

Versterking toezicht jeugd

Het functioneren van toezicht van
jeugdreclassering op de bijzondere
voorwaarden jeugd nader beschouwd

Inge Bakker
Annemieke Wolthuis
Katinka Lünemann

Versterking toezicht jeugd

*Het functioneren van toezicht van
jeugdreclassering op de bijzondere
voorwaarden jeugd nader beschouwd*

Inge Bakker
Annemieke Wolthuis
Katinka Lünemann

Februari 2013

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Vraagstelling	9
1.3	Onderzoeksopzet en - methoden	10
1.4	Leeswijzer	12
2	Functioneren toezicht jeugd	15
2.1	Jeugdreclasseringsbegeleiding (2002)	15
2.2	Ontwikkeling Handboek Methode Jeugdreclassering (2005)	18
2.3	Intensieve Traject Begeleiding (ITB) (2005/ 2006)	19
2.4	Maatregel Hulp en Steun (verkennend onderzoek 2007)	23
2.5	Verbetertraject Toezicht jeugd Breda (Evaluatie 2010)	27
2.6	Evaluatie Handboek Methode Jeugdreclassering (2010)	31
2.7	Inspectie Jeugdzorg over de jeugdreclassering (2010)	33
2.8	Samenvatting en conclusie	35
3	Toezicht volwassenreclassering	37
3.1	Inzicht in Toezicht (2007)	37
3.2	Efficiënt toezicht (2008)	41
3.3	Planevaluatie Reclasseringtoezicht (2009)	46
3.4	Optimalisering voorwaardelijke sancties (2009)	49
3.5	Effectiviteit reclasseringsonderzoek (2009)	51
3.6	Bruikbare elementen uit volwassenreclassering voor jeugd? (2010/2011)	53
3.7	Samenvatting en conclusie	55
4	Een kijkje over de grenzen naar toezicht jeugd	57
4.1	Werkzame toezichtelementen in de VS, Canada en de UK	58
4.2	Desistance & werkzaamheid van toezicht (Schotland)	61
4.3	Inzetten van eigen kracht en verantwoordelijkheid (Noord-Ierland)	64
4.4	Wraparound care	65
4.5	Toezicht bij jeugdgroepen	66
4.6	Samenvatting & conclusie	68
5	Relevante beleidsontwikkelingen en trends	71
5.1	Inleiding	71
5.2	Algemene beleidsontwikkelingen	72
5.3	Gezinstoezicht	84
5.4	Versterking van toezicht door inzet van burgers	85
5.5	Modaliteiten ter versterking van toezicht	90
5.6	Conclusie	92

6	Conclusie	95
6.1	Inleiding	95
6.2	Voornaamste bevindingen	95
6.3	Versterking toezicht	101
	Literatuur	105
	Bijlagen	
1	Opbrengsten Expertmeeting Versterking Toezicht Jeugd	113
2	Leescommissie	119

1 *Inleiding*

1.1 *Inleiding*

Ongeveer 50.000 jeugdigen komen jaarlijks in aanraking met politie en justitie en ruim een kwart van hen komt voor de rechter. In het overgrote deel van de veroordelingen (85%) wordt een voorwaardelijke straf opgelegd (El Hessaini, 2009). Het strafrecht functioneert dan als stok achter de deur. Dit sluit aan bij het voornaamste uitgangspunt van het jeugdstrafrecht. Dat houdt in dat sancties voor jongeren een pedagogisch karakter dienen te hebben met een primaire focus op de persoon en de belangen van de jeugdige dader (Wolthuis, 2012). De rechter kan verschillende sancties opleggen, waarbij het hoofddoel positieve gedragsbeïnvloeding is. Bijzondere voorwaarden spelen hierin een belangrijke rol.

Sinds 2008 bestaat de mogelijkheid een gedragsmaatregel op te leggen (De Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen).¹ Hierdoor is meer maatwerk mogelijk in het opleggen van sancties. Voorheen werden gedragsinterventies meestal opgelegd als bijzondere voorwaarde bij de straf. De gedragsmaatregel kan in de plaats komen van bijzondere voorwaarden, maar kan ook een vervanging zijn voor taakstraffen, jeugddetentie of de PIJ-maatregel (Plaatsing In Jeugdinrichting). Met deze nieuwe wetgeving is er bovendien meer duidelijkheid gekomen over de duur en inhoud van bijzondere voorwaarden die kunnen worden gesteld bij schorsing van de voorlopige hechtenis en bij een voorwaardelijke veroordeling. Daarnaast is het vanaf 1 juli 2011 mogelijk dat de kinderrechter naast de jeugdreclassering, ook de volwassenenreclassering aanwijst als verantwoordelijke voor de ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de gedragsmaatregel van jeugdigen.

1 Stb. 575, Wet van 20 december 2007, tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de Jeugdzorg met het oog op verruiming van de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen (gedragsbeïnvloeding jeugdigen).

Jeugdreclassering

Het aantal jeugdigen dat door jeugdreclassering wordt begeleid is in de afgelopen jaren flink gestegen. In 2004 waren het 13.957 jongeren (NIZW 2006) en in 2009 23.193 (ministerie van Veiligheid en Justitie).²

Jeugdreclassering begeleidt jeugdigen die met politie en justitie in aanraking zijn gekomen. Dit gebeurt op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming of in opdracht van de officier van justitie of kinderrechter. Jeugdreclassering is een functie van het Bureau Jeugdzorg, maar ook de William Schrikker Groep of het Leger des Heils kunnen de uitvoering op zich nemen.

Vooraf vanaf 1995, na de landelijke invoering van jeugdreclassering, heeft de sector een snelle groei doorgemaakt.³ Er zijn toen aanzienlijke wijzigingen in het jeugdstrafrecht doorgevoerd (verbetering rechtspositie jeugd, sanctie-soorten beperkt, jeugddetentie verlengd en het opnemen van taakstraffen in de wet, waardoor er ook meer reclasseringswerk kwam). De speerpunten van het jeugdsanctiebeleid sinds de jaren negentig zijn gericht op preventie en een snelle en efficiënte aanpak. De basis voor het moderne beleid is gelegd door de commissie Van Montfrans met de nota *Met de neus op de feiten* uit 1994.⁴ Het rapport gaf onder het motto ‘vroegtijdig, snel en consequent’ een set van aanbevelingen om te komen tot een ‘omvattende, adequate, pedagogisch verantwoorde aanpak’ van jeugdcriminaliteit. Zo werd ingezet op een betere registratie van de aard en omvang van jeugdcriminaliteit, op preventieve maatregelen in de onderwijsfeer, en op sterkere aandacht voor twaalfminners. Verder leidde het rapport tot een intensivering van de strafrechtelijke taken van de Raad voor de Kinderbescherming, het bevorderen van alternatieven zoals Halt en taakstraffen en tot een betere samenwerking tussen de ketenpartners. (De Jonge & Van der Linden, 2007; Wolthuis, 2012). Dit rapport heeft ook de basis gelegd voor het landelijk opzetten en uitrollen van de jeugdreclassering.

Begrenzen en bewaken, beschermen en bevorderen

Het delict dat de jongere pleegde is de aanleiding voor de reclasseringsbe-moeienis. Het delict blijft de kern van het methodisch handelen tot het einde van het contact. Verder staat de jongere centraal en is steeds van belang wat hij/zij in de toekomst kan doen, lettend op risicofactoren en op re-integratie (Krechtig & Menger, 2008).

2 Ministerie van Veiligheid en Justitie, Jeugdbescherming en Jeugdreclassering, presentatie bijeenkomst ambtelijk netwerk Jeugdzorg VNG, 21 december 2011, via: <http://www.vng.nl/>).

3 TK 2 1995-1996 24 225 Veiligheidsbeleid 1995-1998 Nr. 4 Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 's-Gravenhage, 19 februari 1996: De jeugdreclassering zal landelijk worden ingevoerd.

4 Commissie Jeugdcriminaliteit, *Met de neus op de feiten* (Commissie Van Montfrans), Den Haag, Ministerie van Justitie 1994.

Reclasseringstoezicht betreft controle en begeleiding van taken die jongeren dienen te vervullen in het kader van een strafrechtelijk traject. Vroeger werden controle en begeleiding nog wel eens als tegenstrijdige begrippen gezien, maar in de modernere theorievorming worden ze met elkaar gecombineerd, zo meldt het 'Handboek Methode Jeugdreclassering' van 2005. Controle hoeft begeleiding niet in de weg te staan en versterkt soms zelfs de pedagogische benadering. Belangrijk is het concept 'onvrijwillige transactie' (Handboek 2005, p.127 e.v.). Daarmee wordt bedoeld 'dat naarmate er door de striktheid van het kader meer vrijheidsverlies wordt ervaren door de jongere, de werker ook meer werk moet maken van het geven van keuzevrijheid binnen dit kader'. Het kader waarin het traject loopt staat vast, is door justitie opgelegd, en de begeleidingsruimte is 'vrij in te vullen' (Handboek 2005, h. 2.3, p. 28).

Enkele jaren geleden heeft de MO-Groep de missie en visie van jeugdreclassering geformuleerd. De jeugdreclassering heeft naast vergelding en afschrikking een pedagogische missie. Straffen en afschrikken, maar ook helpen bij opvoeden. Het protocol jeugdreclassering (p.8, punt 6), stelt: *'De essentie van de jeugdreclassering valt te omschrijven als het bieden van een pedagogische interventie in het kader van een strafrechtelijke omgeving.'* Het visiedocument vertaalt deze missie (waartoe) naar een visie (hoe) op het aanpakken van jeugdcriminaliteit. Daarbij reikt het visiedocument het begrip 'bedreigde participatie' als werkmodel aan (Handboek, 2005).

Het juridische perspectief van de jeugdreclassering is niet louter strafrechtelijk. Het gaat niet alleen om mensen die delicten hebben gepleegd, maar ook om kinderen of jongeren die nog niet volwassen zijn. Deze jongeren hebben er recht op om te worden beschermd en om te worden ondersteund in hun ontwikkeling naar volwassenheid, zoals neergelegd in het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Als ouders of andere opvoeders dit recht niet - of niet voldoende - kunnen of willen aanvaarden en vormgeven, dan grijpt de staat in. Voor de jeugdreclassering betekent dit, dat het naast (strafrechtelijk) 'begrenzen en bewaken', gaat om 'beschermen en bevorderen' en om de balans of afweging tussen beide. De jeugdreclasseerder moet primair jongeren die delicten plegen begrenzen en bewaken (als straf, en om erger en/of herhaling te voorkomen), maar wel op een wijze die hun ontwikkeling beschermt en bevordert (Handboek, 2005).

Het belangrijkste doel van de begeleiding is recidive tegengaan: voorkomen dat de jeugdige opnieuw in de fout gaat. Daartoe wordt met de jongere en zijn/haar ouders een op maat gesneden begeleidingsplan gemaakt. Hierin staat beschreven waaraan tijdens de duur van de begeleiding gewerkt zal worden, zoals ondersteuning bij dagbesteding, relaties, financiën. In de visie op de jeugdreclassering staat ook al jaren het begrip maatschappelijke participatie centraal (Vedivo, 2002), gericht op het weer op gang te krijgen

van ‘het meedoen in de samenleving’ van jongeren die met Justitie in aanraking zijn gekomen.

Jeugdreclassering kan in verschillende fasen van het strafrechtelijk traject worden ingezet: tijdens een schorsing van de voorlopige hechtenis, maar ook in de nazorgfase als de jeugdige zijn detentiestraf erop heeft zitten. Het contact met de jeugdreclassering kent twee varianten. De eerste is de maatregel Hulp en steun, waarbij begeleiding verplicht is en niet nakomen strafrechtelijke gevolgen oplevert. De begeleider heeft in dat geval óók tot taak om erop toe te zien dat de jeugdige zich aan de afspraken en opgelegde regels houdt (Ten Berge, 2008; De Jonge/Van der Linden, 2007). ‘Hulp en steun’ is gericht op het oplossen van concrete problemen in de directe leefomgeving, naast het voorzien in toezicht en controle. Het OM kan deze maatregel opleggen bij een voorwaardelijk sepot, de officier van justitie kan dit eisen als bijzondere voorwaarde, de rechter kan de maatregel opleggen bij schorsing van de voorlopige hechtenis, als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke jeugddetentie of PIJ-maatregel, of bij het aanhouden van een zitting. Deze maatregel duurt maximaal twee jaar.

De tweede variant is de maatregel van ‘toezicht en begeleiding’. Deze vormt een vrijwillige maar niet vrijblijvende jeugdreclasseringsbegeleiding op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming. De jeugdreclassering voert deze maatregel uit (Krechtig & Menger, 2008). Daarnaast heeft de jeugdreclassering de taak gekregen in de uitvoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM). Dit is een strafrechtelijke aanpak gericht op het veranderen van ongewenst gedrag, voor de duur van maximaal een jaar. In de GBM kunnen verschillende straf- en/of zorgmodules worden opgenomen. De maatregel is voor jeugdige veelplegers en jongeren met gedragsproblemen en kan worden beschouwd als een vrijheidsbeperkende maatregel buiten een justitiële jeugdinrichting. Bij het mislukken van de maatregel volgt (jeugd) detentie.

De jeugdreclassering voert ook de maatregel Individuele trajectbegeleiding uit: een intensieve op maat gesneden vorm van begeleiding die vaak wordt opgelegd als alternatief voor een (deel van) jeugddetentie. Er zijn twee varianten: ITB Harde kern en ITB Criem. De eerste richt zich op jongeren die steeds weer in herhaling vallen en tot de harde kern behoren en de tweede betreft een individueel begeleidingstraject voor allochtone jongeren (Criminaliteit in Relatie tot Integratie van Etnische Minderheden). De jeugdreclassering is tevens verantwoordelijk voor begeleiding en toezicht bij scholings- en trainingsprogramma’s (STP’s) en bij proefverlof. Sinds 2008 is de jeugdreclassering ook meer bezig met nazorg voor jongeren in aansluiting op hun verblijf in een justitiële jeugdinrichting, onder meer door de invoering van het traject- en netwerkberaad (Wolthuis, 2012).

Interventies blijken effectiever naarmate de jeugdreclassering beter de verbinding weet te maken tussen de doelen van de jeugdreclassering en de

doelen van de cliënt én naarmate de cliënt zelf meer wordt betrokken bij de interventies, zo stellen Krechtig en Menger op basis van internationale literatuur van Rooney (1992) en Trotter (1999). De gedragsmatig-cognitieve benadering is een werkwijze waarvan een vergrote kans op effectiviteit is aangetoond (Krechtig & Menger, 2008).

Versterken toezicht jeugd

In het regeerakkoord van het Kabinet Rutte werd ingezet op meer maatwerk, een consequente en samenhangende aanpak van risicojongeren en op nieuwe ambities voor toezicht.⁵ In het volwassenentoezicht zijn de laatste jaren veranderingen in de werkprocessen doorgevoerd die mogelijk van belang kunnen zijn voor de jeugdketen. Deels zijn deze al onderzocht. Daarbij dient wel aandacht te zijn voor de eigenheid van het werk van de jeugdreclassering, vooral vanwege het pedagogische aspect: de jongere moet kunnen leren van zijn of haar fouten. Eenduidig zicht op het al dan niet functioneren van het toezicht in de jeugdstrafrechtketen ontbreekt echter vooralsnog.⁶

De wijze waarop de jeugdreclassering in de praktijk toezicht op jongeren uitvoert is de laatste jaren meermalen onderzocht (Kruissink & Verwers, 2002; Inspectie Jeugdzorg, 2007; El Hassaini, 2007; Drost, Jongebreur & Reitsma, 2010; Van der Veen, Verhoeff & Focken, 2011). Deze onderzoeken laten zien dat er veel goed gaat. Een aantal knelpunten bemoeilijken echter de uitvoeringspraktijk van het opstarten van begeleiding door de jeugdreclassering en het houden van toezicht op de bijzondere voorwaarden. De versterking van het toezicht is aangevangen, onder meer in het Verbetertraject Toezicht Jeugd. Is nadere versterking van dit toezicht nodig, zoals bleek uit de geïntensiverde aanpak van jeugdgroepen en de pilot verbetertraject Toezicht Jeugd in Breda? De kernvraag is wat goed toezicht betekent in de jeugdstrafrechtketen. Het gaat bij jeugdreclassering dus om begrenzen en bewaken, beschermen en bevorderen. Zo vatten wij in dit onderzoek de aspecten van controleren en begeleiden binnen toezicht in brede zin op.

1.2 Vraagstelling

Het Programma Jeugdcriminaliteit en Jeugdgroepen is een traject gestart om samen met de relevante ketenpartners op zoek te gaan naar (handvatten voor) concrete acties die genomen kunnen worden om het toezicht Jeugd verder te versterken. Dit traject bestaat uit een researchsynthese over het toezicht op de bijzondere voorwaarden jeugd waarover we hier rapporteren,

5 Zie ook Brief Staatsecretaris Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, Onderwerp Adolescentenstrafrecht, 25 juni 2011.

6 Programmaplan aanpak jeugdcriminaliteit en jeugdgroepen (interne notitie, p. 12).

en een expertraadpleging in de vorm van een expertmeeting. In bijlage 1 zijn de opbrengsten van de expertmeeting opgenomen.

Het doel van de researchsynthese is de bestaande onderzoekskennis over (de resultaten van) toezicht voor jongeren te inventariseren, beschrijven en evalueren. De synthese maakt de ‘state-of the art’ van jeugdtoezicht inzichtelijk en biedt aanknopingspunten voor werkzaam toezicht in de toekomst. Deze aanknopingspunten zullen vervolgens nader worden uitgewerkt in de bovengenoemde expertmeeting, waarvoor deze rapportage als uitgangspunt dient.

De vraag die in deze researchsynthese centraal staat is:

Hoe functioneert het toezicht op de bijzondere voorwaarden jeugd, wat zijn de voornaamste werkzame mechanismen en hoe verhouden deze inzichten zich tot recente ontwikkelingen in beleid en praktijk?

Deze vraagstelling valt uiteen in de volgende deelvragen:

- Wat leert de (internationale) literatuur ons over het functioneren van het toezicht op bijzondere voorwaarden voor jeugd? Wat zijn de voornaamste werkzame mechanismen en wat werkt niet?
- Wat zijn de voornaamste ontwikkelingen in beleid en praktijk op het gebied van toezicht jeugd?
- Hoe verhouden de inzichten zich tot de nieuwste relevante beleidsdoelstellingen?

1.3 Onderzoeksopzet en -methoden

Het doel van de researchsynthese was de bestaande onderzoekskennis over de resultaten van toezicht voor jongeren te inventariseren, beschrijven en te evalueren. De opgedane kennis dient het toekomstig functioneren van het toezicht (vanuit een integraal perspectief) te versterken.

In de synthese integreren we ouder en recent relevant onderzoek. Het gaat zowel om kwantitatieve als kwalitatieve empirische onderzoeken.

Naast het functioneren van dit toezicht en de werkzame elementen hierbij uit oudere literatuur, wilden we in de studie de laatste inzichten (‘state-of-the art’) inzichtelijk maken. Hiervoor hebben we mede geput uit onderzoek naar toezicht voor volwassenen. We hebben de relevante studies verzameld in drie stappen. Vervolgens is een groslijst samengesteld, de relevantie van de verzamelde publicaties is bepaald en ten slotte de kwaliteit.

Groslijst

Voor de groslijst hebben onze informatiespecialisten een literatuur search uitgevoerd op basis van relevante zoektermen in zowel het Nederlands als het

Engels. In de internationale literatuur zijn via de reguliere wetenschappelijke databases zowel tijdschriftartikelen als boeken gezocht. Daarnaast hebben we aan het ministerie van Veiligheid en Justitie en aan de relevante ketenpartners (Bureau Jeugdzorg, RvdK en OM) gevraagd welke studies niet konden worden gemist in de bundeling. De grens tussen een onderzoeksverslag en andersoortig materiaal kon bij Nederlands materiaal soms vager zijn. Er heeft in dit stadium nog geen kwalitatieve inhoudelijke selectie op het materiaal plaatsgevonden, omdat het doel vooral was om het beschikbare materiaal in beeld te krijgen. Bij twijfel over de wetenschappelijke status van een publicatie werd deze voorlopig opgenomen in de selectie.

Relevantie bepalen

Als tweede stap zijn we nagegaan of de geïnventariseerde studies voldeden aan de in overleg met de opdrachtgever bepaalde opnamecriteria. Criteria waren onder meer:

- De studie bevat empirische onderzoeksgegevens over het functioneren van toezicht op bijzondere voorwaarden bij jongeren, werkzame elementen hiervan en/of relevante vernieuwende inzichten in het kader van toezicht.
- Uitgesloten zijn studies die niet voldoende aansluiten bij de vastgestelde afbakening van de vraagstelling.
- Uitgesloten zijn publicaties die niet empirisch van aard zijn, maar conceptueel/theoretisch of normatief/beschouwend.
- Uitgesloten zijn secundaire studies die gebaseerd zijn op empirisch materiaal dat in ander onderzoek verzameld is.
- Deelstudies worden niet opgenomen als overkoepelende eindrapportages voorhanden zijn.

Kwaliteit bepalen

Als derde stap hebben we de kwaliteit van de Nederlandse studies bepaald. De wijze van selecteren van internationale studies bood voldoende waarborgen voor de wetenschappelijke kwaliteit hiervan. In de wetenschap worden doorgaans behoorlijk strenge criteria gehanteerd voor het includeren van studies. Vooral bij evaluatiestudies is het gebruikelijk te kijken naar de interne validiteit van de gebruikte onderzoeksdesigns. Deze geeft informatie over de geldigheid waarmee gesignaleerde gevolgen uniek kunnen worden toegeschreven aan de uitgevoerde interventie (de oorzaak). Bij onderzoek naar (de preventie van) criminaliteit wordt hiervoor vaak de *Maryland Scientific Methods Scale* gebruikt die aan onderzoek een score toekent van 1 tot 5 (van zeer geringe geldigheid tot hoge geldigheid (Farrington et al., 2002)). Dit strenge criterium is in de praktijk echter om diverse redenen weinig bruikbaar. Kleemans et al. (2007) stellen voor ook andere criteria te gebruiken om onderzoeksresultaten te beoordelen:

- De mate waarin verschillende bronnen zijn gebruikt en onderzoekskeuzes zijn verantwoord (beschrijvende validiteit).

- De mate waarin is nagegaan welke mechanismen en omstandigheden ten grondslag liggen aan het realiseren van de doelen (plantoetsing) en in hoeverre de veronderstelde mechanismen en omstandigheden empirisch geldig en bestuurlijk realistisch zijn (zie o.a. Leeuw, 2003, Klein-Haarhuis & Leeuw, 2004).
- De mate waarin is nagegaan of het beoogde plan in de praktijk is uitgevoerd zoals bedoeld (implementatietoetsing).

Naast interne validiteit en de drie criteria van Kleemans et al. (2007) hebben we de externe validiteit, de mate waarin de onderzoeksresultaten gegeneraliseerd kunnen worden naar andere contexten, als vijfde criterium gehanteerd voor het beoordelen van onderzoek.

Vervolgens hebben we met vertegenwoordigers van drie voornaamste ketenpartners (Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie) uitgebreid gesproken over de relevante onderzoeken, de opvolging van aanbevelingen hieruit en over de voornaamste recente (beleids-) ontwikkelingen op het terrein van toezicht jeugd in hun ogen. De drie vertegenwoordigers hebben bovendien een conceptversie van de researchsynthese becommentarieerd.

In onze studie is, naast Nederlands onderzoek, ook in vogelvlucht internationaal onderzoek betrokken. Het betreft onderzoek naar jeugd- en volwassenreclassering met mogelijke bruikbaarheid voor aanvullingen voor het Nederlandse jeugdtoezicht. Andere, vooral Angelsaksische, landen, kennen al een rijke geschiedenis in onderzoek op dit terrein.

De bevindingen zijn vervolgens gespiegeld aan de voornaamste beleidsontwikkelingen. Zoals hierboven vermeld, is deze researchsynthese een eerste stap. Het doel is om in een traject tot (handvatten voor) concrete acties te komen die ondernomen kunnen worden om het toezicht jeugd verder te versterken.

1.4 Leeswijzer

De researchsynthese richt zich op het functioneren van de uitvoering van het toezicht jeugdigen, op de vraag in hoeverre de bijzondere voorwaarden worden nageleefd en op de voornaamste werkzame mechanismen. We gaan eerst in op de Nederlandse situatie. De wijze waarop de Jeugdreclassering (JR) in de praktijk uitvoering geeft aan de begeleiding van en het toezicht op jongeren is de laatste jaren in diverse onderzoeken onder de loep genomen (Kruissink & Verwers, 2002; Inspectie Jeugdzorg, 2007; El Hassaini, 2007; Drost, Jongebeer & Reitsma, 2010, Van der Veen, Verhoeff & Focken, 2011). Ook het Handboek Methode Jeugdreclassering is geëvalueerd (Timmermans & Homburg, 2010). We bespreken eerst in Hoofdstuk 2 het functioneren van het toezicht jeugd in meer algemene zin, inclusief werkbare mechanismen en

knelpunten die uit de evaluaties en rapportages naar voren zijn gekomen. We beginnen met de oudste onderzoeken van de laatste tien jaar en werken toe naar het heden. Ook worden relevante aspecten uit onderzoeken meegenomen die niet specifiek gaan over toezicht, maar wel over relevante aspecten van de reclassering, zoals evaluaties van het Handboek Methode Jeugdreclassering en een inspectierapport. Om tot een weging van de bevindingen uit een onderzoek te komen - de zeggingskracht van het onderzoek te kunnen bepalen - vermelden we steeds in opdracht van welke instantie, door wie, en op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd. Ook geven we voor zover bekend weer wat er met concrete aanbevelingen is gedaan, ofwel wat de vervolgstappen zijn geweest in beleid en in onderzoek. Waar dit bekend is uit de literatuur wordt ook aangegeven wat er met de onderzoeksresultaten is gebeurd.

Vervolgens gaan we in op relevante evaluaties en aspecten van de volwassenenreclassering (H3). Daarop volgen een aantal relevante beleidsontwikkelingen en trends in toezicht die van belang zijn voor toezicht jeugd (H4). Vervolgens nemen we een kijkje over de grens voor relevante lessen uit het buitenland (H5). We sluiten de researchsynthese af met een samenvatting en conclusies (H6).

2 *Functioneren toezicht jeugd*

In dit hoofdstuk worden de onderzoeken die de afgelopen jaren zijn gedaan naar (aspecten van) toezicht in de jeugdstrafrechtketen, projecten en metho-
diekontwikkeling chronologisch besproken. De onderzoeksmethode en de
belangrijkste resultaten worden uitgewerkt en we sluiten per paragraaf af met
een korte samenvattende conclusie.

2.1 *Jeugdreclasseringsbegeleiding (2002)*

In 2002 is door het WODC een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de
praktijk van de jeugdreclassering met aandacht voor het begeleidingsaspect
(Kruissink & Verwers, 2002). Het richtte zich op een steekproef uit de groep
jongeren die in het eerste kwartaal van 2000 begeleiding in het kader van
jeugdreclassering hadden beëindigd. Onderzocht is welk deel opnieuw met
justitie in aanraking kwam. In dit kwalitatieve onderzoek is gebruik gemaakt
van twee methoden: interviews met jeugdreclasseringswerkers en een
expertmeeting.

Bij de keuze voor de te interviewen jeugdreclasseringswerkers is rekening
gehouden met de geografische spreiding en omvang van de betrokken instel-
lingen voor gezinsvoogdij. Van de geselecteerde instellingen hadden alle
cliënten die aan bepaalde condities voldeden een even grote kans om in de
steekproef terecht te komen. Vervolgens is ‘de tweede zaak’ van elke werker
als principe gehanteerd om selectie-effecten te voorkomen. Uiteindelijk zijn
68 jeugdreclasseringwerkers over 131 zaken geïnterviewd. Van deze 131 zaken
bleken er acht onbruikbaar waardoor uiteindelijk 123 zaken in het onderzoek
zijn meegenomen. Daarnaast is een expertmeeting georganiseerd waar een
aantal deskundigen vanuit negen verschillende instanties aan de hand van
stellingen over de jeugdreclassering hebben gediscussieerd.

Resultaten

De onderzochte kenmerken van de begeleiding - duur en type maatregel- ver-
toonden geen samenhang met de kans op recidive na beëindiging van de
begeleiding. Ten aanzien van het verband tussen kenmerken van de begelei-
ding en het bereiken van standaarddoelen werd geconcludeerd dat de zaken
die de jeugdreclassering in behandeling krijgt, zodanig uniek zijn in hun

problematiek dat ook de aard en intensiteit van de begeleiding per geval uniek zijn. De variëteit aan contacten, middelen, trainingen en instanties die bij de begeleiding (kunnen) worden ingezet, wisselen van geval tot geval. Dit maakt het vrijwel onmogelijk om de samenhang tussen begeleidingskenmerken en de mate van doelbereik te onderzoeken.

Geconcludeerd werd dat een paar kenmerken zich hier wel voor lenen: de duur van de begeleiding en de frequentie van face-to-face-contacten tussen cliënt en de jeugdreclassering. Er bleken geen verbanden te zijn tussen de contactfrequentie enerzijds en het nakomen van afspraken, het vinden van zinvolle dagbesteding of het vinden van een zinvolle vrijetijdsbesteding anderzijds. Of een cliënt nu wekelijks, maandelijks of nog minder frequent een face-to-face-contact met de jeugdreclassering heeft, bleek niet uit te maken voor het bereiken van de standaarddoelen. Ook de duur van de begeleiding maakt niet uit voor het nakomen van afspraken en evenmin voor het vinden van een zinvolle dagbesteding. Wel werd een verband gevonden met het regelen van een zinvolle vrijetijdsbesteding. Dit doel werd beter bereikt in de relatief kortdurende zaken en minder goed in de langer lopende zaken (Kruissink & Verwers, 2002, p. 53). Wanneer tegelijk rekening wordt gehouden met de kenmerken van de jeugdige, het justitiële verleden en de begeleiding van de jeugdreclassering, de kans om na de begeleiding door de jeugdreclassering opnieuw met justitie in aanraking te komen groter blijkt voor jongens dan voor meisjes. Ook bleek dat ex-jeugdreclasseringscliënten die in het verleden meerdere justitiecontacten hebben opgebouwd, die relatief jong waren ten tijde van het beëindigen van de begeleiding en die een onvoorwaardelijke vrijheidsbenemende sanctie achter de rug hebben, een grotere kans hebben om te recidiveren.

Bij meer dan de helft van de cliënten waren doelen ten aanzien van sociale vaardigheden en psychosociale ontwikkeling gesteld. Bij ongeveer een kwart daarvan is het onvoldoende gelukt om die doelen te bereiken, maar bij de rest lukte dat juist (heel) goed. Tweederde van de jongeren slaagde ruim voldoende in het bereiken van school- en opleidingsdoelen. In een derde van de gevallen lukte dat onvoldoende.

Gesteld wordt dat een voorgenomen vervolgonderzoek uitsluitsel moet geven over reductie van recidive -het ultieme doel van jeugdreclassering.

Knelpunten

Met het bereiken van die doelen leek de jeugdreclassering in 2002 op een aantal begeleidingsfronten behoorlijk op de goede weg. Wel kwamen factoren naar voren die de kwaliteit van de begeleiding onder druk zetten (Kruissink & Verwers, 2002, p. 80, 81):

- Sterke verschillen in methodische uitgangspunten en methodieken per jeugdreclasseringsinstelling en daarbinnen per individuele werker.

- Het protocol jeugdreclassering verlangt op gezette tijden rapportages. Veel werkers bleken moeite te hebben met de vereiste uitgebreidheid van die rapportages en de daarbij geldende termijnen.
- Een zware caseload (22 per medewerker) en het niet meewegen van factoren zoals de zwaarte van de verschillende zaken, het stadium waarin de begeleiding zich bevindt en de jeugdreclasseringsmodaliteit daarin.
- Te lange doorlooptijden binnen het jeugdstrafrecht bemoeilijkten een adequate uitvoering van jeugdreclasseringsbegeleiding, bijvoorbeeld de lange wachttijd die aan de zitting vooraf gaat. Als gevolg hiervan is de maximale begeleidingstermijn soms al verstreken voordat de zitting heeft plaatsgevonden of staat een jongere langer dan noodzakelijk onder begeleiding.
- Er zou door het OM niet altijd adequaat worden gereageerd wanneer de jeugdreclassering een zaak terugverwijst als een cliënt zich niet houdt aan gemaakte afspraken. Verzoeken om een tenuitvoerlegging van een straf zouden soms niet gehonoreerd worden. Ook zittingen in het kader van de tenuitvoerlegging van een straf (TUL-zittingen) laten soms lang op zich wachten. Dit alles komt de geloofwaardigheid van de jeugdreclassering niet ten goede.

Conclusie

Wat op basis van dit kwalitatieve onderzoek naar de praktijk van de jeugdreclassering kan worden geconcludeerd, is dat begeleiding maatwerk betreft en dat de duur van de begeleiding en de frequentie van face-to-face-contacten tussen cliënt en de jeugdreclassering effect hebben op het doelbereik van de begeleiding. De verbeterpunten uit dit onderzoek uit 2002 waren voornamelijk gericht op versterking van eenduidigheid door methodiekontwikkeling, snellere doorlooptijden en betere ketenafspraken. Het doelbereik recidive is niet onderzocht en behoeft nader onderzoek.

In 2005 is vervolgonderzoek gedaan door Van der Laan, Van der Knaap en Wartna naar de recidive onder jeugdreclasseringscliënten (2005). Deze recidivemeting onder jeugdreclasseringscliënten maakte onderdeel uit van de WODC-Recidivemonitor. Het onderzoek bouwde voort op het net besproken onderzoek van Kruissink en Verwers. Er is nagegaan welk deel van de jeugdigen van wie een jeugdreclasseringsmaatregel in het eerste kwartaal van 2000 was geëindigd, opnieuw in aanraking met justitie kwam. De onderzoeksgroep bestond uit 722 jeugdigen, waarvan het merendeel jongens. Tevens is nagegaan wat de aard en ernst van deze recidive was en is geprobeerd inzicht te verkrijgen in de samenhang tussen recidive en de achtergrondkenmerken van de jeugdreclasseringscliënten. Het onderzoek liet zien dat bijna twee derde van de jeugdigen die een begeleiding van de jeugdreclassering had gehad binnen vier jaar na de beëindiging van die begeleiding opnieuw met Justitie in aanraking kwam. Het merendeel van de recidivezaken had betrekking op een

vermogensdelict zonder geweld. Van degenen die opnieuw met Justitie in aanraking kwamen, ging het gemiddeld om drie nieuwe contacten. (Van der Laan, Van der Knaap & Wartna, 2005)

Bij de resultaten kwam naar voren dat wanneer tegelijk rekening werd gehouden met de kenmerken van de jeugdige, het justitiële verleden en de begeleiding van de jeugdreclassering de kans om na de begeleiding door de jeugdreclassering opnieuw met justitie in aanraking te komen groter bleek te zijn voor jongens dan voor meisjes. Ook bleek dat voormalig jeugdreclasseringscliënten die in het verleden meerdere justitiecontacten hadden opgebouwd, die relatief jong waren ten tijde van het beëindigen van de jeugdreclasseringsbegeleiding en die een onvoorwaardelijke vrijheidsbenemende sanctie achter de rug hadden, een grotere kans hadden om te recidiveren. De kenmerken van de jeugdreclasseringsbegeleiding waarover de onderzoekers beschikten, duur en type maatregel, vertoonden geen samenhang met de kans op recidive na beëindiging van de begeleiding.

Men stelde dat uit dit onderzoek *niet* geconcludeerd kan worden dat de begeleiding door de jeugdreclassering niet effectief is. Voor een antwoord op de effectiviteitsvraag is een andere onderzoeksofzet noodzakelijk waarin de jeugdigen die een jeugdreclasseringsmaatregel opgelegd hebben gekregen, worden vergeleken met een controlegroep van jeugdigen die de maatregel niet krijgen en op relevante kenmerken vergelijkbaar is met de jeugdreclasseringsgroep.

2.2 *Ontwikkeling Handboek Methode Jeugdreclassering (2005)*

Onderzoeksresultaten als bovenstaande uit 2002 hebben bijgedragen aan het zoeken naar meer eenduidigheid in de methodiek en aanpak van jeugdreclassering. Verschillende onderzoekers hebben hierop aangedrongen, omdat de werkwijze tot dan toe te versnipperd was en niet wetenschappelijk onderbouwd. Een eenduidige, evidence based methode zou zorgen voor een maatschappelijk en politiek draagvlak voor de jeugdreclassering, geeft jeugdreclasserders gereedschap in handen om effectief te werken, en biedt de jongere delinquent vertrouwen en uitdaging. Het protocol jeugdreclassering opgesteld door Vediovo stamt uit 1997. In 2005 is het Handboek Methode Jeugdreclassering opgesteld door Van Montfoort, in opdracht van het Ministerie van Justitie als onderdeel van het beleidsprogramma *Jeugd Terecht*. In het handboek staat de gehele methodiek en werkwijze van het reclasseringswerk beschreven ter verdere professionalisering van de jeugdreclassering. Het handboek biedt een uitvoerig uitgewerkte methodiek, gebaseerd op breed internationaal en nationaal onderzoek. Het is opgebouwd aan de hand van drie routes die de jeugdreclasserder met elke jongere tegelijk doorloopt in de fasen van diagnostiek, planvorming, uitvoering en evaluatie/afsluiting:

een normatieve route, een wetenschappelijke route, en een pragmatische route. De normatieve en wetenschappelijke route zijn ontwikkeld om de juiste doelen en de weg daarheen vast te stellen. De pragmatische route zou de beide andere routes belangrijke informatie en inzichten verschaffen om op maat en verantwoord te kunnen werken. De drie routes vormen met de fasen van de begeleiding het skelet van de methode jeugdreclassering. De *What Works* beginselen zijn de leidraad voor de wetenschappelijke route van deze methode:

1. Risicobeginsel: stem de intensiteit van de interventie af op de recidivekans en schadekans.
2. Behoeftenbeginsel: stem de interventie af op veranderbare criminogene factoren van de jongere.
3. Responsiviteitsbeginsel: kies effectieve interventies en laat deze aansluiten bij de motivatie, mogelijkheden en leerstijl van de jongere.
4. Professionaliteitsbeginsel: de jeugdreclasserder is in staat om behoeften en methoden op elkaar af te stemmen.
5. Integriteitsbeginsel: voer de interventie volledig uit, zorg als management voor registratie en zonodig correctie hiervan.
6. Eigen-contextbeginsel: Voer de interventie bij voorkeur uit in de eigen sociale omgeving van de jongere (Handboek Methode Jeugdreclassering 2005).

Voor het toezicht is onder meer de invoering van diagnose-instrumenten en de programmatheoretische onderbouwing van werkzaamheden relevant. Hierdoor kan er meer eenheid in het toezicht komen en meer inzicht in *good practices* en eventuele knelpunten. Sinds 2007 is het Handboek landelijk actief in gebruik genomen. Het is in 2010 geëvalueerd en die uitkomsten worden later in dit hoofdstuk besproken.

2.3 *Intensieve Traject Begeleiding (ITB) (2005/ 2006)*

Er zijn ook evaluaties uitgevoerd naar het functioneren van de intensieve trajectbegeleiding, zoals een onderzoek door PI Research uit 2005 naar de programmatheorie en de -uitvoering van ITB harde kern (HK) en ITB-CRIEM (Bijl, Beenker & Van Baardewijk 2005). Toezicht en begeleiding zijn hierbij vanzelfsprekend een belangrijk onderdeel. Binnen het kwalitatieve- en kwantitatieve onderzoek, dat is uitgevoerd tussen juli 2004 en januari 2005, zijn diverse informatiebronnen geraadpleegd. Bij de analyse van de programmatheorie is gebruik gemaakt van de beschikbare methodiekbeschrijvingen, beleidsnota's, rapporten en Tweede Kamerstukken. Daarnaast is literatuuronderzoek gedaan naar werkzame factoren van ambulante programma's voor jeugddelinquenten. Hierbij zijn verschillende reviews en meta-analyses bestudeerd. Op basis hiervan hebben de onderzoekers een checklist opgesteld

die is gebruikt om de methodiekbeschrijvingen van ITB te beoordelen. In interviews met 25 sleutelfiguren is gevraagd naar de opzet en werkwijze van ITB. Aan de hand van dossieronderzoek van 85 recent afgesloten dossiers in de arrondissementen Amsterdam, Breda en Dordrecht is inzicht verkregen in kenmerken van de jongeren en in het verloop van het begeleidingstraject. Ten behoeve van het dossieronderzoek is een protocol opgesteld. Hiervoor is gebruik gemaakt van een bewerking van de Signaleringslijst voor jongeren boven de twaalf jaar waarmee risicofactoren voor het ontstaan van delinquent gedrag in kaart worden gebracht. Tot slot zijn registratiegegevens opgevraagd uit het Informatiesysteem Jeugdzorg (IJ) en de Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD) van het WODC.

Resultaten

Kenmerkend voor de intensieve trajectbegeleiding (ITB) bleek de intensiteit van het contact dat de jeugdreclasseerder heeft met zijn cliënten. Door een relatief lage *caseload* (6 à 8 jongeren per fte) is het mogelijk meerdere cliëntcontacten per week te hebben.⁷ De programma's hebben een brede doelstelling; de interventies zijn erop gericht een zichtbare verbetering te realiseren in het persoonlijk functioneren van de jongeren op de leefgebieden die een relatie hebben met het delictgedrag, met als doel dat recidive uitblijft. Daarnaast gelden doelen die het individuele niveau overstijgen, gericht op het gezin en andere pedagogische contexten (school, buurt). Reguliere jeugdreclasseringcontacten zijn, in vergelijking met ITB HK en ITB-CRIEM, veel minder intensief en de interventies zijn - mede als gevolg van de beperktere begeleidingstijd (*caseload* van 1:22) - minder op de context gericht.

ITB-CRIEM is in vergelijking met ITB HK specifiek en meer in termen van handelingsrichtlijnen en -adviezen beschreven. De juridisch kaders waarbinnen de programma's worden opgelegd en uitgevoerd verschillen. ITB HK heeft een zeer strikt en niet onderhandelbaar kader en wordt getypeerd als 'extramurale detentie' (jongeren zitten als het ware gevangen in een net van afspraken en controles). Het programma is bedoeld als 'een laatste kans'. Het kader waarbinnen ITB-CRIEM wordt uitgevoerd, is minder streng: er is veel meer ruimte voor begeleiding en het (leren) oplossen van problemen. Verder heeft ITB HK met zes maanden een langere looptijd dan ITB-CRIEM (3 maanden). Tot slot onderscheidt ITB-CRIEM zich van ITB HK doordat het expliciet eisen stelt aan de specificiteit en meetbaarheid van de geformuleerde begeleidingsdoelen (de zgn. 'SMARTcriteria'). Kort gezegd richt ITB HK zich meer op controle en ITB Criem op begeleiding.

7 In de praktijk blijkt het niet altijd mogelijk dat een reclasseringswerker enkel ITB zaken doet, bijvoorbeeld door te lage instroom in de regio. Hierdoor ontstaan mengvormen van caseloads. Het geheel vrij maken van een medewerker voor een nieuwe ITB zaak is hierdoor soms lastig. Uitgangspunt is wel een vast team dat enkel ITB zaken doet.

Wat waren de belangrijkste resultaten gerelateerd aan het toezicht? De feitelijke uitvoering van ITB bleek in grote lijnen overeen te komen met de bedoelingen van het programma. Ook de formele procedures en afspraken die aan het programma zijn verbonden werden over het algemeen goed nageleefd. Het dossieronderzoek gaf echter aanleiding tot enkele kanttekeningen. Voor beide ITB varianten gold dat de gestelde begeleidingsdoelen vaak niet Specifiek, Meetbaar, Acceptabel (relevant), Realistisch en Tijdsgebonden (SMART) geformuleerd waren en er vaak geen systematische tussentijdse evaluatie plaatsvond (Bijl, Beenker & Baardewijk, 2005). Er werden slechts sporadisch doelen gesteld die gericht zijn op het functioneren van de ouders en op de relatie van de jongere met zijn ouders. Het netwerk rondom de jongere werd niet of nauwelijks bij de begeleiding betrokken, terwijl in de methodiekbeschrijvingen daar veel belang aan wordt gehecht. In de praktijk van ITB-CRIEM werd te weinig aandacht gegeven aan ‘het leven tussen twee culturen’; doelen gericht op het verwerven van ‘biculturele competentie’ werden nauwelijks gesteld. Uit de ITB harde kerndossiers bleek de intensiteit van het persoonlijk contact in het begin van de begeleiding (de eerste fase) over het algemeen minder groot dan in methodiekbeschrijving beoogd.

Het ontwerp van de beide ITB-programma's bleek redelijk veelbelovend. Enige omissies en onvolkomenheden werden genoemd, zoals veelvoorkomende, voortijdige of niet-geplande beëindigingen van ITB en gebrekkige cliëntgerichte informatieverzameling. De programmatheorie kon scherper. De uitvoering van ITB bleek in de praktijk niet geheel aan te sluiten bij de programma's zoals die oorspronkelijk bedoeld waren. Met betrekking tot de doelgroepkenmerken en vorm en inhoud werden soms forse discrepanties vastgesteld. Zo bleken doorgaans niet de jongeren, voor wie de interventies zijn ontworpen, tot het programma te worden toegelaten (ITB-CRIEM), of bestond er onzekerheid over de juistheid van de selectie (ITB harde kern). Verder bleek dat de inhoudelijke variatie van de programma's groot was. Veel van de knelpunten waren volgens de onderzoekers goed te repareren.

Aanbevelingen

Ter verbetering van de programma's en de soliditeit werd aanbevolen te investeren in een project waarin ITB harde kern en ITB-CRIEM verder zouden worden ontwikkeld. Het (juridisch) kader waarin ITB-CRIEM werd uitgevoerd, zou moeten worden herzien. Bureaus jeugdzorg, de aanbieders van ITB, werd aanbevolen om de relatie met (eventueel in te zetten) aanvullende programma's expliciet te maken. Hierdoor zou de positie van deze programma's verhelderd worden en is het eenvoudiger te verantwoorden waarom zij wel of niet moeten worden ingezet (tegenover jongeren, ouders, justitiële autoriteiten, de financier). Een actief publiciteitsbeleid zou de instroom van jongeren bevorderen, zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht. Om 'maatwerk' te kunnen leveren, werd aanbevolen om bij de start van ITB stelselmatig

uitvoering te geven aan het risicobeginsel, het behoeftebeginsel en het responsiviteitsbeginsel, en deze werkwijze standaard op te nemen in het hulpverleningsproces (Bijl e.a. 2005). Kaders en methodiek dienden dus te worden herzien.

Versterking ITB-aanpak (Weijers 2006)

In een wetenschappelijk artikel maakt Weijers (2006) een reconstructie van de initiatieven die vooraf gingen aan de term ‘jeugdige veelpleger’ en beschouwt hij de aanpak van deze jongeren op basis van (jeugd)criminologische en ontwikkelingspsychologische inzichten. De kleine groep jonge veelplegers (jongeren die op weg zijn naar een criminele carrière) blijft een zorgengroep. Intensieve trajectbegeleiding met uitzicht op positieve doelstellingen voor de jongere, er letterlijk bovenop blijven zitten en ruimte voor herstel (slachtoffer-dadergesprekken) lijkt de enige echt werkende aanpak. Weijers pleit ook voor een versterking van de ITB-harde kern aanpak. Dicht op de huid zitten van de jongere én het gezin. Systeemgericht denken dus. Een zinvol dagprogramma en positieve doelen zijn voorts essentieel, evenals het werken aan verantwoordelijkheid en herstel van geleden schade in de zin van goedmaken en een mogelijke ontmoeting met het slachtoffer (Weijers, 2006).

Methodiekbeschrijvingen Harde Kern Aanpak en Criem Aanpak

In 2007 zijn door de MO-groep twee methodiekbeschrijvingen uitgegeven, namelijk over de Harde Kern Aanpak (MO-groep, 2007a) en de Criem Aanpak (MO-groep, 2007b). De methodiekbeschrijvingen zijn herzieningen en uitbreidingen van de eerder verschenen methodiekbeschrijvingen in 2001 (Harde Kern Aanpak) en 2004 (Criem Aanpak) en zijn onder andere verschenen om de verouderde versie in lijn te brengen met het Handboek Methode Jeugd-reclassering. Een belangrijke wijziging is dat de methodieken beschreven zijn vanuit de What Works principes. Andere redenen voor de herziening en uitbreiding zijn het hiervoor besproken onderzoek van Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005) en de behoefte van jeugdreclasseringwerkers aan meer methodische handreikingen, achtergrondinformatie en concrete aanwijzingen voor het werken aan het bevorderen van de integratie van het gezin in de Nederlandse samenleving. In de methodiekbeschrijvingen wordt aandacht besteed aan de aanpak (in hoofdlijnen), programmatheorie (theoretische onderbouwing en What Works criteria) en de methodische uitwerking voor de reclasseringswerker.

Conclusie

Het onderzoek van Bijl e.a. (2005) betreft geen effectmeting, dus is er is geen uitsluitsel te geven of de intensieve trajectbegeleiding werkelijk bijdraagt aan vermindering van de recidive, en wat de werkzame elementen zijn. Uit het onderzoek blijkt wel dat in 2005 de inhoudelijke variatie van de programma's nog vrij groot is. Verdere ontwikkeling van de programma's, met name van ITB

HK werd wenselijk geacht, onder meer op basis van de *What Works* beginse-
len. Intensieve trajectbegeleiding met uitzicht op positieve doelstellingen
voor de jongere, controle/dicht op de huid zitten van de jongere én het gezin,
zinnvolle dagbesteding dag en ruimte voor herstel van geleden schade worden
ook door andere auteurs gezien als cruciale aspecten. De aanpak jongvolwas-
senen die RN de laatste jaren aan het ontwikkelen is, bouwt sterk voort op
ITB HK en in mindere mate op ITB CRIEM.

2.4 *Maatregel Hulp en Steun (verkennend onderzoek 2007)*

De Maatregel Hulp en Steun (MHS) is een maatregel met een integrale en
persoonlijke aanpak, gericht op het voorkomen van recidive. Bij de MHS zijn
verschillende partners betrokken, waardoor adequate gebruikmaking van
bevoegdheden en onderlinge afstemming van groot belang is.

De Universiteit van Amsterdam (Strafrecht en Privaatrechtelijke
Rechtspraktijk) onderzocht in 2007 in opdracht van de Directie Justitieel
Jeugdbeleid (Afdeling Ontwikkeling) hoe het toezicht op de naleving van
bijzondere voorwaarden, in casu de MHS, in de praktijk wordt uitgevoerd en
welke knelpunten dit toezicht bemoeilijken (El Hessaini, 2007). In het verken-
nende kwalitatieve onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet:
In een vooronderzoek zijn relevante onderzoeksrapporten, literatuur en
wettelijke regelingen bestudeerd en zijn vijf oriënterende gesprekken gehou-
den. In een documentstudie zijn landelijke protocollen en lokale werkafspra-
ken tussen de diverse ketenpartners bestudeerd. Vervolgens zijn 21 interviews
en 3 duo-interviews met sleutelpersonen gehouden over de procedurele
praktijk van het toezicht en gesprekken met drie landelijke vertegenwoordi-
gers om inzicht te krijgen in de mate waarin ketenpartners op de hoogte zijn
van bestaande knelpunten in de praktijk, welke verklaringen gegeven kunnen
worden en in hoeverre de onderzoeksbevindingen een landelijk beeld zijn.
Daar het om een verkennend onderzoek ging en de beschikbare tijd beperkt
was, is wel rekening gehouden met geografische spreiding en omvang van de
arrondissementen, maar is niet gestreefd naar een volledig representatieve
steekproef. Het onderzoek is uitgevoerd in de arrondissementen Amsterdam,
Breda en Groningen.

Resultaten

Eén van de uitkomsten was dat er veel werd samengewerkt tussen relevante
ketenpartners. Er was een betrokken veld dat, ondanks de weerbarstige
praktijk en de soms moeilijke doelgroep, uitvoering tracht te geven aan het
toezicht. Tegelijkertijd waren er kritische bevindingen over de wijze waarop
het toezicht in de praktijk plaatsvond. De conclusies, gebaseerd op een

kleinschalige studie uitgevoerd in drie arrondissementen, kunnen als volgt worden samengevat:

- Invulling van de casusregie - of de zwaarte daarvan - verschilde per arrondissement en soms ook per casusregisseur, vooral de mate van inhoudelijke bemoeienis in een individuele casus.
- Het verschilde per arrondissement en soms ook per jeugdreclasserder in hoeverre de politie en de JR elkaar informeerden over ontwikkelingen aangaande de voorwaardelijk veroordeelde jongere en of de politie als verlengstuk van de JR werd gezien.
- De wijze waarop de samenloopzaken van jeugdbescherming en jeugdreclassering georganiseerd werden, liet kleine verschillen zien tussen de arrondissementen. Wel bestond de indruk dat, indien er al sprake was van een OTS en de jongere minder ernstige strafbare feiten had gepleegd, de gezinsvoogd de jeugdreclasseringsmaatregel uitvoerde. De samenloopzaken werden door de meerderheid van de jeugdreclasserders negatief beoordeeld, mede omdat de karakters van de maatregelen vaak haaks op elkaar staan. Bovendien werd opgemerkt dat de jongere niet altijd inziet dat de gezinsvoogd of jeugdreclasserder meerdere petten op heeft. Vooral bij gevallen waarin de gezinsvoogd de (jeugdreclasserings)begeleiding mede uitvoerde, zagen jongeren niet altijd de consequenties in van het niet nakomen van gemaakte afspraken in het kader van hun toezicht.
- Op de onderzochte locaties bestonden verschillende werkwijzen in het uitdelen van (officiële) waarschuwingen in het geval een voorwaardelijk veroordeelde jongere zich aan de begeleiding onttrok en/of de afspraken niet nakwam.

Werkzame elementen

- Een werkzaam element bleek het uitwisselen van informatie tussen politie en JR. Hoewel de jeugdreclasserders aangaven de meerwaarde van de politie als controleur of waakhond te erkennen, werd de politie hiervoor niet vaak benaderd vanwege de angst dat de vertrouwensband met de jongere negatief zou worden beïnvloed.
- Het stagnatiegesprek bleek een meerwaarde bij jongeren die wel keurig hun afspraken nakomen, maar in feite niet veel uitvoeren. Het gesprek, dat op het Veiligheidshuis in overleg met de casusregisseur en de jeugdparquetsecretaris wordt georganiseerd, is dan een handig middel om de jongere het dwangkader weer onder ogen te brengen.
- Bijna alle jeugdreclasserders waren van mening dat het van belang is voor hen om een Tulzitting bij te wonen. Bij de casusregie van de Raad voor de Kinderbescherming uit Groningen werd gewerkt met een vaste zittingsverteenwoordiger. De casusregisseurs daar vonden dit een belangrijke meerwaarde, omdat er vaak nog informatie moet worden gegeven als aanvulling op ontvangen stukken. Het OM en de jeugdrechters zagen vooral

de aanwezigheid van de jeugdreclasseerder als een grote meerwaarde in verband met de discussie die kan ontstaan; de jeugdreclasseerder is dan van belang in verband met weerwoord over de feitelijkheden.

Overkoepelende knelpunten & aanbevelingen

Naast de positieve aspecten van het toezichtstraject komen er uit dit onderzoek vier typen overkoepelende knelpunten naar voren, soms afzonderlijk maar vaak in combinatie:

1. Landelijke protocollen, die de onderscheiden verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij toezicht behandelen, zijn onvoldoende concreet. Lokale convenanten op dit vlak zijn in sommige arrondissementen strijdig met wet- en regelgeving.
2. Het toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarde van MHS wordt soms niet efficiënt uitgevoerd en bovendien gekarakteriseerd door weinig eenduidigheid in de praktijk
3. De ketenpartners ondervinden veel belemmeringen bij de uitvoering van het toezicht. Het palet aan knelpunten zijn veelal kettingreacties door de grote onderlinge afhankelijkheid.
4. De praktijk van toezicht ziet zich geconfronteerd met zeer lange wachtlijsten in de jeugdhulpverlening en doorloop- en wachttijden in de jeugdstrafrechtketen (El Hessaini, 2007, p. 103).

Het onderzoek sloot af met aanbevelingen voor betrokken ketenpartners om de situatie en de snelheid van het onderzoek, van de strafzitting en de aanlevering van beschikkingen te verbeteren, met name door een duidelijke taakverdeling, goede communicatie en heldere afspraken tussen de ketenpartners en binnen de diverse organisaties. (El Hessaini, 2007, p.104-106)

Begeleiding & controle

De onderzoeker heeft vervolgens op basis van de uitkomsten van het onderzoek gekeken in hoeverre de jeugdreclassering in staat is om begeleiding en controle in één sanctie te verenigen en welke randvoorwaarden daarvoor nodig zijn.

Zij constateerde dat de controlerende taak van de jeugdreclasseerder in de praktijk lastiger uitvoerbaar bleek te zijn dan in theorie. De theorie gaat er vanuit dat er voldoende mogelijkheden zijn om bij een niet-naleving de voorwaardelijk opgelegde straf werkelijk ten uitvoer te leggen en daarmee een lik-op-stuk-beleid te voeren. In werkelijkheid bleek dat wanneer een jeugdreclasseerder besloot een zaak terug te melden, het nog maar de vraag was of de Officier van Justitie (OvJ) daadwerkelijk tot een vordering tenuitvoerlegging over zou gaan. Jeugdreclasseerders verweten de OvJ soms dat ze tevens informele en voor de jeugdreclassering onbekende criteria hanteerden bij de afweging of daadwerkelijk een vordering moet worden ingesteld. Dit zou bij het gezag van de jeugdreclassering en de justitiële autoriteiten een

inflatoir effect kunnen hebben wanneer de autoriteiten tegenstrijdige geluiden laten horen en niet handhaven.

El Hessaini stelde dat de controlerende c.q. toezichthoudende rol van de jeugdreclassering wel degelijk werd (h)erkend. Echter, het door de jeugdreclasserder in te zetten middel bij niet naleving, namelijk de terugmelding, werd geblokkeerd doordat het OM te weinig prioriteit legde bij de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke sancties. Consequentie was dat de gemiddelde jeugdreclasserder niet vanzelfsprekend naar een terugmelding greep wanneer er sprake was van niet naleving. (El Hessaini, 2009).

Geconstateerd werd dat de combinatie van begeleiding en controle wel mogelijk was, maar dat essentiële randvoorwaarden zoals een helder waarschuwingsbeleid, duidelijke terugmeldcriteria en een door het OM uit te voeren lik-op-stuk-beleid, eerst vervuld zouden moeten worden. Op die punten werden aanpassingen gesuggereerd.

Conclusie

Ook dit verkennende onderzoek naar de Maatregel Hulp en Steun van 2007 wijst op verbetering van methodiek en afspraken tussen ketenpartners. Het veld wordt betrokken genoemd. Succesfactoren bij de uitvoering bleken het uitwisselen van informatie tussen politie en Jeugdreclassering, de stagnatie-gesprekken met de jongeren in afstemming met ketenpartners op het Veiligheidshuis en de aanwezigheid van jeugdreclassering bij TUL-zittingen om aanvullende informatie te kunnen verschaffen. Een aantal knelpunten dat ook in de eerdere studies naar jeugdtoezicht naar voren kwam, worden ook hier geconstateerd: o.a. de mate waarin er inhoudelijke bemoeienis was, verschillen in samenwerking met de politie en de gebrekkige uitvoering van samenloopzaken. De controlerende taak van de jeugdreclasserder bleek lastiger uitvoerbaar te zijn dan in theorie. Wanneer een jeugdreclasserder besloot een zaak terug te melden, bleek het nog maar de vraag of het OM daadwerkelijk tot een vordering tenuitvoerlegging overging. De criteria die het OM hierbij hanteerde waren voor de Jeugdreclassering vaak onbekend. Het middel terugmelding kreeg van het OM te weinig prioriteit bij de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke sancties. De uitvoering van het toezicht was inefficiënt, mede omdat landelijke protocollen onvoldoende concreet waren en leidden tot lokale verschillen in uitvoering. Wachtlijsten waren ook toen een probleem voor de uitvoering.

Opgemerkt dient te worden dat dit een kleinschalig kwalitatief onderzoek betreft. Het onderzoek is gebaseerd op gegevens uit 2006, terwijl het handboek pas in 2007 echt geïmplementeerd is. Juist daarna is er - volgens onderzoek en betrokken uit het veld - meer eenheid en uniformiteit gekomen in de praktijk van het jeugdtoezicht. De nadere analyse naar de combinatie van begeleiding en controle is door dezelfde onderzoekster gedaan als een

wetenschappelijke exercitie en is uitgemond in een bijdrage in het tijdschrift Sancties.

2.5 *Verbetertraject Toezicht jeugd Breda (Evaluatie 2010)*

Het probleem van de tijdigheid bleek in Breda reden voor een vernieuwde aanpak. Daar is in januari 2010 het Verbetertraject Toezicht Jeugd (VTJ) gestart. Met dit traject werd gevolg gegeven aan de hierboven beschreven bevindingen van El Hessaini (2009). Het Verbetertraject Toezicht Jeugd is onderdeel van het project Snelle en Consequente jeugdketen binnen het programma Aanpak Jeugdcriminaliteit. Concreet omhelsde het traject een tijdige uitvoering van de Maatregel Hulp en Steun (MHS) en een adequate reactie op niet naleving van de voorwaarden. Binnen het verbetertraject zijn zeven einddoelen geformuleerd:

1. Een snelle start van het toezicht bij de voorwaardelijke veroordeling.
2. Een adequate voortgangsbewaking.
3. Een adequate termijnbewaking vanuit de casusregie.
4. Het tijdig organiseren van een zogenaamde TUL-zitting als de bijzondere voorwaarden niet zijn nageleefd door de jeugdige.
5. Een helder waarschuwingsbeleid bij niet-naleving van de bijzondere voorwaarden.
6. Een snelle executie na omzetting van een onvoorwaardelijke straf.
7. Een adequate uitvoering van de samenloopzaken (jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregel).

Het betrof een kleine pilot met het idee mogelijk een landelijke uitrol te bewerkstelligen.

Significant heeft in 2010 een kwalitatieve- en kwantitatieve procesevaluatie uitgevoerd van de pilot VTJ in arrondissement Breda (Drost, Jongebreur & Reitsma, 2010), gericht op de gestelde einddoelen en wat nodig is voor een eventuele landelijke implementatie. In deze procesevaluatie is aan de hand van een documentstudie inzicht verkregen in de knelpunten die zich voordoen en hoe de pilot beoogt om bij te dragen aan de oplossing daarvan. Er zijn zowel documenten van de jeugdreclassering als volwassenreclassering bestudeerd. De analyse van monitorgegevens bestond uit de monitor die de projectleider van de pilot heeft bijgehouden op het gebied van doorlooptijden en verschillende vervolgstappen bij 78 jongeren. De resultaten van een eerste analyse zijn gebruikt voor een topiclijst voor de semigestructureerde interviews bedoeld om kwalitatieve informatie te verzamelen. Deze interviews zijn gehouden met alle ketenpartners (OM, Zittende Magistratuur, RvdK, jeugdreclassering) en aangevuld met een interview met de projectleider van de pilot, een in jeugdbeleid gespecialiseerde officier van Justitie en een specialist op

het gebied van de volwassenenreclassering. Daarnaast hebben de onderzoekers een projectgroep Verbetertraject Toezicht Jeugd bijgewoond om een indruk te krijgen van het functioneren van de projectgroep en de ontwikkeling van een helder waarschuwingsbeleid. Ter afsluiting van de gegevensverzameling is een groepsbijeenkomst georganiseerd om de bevinding te toetsen. Voor deze bijeenkomst zijn alle geïnterviewden en een aantal externe deskundigen uitgenodigd.

Hieruit kwam naar voren dat het implementeren van de projectopzet meer tijd vergt, vooral ook voor het creëren van draagvlak en het borgen van de nieuwe werkwijze in de organisatie.⁸

Resultaten

In de projectgroep die de regie voert over de pilot van het project 'Verbetertraject Toezicht Jeugd' (VTJ) in arrondissement Breda waren alle ketenpartners vertegenwoordigd. Niet alle locaties van de Jeugdreclassering waren echter vanaf het begin betrokken. Hierdoor was men vooral bij Bureau Jeugdzorg in Tilburg en Roosendaal minder goed op de hoogte van de pilot en is de uitvoering later gestart. Op deze locaties speelden tegelijkertijd wachtlijsten en bezettingsproblemen waardoor minder prioriteit lag bij het uitvoeren van de afspraken in de pilot.

Vanuit de Jeugdreclassering bestonden er wel weerstanden tegen de pilot. Deze betroffen vooral de sturing op termijnen en de invoering van de halfjaarlijkse rapportage. Ook verschilden de verwachtingen van de ketenpartners ten aanzien van de rapportages. Verbeteringen in de projectopzet en/of uitvoering zijn opgenomen (zie paragraaf 2.4).

Uit de zes interviews bleek dat de ketenpartners verschilden in hun opvatting over het waarschuwings- en terugmeldbeleid. Vooral de Jeugdreclassering verschilde van inzicht met het OM en de ZM. Vanuit het OM en de ZM waren verschillende geluiden te horen ten aanzien van het waarschuwingsbeleid. Een deel⁹ van de geïnterviewden was van mening dat de Jeugdreclassering te terughoudend was in het terugmelden waardoor zaken te lang voortduren voor ze opnieuw bij de rechter komen. Andere geïnterviewden waren van mening dat er door Bureau Jeugdzorg soms juist te snel wordt teruggemeld. Vanuit de Jeugdreclassering bestond bij verschillende personen weerstand tegen een uniform waarschuwingsbeleid. De andere ketenpartners vonden helder en eenduidig beleid op dit vlak juist wenselijk. Er is een aangepast werkproces opgesteld over het waarschuwings- en terugmeldbeleid dat zal worden geïmplementeerd. Ook is afgesproken dat de casusregisseur bij

8 In de evaluatie is door middel van documentenstudie, analyse van monitorgegevens over doorlooptijden om te zien of de doelen behaald worden, semigestructureerde interviews een groepsbijeenkomst, gezien hoe het proces verloopt, in welke mate de doelen worden behaald en waar zich knelpunten voordoen. Daarnaast zijn aanbevelingen geformuleerd.

9 De omvang van dit deel wordt in de rapportage niet nader gespecificeerd.

recidive met inverzekeringstelling onderzoekt of begeleiding en toezicht door de Jeugdreclassering de meest geschikte interventie is met het oog op het recidivegevaar (Drost e.a. 2010).

Om de doorlooptijden te versnellen zijn in de pilot werkafspraken gemaakt en termijnen geaccentueerd. Waar dat mogelijk is wordt per e-mail gecorrespondeerd zodat begeleiding vlugger kan opstarten. Door het tijdig leveren van vereiste rapportages (plan van aanpak, jaarlijkse rapportage, en eindrapportage) en introductie van een halfjaarlijkse rapportage dient de werkwijze van de Jeugdreclassering inzichtelijker te worden. De casusregie heeft de rol om termijnen te bewaken en daarop te rappelleren, daarnaast toetst zij in hoeverre de doelen van de begeleiding zijn bereikt. Over het waarschuwings- en terugmeldebeleid bij niet naleving van voorwaarden zal gedurende de pilot overleg worden gevoerd. De behandeling van samenloopzaken wordt hoofdzakelijk buiten de pilot opgepakt in verband met medio 2011 op te zetten landelijk beleid. Wel wordt een aantal medewerkers geschoold in zowel het jeugdbeschermings- als het jeugdreclasseringswerk (Drost e.a., 2010).

Knelpunten

Op basis van de literatuur en de interviews komen de onderzoekers tot vijf knelpunten:

1. Doorlooptijden bij het opstarten van de begeleiding door Jeugdreclassering en het uitvoeren.
2. Van toezicht zijn lang.
3. De wijze waarop Jeugdreclassering invulling geeft aan de begeleiding van jongeren met MHS.
4. Is onvoldoende navolgbaar en inzichtelijk.
5. Er is geen uniform beleid ten aanzien van waarschuwen en terugmelden van jeugdigen.
6. Er is een onduidelijk beeld over taak en verantwoordelijkheid van de casusregie.
7. Samenloopzaken van jeugdbescherming en jeugdreclassering vergen extra aandacht. (Drost e.a., 2010, p. 8, 55).

Verbeterpunten

Verbeterpunten in de projectopzet van het project Verbetertraject Toezicht jeugd in Breda zijn gericht op:

- Voldoende voorbereidingstijd nemen om alle betrokkenen mee te krijgen in het project.
- Uitgebreide communicatie over de inhoud van de pilot door een gezamenlijke *kick-off* bijeenkomst en een persoonlijke toelichting per organisatie en locatie.
- Grotere betrokkenheid organiseren van uitvoerende medewerkers op ketenniveau.

- Bekijken of de monitor VTJ verder geoptimaliseerd kan worden voor wat betreft de gehanteerde normen, het registreren van contactmomenten en het gebruik van de resultaten.
- Vanaf de start aandacht besteden aan de borging van de werkwijze in de organisaties.

Voor de uitvoering achtten Drost et al. de volgende verbeterpunten van belang:

- Nagaan wat de onderzoeksliteratuur zegt over het functioneren van het toezicht op bijzondere voorwaarden voor jeugd (met een jeugdreclasseringsmaatregel).
- Bekijken welke veranderingen bij de executieafdeling van het OM nodig zijn voor een snellere afhandeling.
- Kijken naar mogelijkheden om capaciteit flexibel in te zetten om wachtlijsten en doorlooptijden te beperken.
- Met de ketenpartners zoeken naar nieuwe oplossingen wanneer normtijden niet worden gehaald.
- Duidelijkheid creëren als afspraken vanwege onduidelijkheden niet worden nagekomen.

De onderzoekers concluderen op basis van de resultaten dat het nog te vroeg is voor een landelijke implementatie van VTJ. De voorbereidingstijd is kort geweest, de daadwerkelijke implementatie is later gerealiseerd dan beoogd, en nog niet alle doelstellingen zijn gerealiseerd. Zij adviseren de pilot te verlengen en eventueel een verbeterd concept te testen in een tweede arrondissement.

Met betrekking tot een eventuele landelijke uitrol achten de onderzoekers de volgende elementen van belang:

- een landelijke projectgroep instellen die de uitrol aanstuurt;
- continu in draagvlak investeren en het gezamenlijke doel benadrukken;
- de doelen prioriteren en faseren;
- doorlooptijden permanent monitoren, idealiter in een geautomatiseerd systeem;
- per arrondissement afzonderlijk uitrollen met een eigen projectgroep, op maat gesneden aanpak, en aandacht voor (lokale) weerstanden. (Drost, e.a. 2010, p. 10)

Conclusie

Het Verbetertraject Toezicht in Breda was expliciet gericht op het verbeteren van de tijdigheid: van een snelle start tot een snelle executie van de reclasseringsmaatregel. Uit de evaluatie komen vergelijkbare knelpunten naar voren als bij het onderzoek naar Maatregel Hulp en Steun: de doorlooptijden bij het

opstarten van de begeleiding door Jeugdreclassering en het uitvoeren van toezicht zijn lang; de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de begeleiding van jongeren met MHS was onvoldoende navolgbaar en inzichtelijk; er was geen uniform beleid ten aanzien van waarschuwen en terugmelden; er is een onduidelijk beeld over taak en verantwoordelijkheid van de casusregie; tenslotte vergen samenloopzaken extra aandacht. Hierbij dient te worden opgemerkt dat een aanzienlijk deel van de knelpunten samenhangt met de moeizame implementatie van het traject en niet zo zeer betrekking heeft op de inhoud van het toezicht. Verbetersuggesties zijn dan ook voornamelijk gericht op het aanpakken van die punten. Hierbij wordt echter ook sterk geadviseerd nader onderzoek te doen naar het functioneren van toezicht.

Naar aanleiding van de uitkomsten is er een en ander in gang gezet. Een groot deel van de aanbevelingen wordt of is inmiddels aangepakt binnen het programma Jeugdcriminaliteit en Jeugdgroepen. De doorlooptijden zijn aangepakt, samenloopzaken beter afgestemd, er is meer aandacht gekomen voor nazorg en voor schoolverzuim. Bij de tenuitvoerlegging zijn zaken versneld door een intensievere samenwerking in het veld. Ketensamenwerking is tevens versterkt, ook door inzet van het Landelijk Instrumentarium Jeugd (LIJ) en door initiatieven als het traject- en netwerkberaad, de veiligheidshuizen en lokale afspraken.

2.6 *Evaluatie Handboek Methode Jeugdreclassering (2010)*

In 2010 is het Handboek van 2005, hierboven al aan de orde gekomen, geëvalueerd door Regioplan (Timmermans, Van den Tillaart & Homburg, 2010). In dit kwalitatieve beleidsonderzoek in opdracht van het WODC dat heeft plaatsgevonden in de periode mei tot en met december 2009 is gebruik gemaakt van de volgende methoden: een inventarisatie van de werkwijze van de jeugdreclassering, dossieronderzoek en interviews met vertegenwoordigers van betrokken instanties. De inventarisatie van de werkwijze van de jeugdreclassering bestond uit telefonische interviews met gedragsdeskundigen en teamleiders van de vijftien instellingen die jeugdreclassering verzorgen met als doel om eerste indruk te krijgen van gebruik van de nieuwe methodiek bij instellingen, of medewerkers getraind worden, of zij het nut zien van het handboek en welke voor- en nadelen zij zien. Daarnaast zijn honderd dossiers bij negen Bureaus Jeugdzorg bestudeerd. Het doel hiervan was inzicht krijgen in hoeverre inhoudelijk en procedureel volgens het handboek wordt gewerkt. Deze dossieranalyse is aangevuld met 50 interviews met jeugdreclasserders om zicht te krijgen op hun visie op het gebruik, de werkwijze, de nadelen van het handboek en uniformiteit en professionaliteit. Tot slot zijn er elf telefonische interviews afgenomen met twee ketenpartners van de Jeugdreclassering, namelijk de RvdK en het OM. Het ging hierbij om de vraag in hoeverre de

ketenpartners het werk van de Jeugdreclassering als professioneel en uniform beschouwen en of daar de laatste jaren veranderingen in zijn geconstateerd.

Resultaten

Het Handboek werd in het algemeen als nuttig ervaren. De algemene werkwijze van jeugdreclassering bleek in principe volgens het Handboek te lopen. Dit gold tevens voor de verschillende soorten begeleidingstrajecten. Uit de gesprekken met jeugdreclasserders bleek bovendien dat het grootste deel wordt ondersteund in het gebruik van het Handboek en tevens feedback krijgt op de manier waarop zij dit handboek toepassen in de praktijk.

Als succesfactoren worden genoemd: belang van het Handboek, uniformiteit in werkwijze, doelgericht werken, verhoogde structuur en houvast in het werken, betere verantwoording, transparantere werkwijze, duidelijker gezicht jeugdreclassering, meer kritische houding van reclasseringsmedewerkers, voordat hulpverlening wordt ingezet wordt eerst gekeken naar de stand van zaken, risico's en de intensiteit van de begeleiding, grote betrokkenheid, kennis van zaken, en ketengericht denken en overleggen door partners. Deze aspecten zijn tevens van belang voor de invulling van het toezicht. (Timmermans, Van den Tillaart & Homburg, 2010).

Als knelpunten van de nieuwe methodiek noemde men de frequente en uitgebreide verslaglegging en rapportages naar ketenpartners, er was kritiek op de gebruiksvriendelijkheid van de nieuwe formulierensets en op het handboek zelf (o.a. te omvangrijk en moeilijk leesbaar). Ook misten instellingen bepaalde onderwerpen in het Handboek (o.a. seksualiteit en andere culturen) en leek het handboek niet te zijn afgestemd op leerplichtzaken en samenloopzaken, iets wat in de praktijk als een lastig probleem werd gezien. De caseload was te hoog om het Handboek volledig toe te kunnen passen. Werkdoelen worden geëvalueerd, maar het algemene einddoel (verminderen recidive) wordt vaak achterwege gelaten stelden de reclasserders. Op het moment dat de begeleiding niet naar wens verloopt, mag de jeugdreclasserder de jongere terugmelden. Bij deze terugmeldingen worden de meningen van de jongere zelf, en de ouders vaak niet meegenomen in de rapportage.

Het dossieronderzoek liet zien dat de meerderheid van de onderzochte instellingen intussen de belangrijkste uitgangspunten van het Handboek Methode Jeugdreclassering toepast, een duidelijke succesfactor. Deze zijn het schatten van het recidiverisico van de jongere met behulp van een wetenschappelijk onderbouwde methode (het risicotaxatie-instrument) aan het begin van de begeleiding en het benoemen van criminogene factoren (delict-gerelateerde factoren) tijdens de diagnostiekfase. Toch maakte een kwart van de onderzochte instellingen (nog) geen risicotaxatie en stelde een vijfde geen criminogene factoren vast. Dit zijn vooral de kleine en middelgrote instellingen.

Ongeveer de helft van alle ondervraagden bij de RvdK en het OM zagen voorts een duidelijke verbetering in de professionaliteit van de werkers en ketenpartners. (Timmermans, Van den Tillaart & Homburg, 2010).

In reactie op de roep van de jeugdreclasseerders dat de nieuwe methode meer tijd per zaak vraagt en dat de caseload te hoog is heeft de minister van Justitie in september 2009 extra financiële middelen beschikbaar gesteld. Met de MOgroep Jeugdzorg zijn afspraken gemaakt over de concrete invulling en opvolging.

Conclusie

Het kwalitatieve beleidsonderzoek van Regioplan waarin veel medewerkers en ketenpartners zijn ondervraagd, wijst uit dat het handboek grotendeels aan de doelstellingen voldoet en dat gebruikers, reclasseerders en ketenpartners tevreden zijn over de inhoud ervan. Knelpunten zitten op aspecten van uitvoering en zijn deels al verholpen zoals extra investeringen om de caseload aan te kunnen. Blijvende monitoring wordt echter wenselijk geacht om de inhoud van het handboek up to date te houden en training en overleg te stimuleren.

2.7 Inspectie Jeugdzorg over de jeugdreclassering (2010)

In 2010 heeft de Inspectie Jeugdzorg onderzoek gedaan naar de Jeugdreclassering bestaande uit een globale landelijke oriëntatie op de uitvoeringspraktijk van de jeugdreclassering. In de oriëntatie heeft de inspectie vooral gekeken naar de wijze waarop de jeugdreclassering in de praktijk handelt vanuit het cliëntperspectief, dat wat de jongere nodig heeft.¹⁰ Voor dit kwalitatieve onderzoek heeft de inspectie bij elk van de vijftien Bureaus Jeugdzorg een afdeling jeugdreclassering bezocht evenals bij de landelijk werkende instellingen William Schrikker Groep (WSG) en het Leger des Heils Jeugdzorg & Jeugdreclassering (LJ&R). In het onderzoek /de bezoeken stonden de volgende methoden centraal: gesprekken met jeugdreclasseerders en leidinggevendenden; het bijwonen van cliëntencontacten (gesprekken met jongeren; jongere en hun ouders; jongeren en hulpverleners; gesprekken met jongeren die een dagbestedingsproject bezochten); het bijwonen van enkele zittingen bij de rechtbank wanneer een jongere op zitting moest verschijnen; het aanwezig zijn bij de vele werkzaamheden van de jeugdreclasseerder (overleggen met leidinggevendenden, gedragswetenschappers en andere instanties); en dossieronderzoek bij de jongeren die de

10 Tielen, G.E.M. (21 maart 2011). *Brief. Betreft Jeugdreclassering (kenmerk IJZ/3055078-WtL/10-03P)*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Inspectie Jeugdzorg.

inspectie gedurende het bezoek had ontmoet. De resultaten zijn enkel neergelegd in een brief van 21 maart 2011 en niet in een afzonderlijk rapport.

Resultaten

Positief waardeerde de Inspectie dat er landelijk een grote mate van eenduidigheid bestaat in het uitvoeren van de jeugdreclasseringsmaatregel. De centraal gestuurde invoering van het Handboek Methode Jeugdreclassering heeft daar in belangrijke mate aan bijgedragen. De Inspectie signaleerde dat de jongere overal centraal staat in de begeleiding en dat de ouders en het netwerk worden betrokken. Jeugdreclasseerders werken praktisch en *out-reachend*. De uitkomst van de risicotaxatie, die volgens dit onderzoek overal wordt afgenomen, is richtinggevend voor de werkwijze in de casus; namelijk weinig contact bij een gering recidiverisico tot veel contact bij een groot recidiverisico.

Ook werd duidelijk dat de jeugdreclasseerders in hun communicatie met de jongeren aansluiten bij het niveau, de beleving en de interesses van de jongeren. De jeugdreclasseerders maken ook gebruik van nieuwe communicatiemiddelen (sms, e-mail, jongerensites).

Als knelpunt werd geconstateerd dat er soms spanning bestaat tussen de straf- en de pedagogische invalshoek. De jeugdreclassering opereert vanuit een strafrechtelijke invalshoek en is gebonden aan wettelijk bepaalde begeleidingstermijnen en terugmeldingsafspraken met het OM. Deze spanning doet zich voor als de jeugdreclasseringsmaatregel eindigt omdat de proeftijd is verstreken of de jeugdige is teruggemeld aan het OM en de jeugdige niet open staat voor voortgezette vrijwillige hupverlening, terwijl de onderliggende problematiek nog onvoldoende is opgepakt.

Opvallend was volgens de Inspectie dat begeleidingen naar aanleiding van schoolverzuim ongeveer een derde van het totale aantal zaken behelzen en dat er sprake is van een lange periode tussen het eerste verzuim en de start van de jeugdreclassering. De methodiek van de jeugdreclassering is niet toegespitst op de complexe problematiek rond schoolverzuim. De Inspectie ziet ruimte om door vroegtijdige signalering van het verzuim en het zo spoedig mogelijk aanpakken van onderliggende (gezins)problematiek, het aantal jongeren dat vanwege deze reden jeugdreclasseringsbegeleiding opgelegd krijgt te verlagen (Tielen, 2011, p. 2-3).

De resultaten van deze kwalitatieve oriëntatie zijn enkel neergelegd in een brief van 21 maart 2011 en niet in een afzonderlijk rapport. Hierdoor is niet na te gaan hoe representatief en valide het onderzoek is voor de praktijk van toezicht Jeugdzorg. De werkelijke waarde van de bevindingen is moeilijk te beoordelen.

Niettemin zijn het wel uitspraken van de Inspectie waaraan in het veld veel waarde wordt gehecht. Positief waardeerde de Inspectie dat er landelijk een grote mate van eenduidigheid bestaat in het uitvoeren van de

jeugdreclasseringsmaatregel mede op basis van het handboek. Uit de evaluatie van het handboek bleek dit ook, uit eerdere onderzoeken zoals die van Kruissink en Verwers in 2002 bleek dit echter nog niet. Positieve aspecten van de uitvoering zijn dat de jongere centraal blijkt te staan in de begeleiding en ouders en het netwerk worden betrokken and dat jeugdreclasserders praktisch en outreachend werken. Ook dat de uitkomst van de risicotaxatie richtinggevend is voor de werkwijze per jongeren; weinig contact bij een gering recidiverisico tot veel contact bij een groot recidiverisico. Wel signaleerde men dat er soms nog spanning tussen de strafrechtelijke en de pedagogische invalshoek als het toezicht ophoudt terwijl het voortzetten van begeleiding wenselijk zou zijn. Ook werd de methodiek van jeugdreclassering bij schoolverzuim voor verbetering vatbaar geacht. Door vroegtijdige signalering van verzuim en het zo spoedig mogelijk aanpakken van onderliggende problematiek zou het aantal jongeren dat vanwege schoolverzuim begeleiding opgelegd krijgt te verlagen zijn.¹¹

2.8 *Samenvatting en conclusie*

Op basis van de hierboven beschreven onderzoeken en methodiekontwikkelingen kan worden geconstateerd dat in het begin van de jaren 2000 het reclasseringswerk een stevige plaats had verworven in de jeugdstrafrechtketen. Een aantal factoren zette de kwaliteit van begeleiding echter onder druk. Er bleken te sterke verschillen in methodische uitgangspunten en methodieken per instelling en daarbinnen per individuele werker. Zware caseloads, lange doorlooptijden en vertraagde TUL-zittingen waren andere knelpunten.

De knelpunten die werden gesignaleerd in de hierboven beschreven onderzoeken uit die tijd hebben geresulteerd in aandacht voor verdere professionalisering en het creëren van maatschappelijk en politiek draagvlak. Er was behoefte aan meer onderbouwing van en eenduidigheid in de methodiek van de Jeugdreclassering. In het Handboek Methode Jeugdreclassering dat in 2005 verscheen, staat de gehele methodiek en werkwijze van het jeugdreclasseringswerk beschreven. Sinds het Handboek in 2007 actief is

11 Op het terrein van het schoolverzuim zijn de laatste jaren echter ook belangrijke stappen gezet. Zo is er een Aanwijzing strafrechtelijke aanpak schoolverzuim gericht op het doel 'volgen van onderwijs' voor alle kinderen via een gecoördineerde en inzet van alle betrokken partners. De leerplichtambtenaar vervult de schakelrol bij deze gezamenlijke aanpak van en neemt het initiatief voor vervolg op de verzuimmeldingen met als eerste doel terugleiding naar school. Voor de gezamenlijke aanpak worden door de betrokken partners afspraken gemaakt op zowel landelijk als lokaal niveau. Deze aanwijzing beoogt invulling te geven aan het *strafrechtelijk* vervolg. Met de inwerkingtreding per 1 februari 2011 van de nieuwe Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim is de aanwijzing ingekort. De aanwijzing is wel gehandhaafd, omdat deze dwingende regels voor het OM bevat.

gebruik genomen, is er veel verbeterd. Het Handboek biedt een goede basis voor eenheid in methodiek en de uitvoering ervan.

In latere onderzoeken worden andere knelpunten aangedragen, maar voor een deel ook dezelfde- zoals te lange doorlooptijden (bij het opstarten van de begeleiding door Jeugdreclassering en het uitvoeren van toezicht); de wijze waarop Jeugdreclassering invulling geeft aan de begeleiding van jongeren met MHS is onvoldoende navolgbaar en inzichtelijk; het ontbreekt nog aan uniform beleid ten aanzien van waarschuwen en terugmelden van jeugdigen; Taken en verantwoordelijkheden binnen de casusregie van de Raad voor de Kinderbescherming zijn soms onduidelijk en samenloopzaken van jeugdbescherming en jeugdreclassering vergen extra aandacht.

Uit evaluatie blijkt het handboek grotendeels aan de doelstellingen te voldoen. De gebruikers, de reclasseringswerkers en de ketenpartners blijken tevreden over de inhoud. Knelpunten zitten op aspecten van uitvoering en snelle doorstroom. Blijvende monitoring wordt wenselijk geacht om de inhoud van het handboek up to date te houden en training en overleg te stimuleren.

Het toezicht op bijzondere voorwaarden voor jeugd functioneert steeds beter, in de zin dat de uitvoering van toezicht in de praktijk soepeler verloopt. Dit wordt vooral geweten aan de invoering van het handboek en de daarin uitgewerkte methodiek die handvatten heeft gegeven voor de uitvoering en meer eenheid heeft bewerkstelligd.

Veel van het gedane onderzoek naar toezicht op de bijzondere voorwaarden van de afgelopen jaren is op de processen en de implementatie gericht en minder op de werkzame mechanismen van toezicht. Op basis van het kwalitatieve onderzoek uit 2002 kan worden geconcludeerd dat begeleiding maatwerk betreft en dat de duur van de begeleiding en de frequentie van *face-to-face*-contacten tussen cliënt en de Jeugdreclassering effect hebben op het doelbereik van de begeleiding, namelijk minder recidive en het weer op de rails krijgen van het leven van de jongere.

3 *Toezicht volwassenreclassering*

In dit hoofdstuk gaan we in op relevant onderzoek naar toezicht binnen de volwassenreclassering, omdat dit inzicht biedt in het functioneren van toezicht in het algemeen. Bij de volwassenreclassering wordt het toezicht uitgevoerd door de drie reclasseringsorganisaties (3RO): Reclassering Nederland, de Verslavingsreclassering en het Leger des Heils. 3RO is ook al langere tijd bezig werkzaamheden te professionaliseren en is op zoek naar meer efficiënte en naar verwachting ook effectievere manieren van het toepassen van de voorwaardelijke sanctie en toezicht. Voor het toezicht in de jeugdreclassering is de afgelopen jaren door beleidsmakers ook gekeken naar werkbare mechanismen uit de volwassenreclassering en met de invoering van het adolescentenstrafrecht komen jeugd- en volwassenreclassering steeds dichterbij elkaar aan te liggen. Zijn er bruikbare lessen of aanknopingspunten te halen uit het toezicht in de volwassenreclassering?

3.1 *Inzicht in Toezicht (2007)*

De DSP-Groep voerde in 2007 in opdracht van het WODC onderzoek uit naar het product toezicht zoals dat werd uitgevoerd door de drie reclasseringsorganisaties, het onderscheiden van uitvoeringsvarianten hierbinnen en naar welke factoren bijdragen aan een succesvol toezicht (Abraham, Van Dijk & Zwaan, 2007). In het onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden gecombineerd:

- Een literatuurstudie/documentanalyse op het gebied van werkzame bestandsdelen van programma's die tot doel hebben om recidive te voorkomen
- Een kwantitatieve analyse van 8.354 in 2004 afgeboekte toezichten uit het indertijd gehanteerde Cliënt Volg Systeem (CVS) dat door de drie reclasseringinstanties wordt gehanteerd.
- Een verdiepende analyse van 106 dossiers.
- En 28 interviews 16 met sleutelfiguren en 12 met (ex-)cliënten van de reclassering- om het toezicht te beschrijven.

Resultaten

De belangrijkste constatering en conclusies over de uitvoering van toezicht waren als volgt (Abraham e.a. 2007, p. 5-6):

- De reclasseringspraktijk kende geen eenduidige uitvoeringsvarianten van toezicht; de invulling is vooral op de individuele cliënt toegesneden. Wel zijn er bepaalde kenmerken van toezicht te koppelen aan bepaalde doelgroepen.
- Toezicht werd (in 2007) in een zo vroeg mogelijk stadium vormgegeven op basis van het juridisch kader, gegevens uit het Cliënt Volg Systeem (CVS), RISc (risicotaxatie van criminogene factoren), overleg met de cliënt, en de professionaliteit en expertise van de reclasseringswerker. Bij aanvang van het toezicht wordt bepaald welke controleactiviteiten en agogische activiteiten worden ingezet. De reclassering heeft binnen de door de opdrachtgever gestelde voorwaarden de mogelijkheid om de inhoud van het toezicht vorm te geven.
- Een programmatheorie waarom bepaalde activiteiten passend zijn voor de invulling van het toezicht, en wat de onderliggende mechanismen en werkzame factoren zijn die de effectiviteit van toezicht bepalen was in 2007 nog in ontwikkeling. Binnen de 3RO werd niet expliciet een bepaalde programmatheorie onderschreven.
- Van de onderzochte dossiers was er in bijna alle gevallen van de wel gestarte toezichten een doelstelling geformuleerd, meestal terug te vinden in het plan van aanpak dat bij de aanvang van het toezicht wordt opgesteld. Er zijn korte termijn doelstellingen die zich beperken tot de toezichtstermijn (waaronder het niet recidiveren tijdens het toezicht), en lange termijn doelstellingen die veelal refereren aan het goed kunnen functioneren in de samenleving na afloop van het toezicht, maatschappelijke rehabilitatie of resocialisatie, of het overdragen naar zorg.¹²

Bij de uitvoering van toezicht werden de procesbeschrijving en de bijbehorende protocollen uit het Handboek Reclassering (Stichting Reclassering Nederland, 2003) in grote lijnen gevolgd, maar in sommige gevallen wordt hiervan afgeweken. De voorgeschreven contactfrequentie¹³ werd in veel toezichtstrajecten niet gehaald. Ook werd het plegen van een strafbaar feit niet altijd gemeld bij het bevoegd gezag. Er waren signalen dat relatief kleine misdrijven niet consequent leiden tot retournering van het toezicht door de reclasseringswerker (vaak in overleg met de leidinggevende) aan het OM. Eventueel werd het traject - na overleg met het OM - gecontinueerd met aanpassing van de voorwaarden. Ook werd vastgesteld dat het OM niet altijd terugkoppelt wat er gebeurt met 'geretournerde' toezichten. Daardoor komt

12 Er zijn wel verschillen tussen de drie organisaties: de Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland en het Leger des Heils richten zich meer op overdracht naar zorg (na afloop van het toezicht), de Reclassering Nederland op het voorkomen van recidive en maatschappelijke resocialisatie. De begrippen doelstelling, doelen en maatregelen worden in de praktijk door elkaar gebruikt, hoewel dit is verbeterd sinds de opkomst van RISc.

13 De frequentie is wekelijks/ tweewekelijks indien nodig op basis van de gestelde diagnose, maar minimaal eens per maand.

het voor dat de reclasseringswerker niet aanwezig is op een zitting tenuitvoerlegging. Dit werd al aangekaart in het rapport van de Inspectie voor Sanctietoepassing naar ketenaansluiting (2006).

Op grond van de interviews werd voorzichtig geconcludeerd dat de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners redelijk verloopt. Als knelpunt werd ervaren dat de procesgang in de strafrechtketen wordt vertraagd doordat de ene organisatie op de andere moet wachten. Justitie moet soms wachten op een voorlichtings- of adviesrapportage, die vaak pas vlak voor de zitting wordt geleverd. De reclassering zegt te moeten wachten op het vonnis van de rechter voordat zij kan beginnen. Deze conclusie werd ook getrokken in het rapport over ketenaansluiting tussen de reclassering en het OM, van de Inspectie voor Sanctietoepassing van 2006.

Conclusies over resultaten van toezicht

Uit de dossieranalyse en de kwantitatieve CVS analyse bleek dat een deel van de toezichten wordt afgebroken na de start (12% van de in 2004 afgeboekte toezichten). De meest voorkomende reden is het niet kunnen bereiken van cliënten. Een andere reden is het niet nakomen van afspraken in een pril stadium van het toezicht. Een groter deel van de toezichttrajecten wordt begonnen, maar voortijdig beëindigd (26% van de in 2004 afgeboekte toezichten). In bijna een derde van de trajecten was er sprake van het opnieuw plegen van strafbare feiten.

De frequentie van controleactiviteiten was het hoogst bij de voortijdig beëindigde trajecten. Dit wordt deels verklaard doordat cliënten met een hoog recidiverisico frequenter worden gecontroleerd.

Ruim een derde van de cliënten kreeg een agogisch programma aangeboden en de rest dus niet. Bij de cliënten bij wie het toezicht succesvol is afgerond, is iets vaker een dergelijk programma aangeboden. Als een toezicht, waar een agogisch programma onderdeel van uitmaakt, succesvol wordt afgerond, is in de meeste gevallen (ongeveer 65%) ook het programma in zijn geheel doorlopen.

Succesfactoren of werkzame elementen

Werkzame elementen die standaard terug te vinden zijn in de werkwijze van de reclassering waren onder meer: bij de invulling van het toezicht wordt rekening gehouden met de criminogene factoren (behoefteprincipe); de interventieprogramma's worden afgestemd op de diagnostiek en er wordt rekening gehouden met de responsiviteit van cliënten. Op grond van het onderzoek kan echter moeilijk worden vastgesteld of deze drie factoren ook daadwerkelijk samenhangen met het al dan niet succesvol afronden van het toezicht. Er wordt verondersteld dat naast deze succesfactoren die ontleend zijn aan de *What-works* literatuur ook voorafgaande detentie, de aanwezigheid van een advies en voorlichtingsrapportage en gespecificeerde bijzondere voorwaarden van invloed zijn op de kans dat toezicht succesvol wordt

afgerond. Het onderzoek laat zien dat er inderdaad een lichte mate van samenhang lijkt te zijn tussen deze factoren en het succes van toezicht, met de kanttekening dat er lang niet altijd sprake is van voorafgaande detentie en in minder dan de helft van de toezichten van gespecificeerde bijzondere voorwaarden (Abraham, Van Dijk & Zwaan, 2007, p. 74).

Knel- en verbeterpunten volwassenreclassering

Een knelpunt in toezicht was volgens de geïnterviewden de communicatie met de reclasserings-medewerker. Onder de geïnterviewden bestond onduidelijkheid over wat een cliënt mag verwachten van de reclassering. Hierdoor worden soms verwachtingen gewekt, die niet worden waargemaakt. Een ander genoemd knelpunt was de relatie tussen reclassering met keten- en andere samenwerkingspartners. Van de reclassering werd door de geïnterviewden een duidelijker stellingname tegenover justitie verwacht en meer duidelijkheid over eventuele informatie-uitwisseling over cliënten met de andere reclasseringsorganisaties. Hierdoor wordt voorkomen dat cliënten de ervaring hebben dat er dingen achter hun rug om worden gedaan. Ook deden zich in de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners, knelpunten voor die de feitelijke start van het toezicht nodeloos vertragen.

De geïnterviewden gaven een aantal verbeterpunten mee op basis van hun ervaring met reclasseringstoezicht: meer ervaren medewerkers, meer tijd en geld voor re-integratie en nazorg, niet alleen aandacht voor het erkennen van het probleem maar ook samenwerken aan een oplossing voor de toekomst, intensievere en persoonlijker ondersteuning op praktische zaken, een betere voorbereiding en planning (bijv. in het regelen van huisvesting na detentie) en fasering (in het uitwerken van het toezichtstraject) (Abraham, Van Dijk & Zwaan, 2007, p. 65, 73).

Aanbevelingen voor het management van de reclasseringsorganisaties

Deze waren vooral gericht op het scheppen van betere voorwaarden voor de uitvoering van het toezicht, zoals:

- Het ontwikkelen van een eenduidig begrippenkader ten aanzien van toezicht en een eenduidige omschrijving van juridische modaliteiten die zowel door het Ministerie van Justitie, de reclasseringsorganisaties en andere justitiële organisaties worden gehanteerd.
- Nadere uitwerking van de bestaande programmatheorie voor toezicht, zodat er een samenhangende structuur ontstaat die de reclasseringsswerkers kan helpen bij een succesvolle uitvoering van het toezicht.
- De sturing dient meer dan nu het geval is resultaatgericht te zijn en bovendien voor zover mogelijk te worden geformuleerd in meetbare termen. Een evaluatie van de effectiviteit van het toezicht wordt daarmee mogelijk gemaakt.

Aanbevelingen voor de uitvoering van toezicht

- Afspraken over uitvoering van het toezicht dienen te worden nagekomen, bijvoorbeeld met betrekking tot de intensiteit van het toezicht.
- Toezichttrajecten dienen bij voorkeur zo snel mogelijk na vonnis of na beëindiging van detentie van start te gaan.
- Doelstellingen die voor individuele toezichttrajecten worden geformuleerd moeten betrekking hebben op de resultaten die met de toezichtactiviteiten worden beoogd en worden bij voorkeur in meetbare termen vastgelegd.
- De reclassering dient alle overtredingen die tijdens het toezicht zijn begaan en waarvan kennis wordt gedragen terug te melden aan het OM. Een omgekeerde informatieplicht is eveneens dienstig. (Abraham, Van Dijk & Zwaan, 2007, p. 76, 77)

Conclusie

Dit onderzoek bevat naast een literatuurstudie op het gebied van werkzame bestandsdelen van programma's die tot doel hebben om recidive te voorkomen, ook een kwantitatieve analyse van afgeboekte toezichten. In het onderzoek naar toezicht jeugd zoals besproken in hoofdstuk 2 is nauwelijks kwantitatieve data te vinden.

Werkzame elementen die in de werkwijze van de volwassenreclassering in 2007 werden geconstateerd waren dat bij de invulling van het toezicht rekening wordt gehouden met de criminogene factoren (behoefteprincipe); dat de interventieprogramma's worden afgestemd op de diagnostiek en dat er rekening wordt gehouden met de responsiviteit van cliënten. Tussen die factoren en het succes van toezicht werd een lichte samenhang geconstateerd.

Knel- en verbeterpunten waren vooral gelegen in de communicatie. Aanpassingen in het aantrekken van meer ervaren medewerkers, meer tijd en geld voor re-integratie en nazorg, niet alleen aandacht voor het erkennen van het probleem maar ook samenwerken aan een oplossing voor de toekomst, intensievere en persoonlijker ondersteuning op praktische zaken, een betere voorbereiding en planning werden wenselijk geacht. Ook op management- en uitvoeringsniveau werden suggesties gedaan ter verbetering van definiëring en programmatheorie en qua uitvoering gericht op tijdigheid en heldere afspraken.

3.2 *Efficiënt toezicht (2008)*

In 2008 gingen De Kogel en Nagtegaal na wat bekend is over de effectiviteit van toezichtsprogramma's voor delinquenten en forensisch psychiatrische patiënten, welke veronderstelde mechanismen ten grondslag liggen aan

effectieve of veelbelovende programma's en onder welke omstandigheden positieve resultaten bereikt kunnen worden. (De Kogel & Nagtegaal 2008). Ze deden dit in opdracht van het WODC op basis van een literatuuronderzoek naar toezicht bij deze twee groepen. Daarbij hebben ze specifiek gekeken naar delinquenten met een ernstige psychiatrische stoornis, zedendelinquenten en delinquenten verslaafd aan verdovende middelen. Op basis van meta-analyses, overzichtstudies en aparte effectstudies beoordeelden ze wat bekend is over de effectiviteit van de desbetreffende toezichtprogramma's in het verminderen van recidive.

Ze kozen voor vier verschillende invalshoeken aangaande toezicht:

1. De *punitieve invalshoek* stelt dat delinquenten afgeschrikt zullen worden door een verhoogde kans op ontdekking als gevolg van meer toezicht en de consequenties van de ontdekking. Hierdoor zou het plegen van delicten afnemen.
2. De *rehabilitatiebenadering* stelt dat kenmerken van de delinquent en zijn omgeving verband houden met het criminele gedrag. Deze benadering focust zich op het veranderen van deze kenmerken die leiden tot crimineel gedrag. De bedoeling van het toezicht is om het risico dat de betrokkene in de toekomst een delict pleegt te verkleinen. (lange termijn benadering)
3. De *risicomanagementbenadering* focust zich meer op pragmatische doelstellingen. Voorbeelden zijn het herkennen en classificeren van bepaalde groepen op basis van risiconiveau, om vervolgens door middel van toezicht, preventie en onschadelijkmaking delinquentie te verminderen.
4. De *normatieve benadering* neemt ook principes als vergelding en proportionaliteit van de straf in acht.

Als werkende mechanismen gingen ze uit van:

- afschrikking;
- beperking;
- grotere kans op detectie;
- sociale controle en bindingen;
- een goede relatie tussen de delinquent en de reclasseringsfunctionaris;
- sociale steun: het aanleren van terugvalpreventiestrategieën, beïnvloeding van specifieke componenten van de delictketen;
- actieve en assertieve aanpak van reclasseringsfunctionarissen of hulpverleners;
- gespecialiseerd casemanagement;
- het verzamelen, uitwisselen en delen van informatie waardoor meer en kwalitatief betere informatie beschikbaar komt voor alle toezichthoudende en hulpverlenende instanties en functionarissen;
- multidisciplinaire samenwerking en samenwerking tussen professionals van verschillende organisaties.

De volgende werkende toezichtprogramma's werden beschreven:

➤ **Toezichtprogramma's voor delinquenten met een ernstige psychiatrische stoornis**

(*Forensic*) *Assertive Community Treatment* (FACT en ACT) lijkt een veelbelovend toezichtprogramma voor delinquenten met een ernstige psychische stoornis. Vergeleken met standaardzorg in de samenleving is de behandelresultatie beter, vinden minder en kortere opnames in een psychiatrisch ziekenhuis plaats en zijn patiënten meer tevreden. Er werden echter geen verschillen gevonden in psychische toestand, in sociaal functioneren of in criminaliteit. Een kanttekening is dat er nog weinig bekend is over effecten van (F)ACT op recidive, al hebben enkele effectstudies in de Verenigde Staten en in Duitsland in dit opzicht positieve resultaten laten zien. Enige positieve ondersteuning komt verder uit onderzoek naar effecten van de maatregel tot gedwongen ambulante behandeling (*Involuntary Outpatient Treatment Order*, IOT) en een ander ambulant programma voor gevaarlijke psychisch gestoorde daders (*Washington's Dangerous Mentally Ill Offender Program*). IOT omvat ook ACT dan wel *casemanagement* en had alleen indien langdurig en in combinatie met intensieve geestelijke gezondheidszorg een gunstig effect op gewelddadig gedrag en arrestaties.

➤ **Toezichtprogramma's voor zedendelinquenten**

Ten aanzien van zedendelinquenten concluderen de onderzoekers dat toezichtprogramma's die bestaan uit (ambulante) behandeling in combinatie met (intensief) toezicht *mogelijk* werken in de zin dat het percentage recidivisten afneemt en/of (dreigende) terugval eerder gesignaleerd en voorkomen kan worden. Bij een aantal programma's is in één evaluatiestudie gevonden dat het toezichtprogramma resulteerde in recidivevermindering: het *Vermont Treatment Program for Sexual Abusers* (VPTSA) volgens de zogeheten *containment*-benadering voor intensief reclasseringstoezicht, enkele cognitief-gedragstherapeutische behandelprogramma's die ambulant worden gegeven of intramuraal met vervolgens nazorg onder toezicht: het *Phoenix Program*, het *Community Sex Offender Group Work Program* (CSOGP) en een behandelprogramma van het Cordova Counseling Center Florida. Veelbelovend lijkt reclasseringstoezicht in combinatie met libidoremmende medicatie (depo-Provera-programma), evenals de *Circles of Support and Accountability* (COSA), een programma dat zedendelinquenten na invrijheidstelling sociale steun en sociale controle biedt. Bij het *Sex Offender Treatment Evaluation Program* (SOTEP) met het *Sex Offender Aftercare Program* (SOAP) is in een methodologisch goed opgezet onderzoek geen effect op recidive geconstateerd. Het zelfde geldt voor de verzameling programma's onder de noemer *Community*

Sex Offender Treatment Program (CSOP) waarvan in Canada de effectiviteit is onderzocht.

➤ **Toezichtprogramma's voor delinquenten met problematisch middelengebruik**

Voor een gunstig effect van de therapeutische gemeenschap met nazorg in de samenleving op recidive (o.a. arrestaties en veroordelingen tot gevangenisstraf) en drugsgebruik van delinquenten met problematisch middelengebruik is voldoende ondersteuning uit wetenschappelijk onderzoek.

Het effect op recidive van *drug courts* waarbij naast toezicht onder meer behandeling van het problematische middelengebruik wordt geboden, is overwegend positief. Veelbelovend lijken *Breaking the Cycle* (BTC), een combinatieprogramma van een *drug court*, *casemanagement* en *Treatment Alternatives for Street Crime* (TASC) en medicatie tegen hunkering naar middelengebruik in combinatie met controles op drugsgebruik. Enige aanwijzing is er ook voor een gunstig effect op recidive van sociale steun.

Aanbevelingen

De Kogel & Nagtegaal doen op basis van hun bevindingen de volgende aanbevelingen:

- *Rehabilitatiecomponenten*. Indien het de bedoeling is om recidive op langere termijn te verminderen, zouden in te voeren toezichtprogramma's naast controle-elementen ook rehabilitatiecomponenten moeten omvatten. Van de hier onderzochte toezichtprogramma's lijken degene die controle- en rehabilitatiecomponenten combineren, het meest kansrijk in het verminderen van recidive op de langere termijn. Het is dan ook aan te bevelen om voor dergelijke combinaties te kiezen als intensieve toezichtprogramma's in Nederland worden ingezet.
- *Veelbelovende toezichtprogramma's*. Uit het onderzoek komt een aantal programma's naar voren die op basis van soms meerdere, maar vaker een of enkele studies, kansrijk lijken voor het verminderen van recidive op kortere of langere termijn. Dit betreft bijvoorbeeld FACT en het *Washington's Dangerous Mentally Ill program* voor delinquenten met een ernstige psychiatrische stoornis, de therapeutische gemeenschap met nazorg en de drugsrechtbank met behandeling en toezicht voor verslaafde delinquenten. Voor zedendelinquenten gaat het veelal om intramurale behandelprogramma's met nazorg en toezicht in de samenleving, bijvoorbeeld om het *Vermont Treatment Program for Sexual Aggressors* (VTPSA), het *Phoenix Program met Step Out* nazorgprogramma, of het Oregon depo-Provera programma. Verder onderzoek is nodig naar de werkzaamheid van de controle- en rehabilitatieaspecten van dergelijke programma's.

De onderzoekers doen de suggestie na te gaan welke programma's of onderdelen zich lenen voor verdere ontwikkeling en onderzoek in

Nederland. Daarbij raden ze aan over het betreffende toezichtprogramma aanvullende literatuur en andere informatie, zoals protocollen indien beschikbaar, te verzamelen en wellicht tevens onderzoek naar de kosten-effectiviteit te doen.

- *Implementatie en evaluatie.* De benadering van waaruit een toezichtprogramma wordt ontwikkeld, is van grote betekenis voor de veronderstellingen over de wijze waarop het programma effect sorteert. Het is dan ook van belang bij de keuze voor of de ontwikkeling van een toezichtprogramma van te voren vast te stellen welke doelstellingen precies worden beoogd en om vervolgens te expliciteren op welke wijzen, via welke sociale, gedrags- of andere mechanismen deze zouden kunnen worden bereikt. Er kan worden gedacht aan doelstellingen op kortere en langere termijn, zoals het voorkomen van recidive op langere termijn, het vroeg onderkennen van terugval, of het verhogen van de detectiekans van (dreigende) terugval. In het kader van de visie(s) van waaruit het toezichtprogramma wordt beschouwd, moet ook worden gezien hoe met het verbreken van voorwaarden wordt omgegaan. Bij de mogelijke werkzame mechanismen kan naast sociale, en psychologische mechanismen, ook worden gedacht aan biologische mechanismen.

Verder is de duur van het toezicht van belang. In hoeverre is bijvoorbeeld re-integratie en toewerken naar een leven zonder toezicht een doelstelling? Of is het toezicht in principe blijvend nodig? Veel van de gevonden toezichtprogramma's zijn onderzocht gedurende een relatief korte toepassing, meestal hooguit enkele jaren. Er is daarom nog weinig bekend over de effecten van toezicht gedurende langere tijd (vijf jaar en langer).

Bij de implementatie van een programma zou gebruik moeten worden gemaakt van wat bekend is over algemene werkzame principes zoals de criteria van de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie.

Er is een groot gebrek aan effectonderzoek en procesevaluaties van goede kwaliteit, terwijl inzicht in de vragen of een toezichtprogramma werkt en hoe het werkt van cruciaal belang is voor het succesvol gebruik van dergelijke programma's. Het verdient dan ook aanbeveling om de ontwikkeling en invoering van een toezichtprogramma gepaard te laten gaan met een programma-evaluatie, een procesevaluatie en een effectevaluatie van een zo hoog mogelijke methodologische kwaliteit.

De effectiviteit van toekomstige toezichtprogramma's zal in aanzienlijke mate afhangen van de ontwikkelingen op het gebied van behandelinterventies. Vanuit een breder perspectief gezien, is transmuraal toezicht een van de mogelijke opties binnen het sanctiestelsel. In dit rapport is besproken dat toezicht wordt ingezet voor verschillende strafdoelen, waaronder afschrikking, risicomanagement op kortere termijn en resocialisatie en recidivevermindering op langere termijn. De mate waarin wordt geïnvesteerd in toezicht en andere extramurale sancties en in intramurale sancties, en voor welke

strafdoelen toezicht zal worden ingezet, zijn uiteindelijk maatschappelijke keuzes.

Conclusie

Dit onderzoek betreft een inventarisatie van bestaande toezichtprogramma's en van wat bekend is over de effectiviteit en de veronderstelde werkzame mechanismen van deze programma's. De conclusies worden noodzakelijkerwijs beperkt door de mate waarin onderzoek is verricht en door de kwaliteit van deze onderzoeken, zo stellen de onderzoekers.

Het is een van de weinige onderzoeken waarin veel effectiviteitsstudies zijn samengebracht en dit ook nog voor specifieke groepen daders en patiënten is gedaan. Van de onderzochte toezichtprogramma's lijken degene die controle- en rehabilitatiecomponenten combineren het meest kansrijk om recidive op de langere termijn te verminderen. Voor delinquenten met een ernstige psychiatrische stoornis blijkt een therapeutische gemeenschap met nazorg goed te werken en voor verslaafde delinquenten de drugsrechtbank met behandeling en toezicht. Voor zedendelinquenten gaat het veelal om intramurale behandelprogramma's met nazorg en toezicht in de samenleving. Toch wordt ook hier geconcludeerd dat er een groot gebrek is aan effectonderzoek en procesevaluaties van goede kwaliteit, terwijl inzicht in de vragen of een toezichtprogramma werkt en hoe het werkt van cruciaal belang is voor het succesvol gebruik van dergelijke programma's. Daarop dient ook in Nederland meer te worden ingezet.

3.3 *Planevaluatie Reclasseringstoezicht (2009)*

In 2009 werd een Planevaluatie Reclasseringstoezicht gedaan door Impact R&D in opdracht van het WODC. Het toenmalig kabinet wilde de sanctietoe-passing moderniseren en de effectiviteit ervan verbeteren. Gestreefd werd naar verbetering van het stelsel van voorwaardelijke sancties vanuit het programma Justitiële Voorwaarden, waaronder het verbeteren van het toezicht op de naleving van (bijzondere) voorwaardelijke sancties bij vrijheidsbenemende straffen en strafrechtelijke maatregelen. Uit eerder onderzoek, zoals het hierboven beschrevene van 2007, was gebleken dat er door een gebrek aan standaardisatie te weinig eenduidigheid is in de uitvoering van het reclasseringstoezicht door de 3RO. De organisaties werkten in samenwerking met het OM, de ZM en de Dienst Justitiële Inrichtingen aan verbetering van het toezicht vanuit het project 'Redesign Toezicht'. Het nieuwe reclasseringstoezicht zou moeten leiden tot een toename van de effectiviteit, transparantie en betrouwbaarheid van de uitvoering. Daarnaast zou het toezicht moeten voldoen aan algemene kwaliteitseisen voor strafrechtelijke interventies: snelheid, zekerheid, strengheid en rechtsgehalte.

Om na te gaan of met de nieuwe werkwijze een effectief reclasseringstoezicht zou kunnen worden bereikt is de planevaluatie uitgevoerd. Dit is gedaan met behulp van de 'policy-scientific-approach' voor analyses van beleidstheorieën. Door middel van het bestuderen van documenten over het nieuwe toezicht, interviews en een groepsbijeenkomst met betrokkenen, is een reconstructie gemaakt van de beleidstheorie van het nieuwe reclasseringstoezicht. Vervolgens is nagegaan in hoeverre het ontwerp van het nieuwe toezicht consistent is, onderbouwd wordt door kennis uit wetenschappelijk onderzoek, en of het realistisch is om te verwachten dat de beoogde doelen bereikt worden (Plaisier & Pennekamp 2009).

Het nieuwe toezicht werkt als volgt: de reclassering stelt een individuele diagnose van het risico op recidive en op schade, de criminogene behoeften en responsiviteit van de betrokkene. Op basis hiervan bepaalt de reclassering wat de benodigde mate en inhoud van het toezicht is en geeft een advies aan de opdrachtgever. De intensiteit van het toezicht kent drie niveaus. De opdrachtgever kan een straf of maatregel met bijzondere voorwaarden opleggen en kan de reclassering vragen toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden. Het toezicht bestaat uit controle en begeleiding, die zijn afgestemd op de bijzondere voorwaarden. Als de voorwaarden tijdens het toezicht overtreden worden, wordt beoogd snel in te grijpen en passende consequenties te nemen.

De beleidstheorie is gebaseerd op verwachtingen dat gedragsverandering bereikt kan worden door het toezicht af te stemmen op bovengenoemde risico's, de criminogene behoeften, omgeving en responsiviteit van de delinquent. Hoe hoger de risico's, hoe intensiever de combinatie van controle en begeleiding over het algemeen zou moeten zijn. Het controleren van de bijzondere voorwaarden zou moeten leiden tot schadebeperking en tot gedragsverandering op korte termijn.

Resultaten

De planevaluatie liet zien dat de beleidstheorie op hoofdlijnen consistent is en dat de onderbouwing goed is. De onderdelen die gereed zijn, worden op hoofdlijnen onderbouwd door kennis uit wetenschappelijk onderzoek, maar vooral het onderdeel begeleiding vraagt nadere uitwerking. De keuze om het toezicht af te stemmen op risico's, criminogene factoren, responsiviteit en omgeving wordt ondersteund door onderzoeksresultaten. De aanpak dient ook intensiever te zijn naarmate de risico's groter zijn. Echter, voor daders met een zeer hoog risico zijn nog niet altijd effectieve aanpakken beschikbaar, en zal een intensiever toezicht mogelijk niet altijd tot de gewenste effecten leiden.

Dat het toezicht moet bestaan uit een combinatie van begeleiding en controle wordt ondersteund door onderzoeksliteratuur. Zo ook de keuze voor inzet van (moderne) controlemiddelen waarmee overtredingen van voorwaarden snel

kunnen worden gesignaleerd, waaruit blijkt dat de pakkans van groot belang is voor het naleven van voorwaarden. Er is weinig onderzoeksliteratuur gevonden over de meest geschikte controlemiddelen, maar wel blijkt duidelijk dat controle alleen effectief kan zijn in combinatie met begeleiding, en dat de nadruk op begeleiding gelegd moet worden. Door de weinig concrete uitwerking van het onderdeel begeleiding in vergelijking tot het onderdeel controle, en het ontbreken van instructies over het combineren van deze taken, kan de indruk verkregen worden dat het onderdeel controle in de praktijk meer nadruk krijgt dan de begeleiding. Dit terwijl dat juist niet effectief zal zijn. Het concreet beschrijven van de wijze waarop de begeleidingsactiviteiten uitgevoerd en gecombineerd moeten worden met controletaken en dit onderdeel te laten uitmaken van de opleiding en coaching, kan dit risico verkleinen.

De werkzame elementen van begeleiding betreffen een goede relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelde en een goede inhoud (plan van aanpak). Deze dimensies krijgen op hoofdlijnen aandacht in Redesign Toezicht en zijn verdeeld in de tien begeleidingsactiviteiten. Deze activiteiten komen ook uit de onderzoeksliteratuur naar voren, maar een aantal aspecten die volgens de literatuur relevant zijn voor de effectiviteit ontbreekt. Dit zijn ten eerste twee belangrijke en veelvoorkomende criminogene factoren bij justitiabelen: denkpatronen en anti-sociale attitudes. Het toezicht zou aan effectiviteit kunnen winnen door meer aandacht te schenken aan deze factoren. De rol van de toezichthouder als 'makelaar' zou daarmee uitgebreid kunnen worden naar de rol van 'change agent'. Ten tweede wordt in de literatuur veel aandacht geschonken aan de houding en vaardigheden die toezichthouders nodig hebben om hun taken goed uit te kunnen voeren. Deze vaardigheden worden echter niet beschreven in de documenten van Redesign Toezicht, omdat de reclassering ervan uitgaat dat deze tot 'het basisrepertoire' van de reclasseringswerkers behoren. Gezien eerder onderzoek waaruit bleek dat er veel variëteit is in de uitvoering van het werk en dat veel reclasseringswerkers moeite hebben met het combineren van taken voor controle en begeleiding, kan hier volgens Plaisier & Pennenkamp (2009) aan worden getwijfeld. Transparantie en structurering van het werk zou vergroot kunnen worden door het gebruiken van protocollen, checklists en beslismodellen. Dit zou ondersteunend kunnen zijn voor toezichthouders, en zou tevens evaluatie en systematische verbetering van het toezicht vergemakkelijken. Daarnaast is opleiding en coaching van toezichthouders essentieel (zie het actuele Handboek).

Aanbevelingen

Het nieuwe reclasseringstoezicht wordt volgens de onderzoekers op hoofdlijnen ondersteund door kennis uit wetenschappelijk onderzoek, maar door de weinig concrete uitwerking van vooral het essentiële onderdeel begeleiding, is

er het risico dat de doelen van het nieuwe toezicht -effectiviteit, transparantie en een betrouwbare uitvoering - niet bereikt kunnen worden.

Gesuggereerd wordt in te zetten op het ontwikkelen van checklists en protocollen. De effectiviteit van het nieuwe *toezicht* kan echter nog niet in zijn geheel worden beoordeeld doordat onderdelen als de training van reclaseringsmedewerkers en het systeem voor kwaliteitsbewaking nog in ontwikkeling zijn. Ook moet het model voor indicatiestelling (RISc) valide en betrouwbaar zijn. Omdat de combinatie van methoden voor controle en begeleiding van essentiële invloed op de effectiviteit van toezicht is, wordt ook aangeraden tot opleiding en een integrale test van alle onderdelen van de nieuwe werkwijze. Vervolgens kan worden gewerkt aan een procesevaluatie, landelijke implementatie en een effectevaluatie. (Plaisier & Pennekamp 2009)

Conclusie

Deze planevaluatie laat zien dat controle alleen effectief kan zijn in combinatie met begeleiding, en dat de nadruk op begeleiding gelegd moet worden. De werkzame elementen van begeleiding betreffen een goede relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelde en een goede inhoud (plan van aanpak). Deze dimensies krijgen op hoofdlijnen aandacht in Redesign Toezicht, maar dienen nog wel verder te worden onderzocht. Monitoring en tests van het nieuwe systeem worden cruciaal geacht.

3.4 Optimalisering voorwaardelijke sancties (2009)

In 2008 startte, als onderdeel van het programma Justitiële Voorwaarden, het pilotproject Optimalisering Voorwaardelijke Sancties (OVS). In vier arrondissementen (Amsterdam, Groningen, Maastricht en Zwolle-Lelystad) werd op kleine schaal een proef begonnen met het op een andere, meer efficiënte en naar verwachting ook effectievere manier toepassen van de voorwaardelijke sanctie.

Tegelijk met de OVS-pilot werd een evaluatieonderzoek gestart door IVA beleidsonderzoek en advies in opdracht van het WODC (Jacobs, Siesling & Van Kalmthout, 2009). Doelstellingen van dit onderzoek waren: volgen hoe het *proces* van de invoering van de maatregelen ter verbetering van de toepassingspraktijk van de bijzondere voorwaarde verloopt: worden de maatregelen inderdaad consequent toegepast?; en zicht krijgen op de mate waarin de maatregelen *effect* hebben: bekorting van doorlooptijden, een hoger slagingspercentage van de naleving van bijzondere voorwaarden en een toename van de toepassing van bijzondere voorwaarden. In Groningen zijn 1335 zaken bekeken, in Zwolle 264 en in Amsterdam 4612.

In het kader van het OVS-project zijn producten ontwikkeld die ervoor moesten zorgen dat voorwaardelijke sancties vaker, sneller, effectiever,

efficiënter en professioneler worden toegepast. Hiertoe is door het ministerie van Justitie in samenwerking met medewerkers van de diverse ketenpartners uit de pilotregio's een Handreiking opgesteld die bouwstenen bevat voor een verbeterde werkwijze: concept-ketenafspraken advies; een conceptaanwijzing voorwaardelijke sancties ten behoeve van het openbaar ministerie; een overzicht van de bijzondere voorwaarden; een overzicht van erkende gedragsinterventies; verbetermaatregelen toezicht; ketenprocesschema's en een overzicht van taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen.

De vier pilotarrondissementen hebben elk de uitgangspunten van OVS op de lokale praktijk van toepassing gemaakt en neergelegd in een plan van aanpak, dat informatie bevat over de OVS-doelgroep, de lokale organisatie van de pilot en de verwachte OVS-resultaten.

Resultaten

Eén van de conclusies die we eruit lichten relevant voor het toezicht is deze: Om de OVS-werkwijze, meer in het bijzonder de persoonsgerichte aanpak, daadwerkelijk consequent door te kunnen voeren in het gehele justitietraject, werd geconstateerd dat het noodzakelijk is dat alle betrokken partijen doordrongen zijn van deze werkwijze. Dat geldt niet alleen voor het openbaar ministerie, de reclassering en de zittende magistratuur, maar ook voor de politie, en, waar nodig gemeenten, zorginstellingen en penitentiaire inrichtingen. Daarbij gaat het om samenwerking op zaaksniveau (met los daarvan de vraag hoe die samenwerking gerealiseerd kan worden, gegeven het tijdrovende en intensieve karakter ervan), alsook op managementniveau, waar afspraken moeten worden gemaakt voor een optimale sturing van en regie op het gehele proces. Essentieel voor dit alles is goede en up-to-date informatie. Die informatie kan op verschillende manieren beschikbaar worden gemaakt en gesteld (een *front office*, een casusoverleg, een monitorsysteem), maar moet alle betrokkenen in staat stellen om zaken te allen tijde op de voet te kunnen volgen.

Uitkomsten

De kwaliteit van het advies blijkt een belangrijke factor in het breder en vooral meer specifiek doen toepassen van bijzondere voorwaarden in het vonnis. Officiëren van justitie en rechters moeten overtuigd zijn van de uitvoerbaarheid van de bijzondere voorwaarden. Het schort nog wel aan vertrouwen van de rechters in het OM, maar ook van het OM in de reclassering.

Draagvlak voor en doordrongen zijn van de werkwijze bij alle relevante ketenpartners, niet alleen binnen de justitiële keten maar waar nodig ook bij gemeenten, zorginstellingen en penitentiaire inrichtingen is van belang om de OVS werkwijze consequent door te kunnen voeren. Het gaat dan om samenwerking en informatieuitwisseling op zaaksniveau, maar ook op managementniveau. Goede en tijdige informatie-uitwisseling moet alle betrokkenen

tenslotte in staat stellen om zaken en cliënten te allen tijde op de voet te kunnen volgen.

Geloofwaardigheid van de strafrechtspleging is volgens de Jacobs en collega's het sleutelbegrip bij de toepassing van de voorwaardelijke modaliteit. Het vormt de sleutel tot recidivevermindering doordat bij snelle en consequente uitvoering ervan niet alleen de gewenste gedragsverandering mogelijk kan worden bereikt, maar ook doordat 'de stok achter de deur' ook weer echt wordt gevoeld. Het vormt daarnaast de belangrijkste voorwaarde voor een effectieve samenwerking van ketenpartners onderling. Met de invoering van OVS in de vier hier besproken pilotarrondissementen zijn belangrijke stappen gezet om die geloofwaardigheid opnieuw gestalte te geven. (Jacobs, Siesling & Van Kalmthout, 2009)

Conclusie

Dit evaluatieonderzoek van het pilotproject OVS toont dat kwaliteit van het advies een belangrijke factor is in de toepassing van bijzondere voorwaarden in het vonnis. Officieren van justitie en rechters moeten overtuigd zijn van de uitvoerbaarheid van de bijzondere voorwaarden. Vertrouwen is daarbij cruciaal. Het onderzoek laat zien dat bij de toepassing van de voorwaardelijke modaliteit geloofwaardigheid van de strafrechtspleging de sleutel is tot recidivevermindering. Bij snelle en consequente uitvoering van toezicht kan niet alleen de gewenste gedragsverandering mogelijk worden bereikt, maar ook 'de stok achter de deur' weer echt worden gevoeld. Deze geloofwaardigheid is daarnaast essentieel voor een effectieve samenwerking tussen ketenpartners onderling.

3.5 Effectiviteit reclasseringsonderzoek (2009)

In 2009 is een literatuuronderzoek verricht naar de effectiviteit van reclasseringswerk ten behoeve van de Adviescommissie Onderzoeksprogrammering Reclassering (Poort & Eppink, 2009).

Dit onderzoek, gedaan in opdracht van het WODC, geeft een uitgebreid overzicht van (nationaal en internationaal) literatuuronderzoek naar de effectiviteit, doelmatigheid en kwaliteit van de reclasseringswerkzaamheden. De belangrijkste vragen waren: werkt het? En: voor wie werkt het onder welke omstandigheden? Het literatuuronderzoek gaat niet alleen over de effectiviteit van een bepaald instrument of interventie, maar ook over de validiteit van de onderliggende theorie over die effectiviteit.

De reclassering beschouwt toezicht als een combinatie van controle, begeleiding en casemanagement, toegepast binnen de juridische kaders die door een rechter, officier van justitie of directeur van een PI zijn bepaald (Bosker & Poort, 2006). In 2007 is hier - mede onder invloed van een opdracht van de

staatssecretaris van Justitie voor modernisering van het toezicht - een aanvulling op gekomen: toezicht als een combinatie van controle op het nakomen van bijzondere voorwaarden en signaleren van dreigende overtredingen enerzijds, en motiveren en stimuleren anderzijds (Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering, GGZ, Leger des Heils, Jeugdzorg en Reclassering, 2007; Ministerie van Justitie, 2007). In de praktijk wordt de term 'begeleiding' vaak nog als synoniem voor 'motiveren en stimuleren' gebruikt.

Conclusies zijn ondermeer dat er in de literatuur diverse onderbouwingen te vinden zijn voor de stelling van de reclassering dat toezicht een combinatie van begeleiding en controle is (Poort & Eppink 2009, p. 88, 89). Kanttekeningen daarbij zijn dat controle van het doen en laten van een persoon (om vast te stellen dat hij gestelde voorwaarden naleeft) ertoe leidt dat hij zich aan deze voorwaarden houdt, in ieder geval minder risico's neemt, maar ook dat controle averechts kan werken, zeker intensievere vormen. Dat effect bestaat eruit dat er meer overtredingen worden ontdekt, waaronder overtredingen die inhoudelijk (in verband met het doel van een bijzondere voorwaarde) niet relevant zijn. Onderzoek leidt bovendien tot de conclusie dat controle alleen voor de langere termijn weinig of geen effect op de vermindering van recidive heeft. Controle als onderdeel van toezicht blijkt een nuttig middel, maar welke vorm en intensiteit van controle het meest geschikt is bij een bepaald risicoprofiel, is nog nergens goed onderzocht. De combinatie van controle en begeleiding is belangrijk, maar onderzoek wijst ook uit dat als in deze combinatie geen aandacht wordt besteed aan de uitkomsten van de 'diagnose' (de criminogene risico's en behoeften van de ondertoezichtgestelde) het effect van het toezicht nihil is. Te veel nadruk op de voorwaarden die moeten worden nageleefd, resulteert zelfs in meer recidive.

Begeleiding blijkt essentieel voor een effectief toezicht. De werkzame elementen van begeleiding zijn: de relatie tussen ondertoezichtgestelde en toezichthouder, 'luisteren en praten', opbouw en onderhoud van iemands netwerk, huisvesting, werk en relaties en casemanagement. De directe persoonlijke omgeving en de sociale omgeving van (ex-)justitiabelen zijn belangrijke factoren voor het stoppen met criminaliteit (*desistance*). (Ex-)justitiabelen willen vooral geholpen worden bij het herstel, de opbouw en het onderhoud van hun netwerken. Hetzelfde geldt voor de elementaire behoeften huisvesting, werk en relaties. Hulp bij het op orde brengen van deze behoeften heeft een positief effect (Poort & Eppink, 2009).

Conclusie

Uit dit literatuuronderzoek van nationale en internationale studies gericht op effectiviteit van reclasseringstoezicht blijkt dat controle en begeleiding onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, maar dat zij ook in context moeten

worden gezien en dat criminogene factoren dienen te worden meegewogen. Werkzame elementen van begeleiding blijken: de relatie tussen ondertoezichtgestelde en toezichthouder, 'luisteren en praten', opbouw en onderhoud van iemands netwerk, huisvesting, werk en relaties en casemanagement.

3.6 Bruikbare elementen uit volwassenreclassering voor jeugd? (2010/2011)

Mede op basis van de hiervoor genoemde resultaten en onderzoeken relevant voor toezicht zowel in de jeugd- als volwassenreclassering, is in 2010/2011 onderzocht of de gekozen oplossingen bij de volwassenreclassering die de afgelopen jaren waren gemaakt, van dienst konden zijn bij de bouw van een nieuw ontwerp van toezicht van de jeugdreclassering (Veen, Verhoef & Focken 2011).

We bespreken het hier, omdat hierboven de relevante aspecten van het volwassentoezicht zijn beschreven.

In dit kwalitatieve onderzoek door onderzoekers van Resources Global Professionals/ AEF is gebruik gemaakt van een documentstudie. Het gaat om documenten met recente inzichten en gesignaleerde knelpunten en initiatieven die beogen de werkwijze van het toezicht van de Jeugdreclassering te verbeteren. Naast het bestuderen van documenten zijn interviews gehouden met sleutelfiguren van de ZM, OM, RvdK, jeugdreclassering en relevante andere projectleiders, programmamanagers en beleidsmakers. Het precieze aantal interviews wordt in de rapportage niet vermeld.

Resultaten

Er zijn volgens de onderzoekers veel overeenkomsten: tussen toezicht bij jeugd en bij volwassenen.

- De voorwaardelijke modaliteit waarop het toezicht gehouden moet worden is een strafrechtelijke interventie.
- Het proces van diagnose tot en met de uitvoering van toezicht is vergelijkbaar.
- Beide kennen een heldere set aan bijzondere voorwaarden waarop toezicht moet worden gehouden.
- Aan de uitvoering van zowel de Jeugd- als de Volwassenreclassering ligt een opdracht (vonnis) ten grondslag.
- Aan de uitvoering van het toezicht van de Jeugd- en de Volwassenreclassering ligt een wetenschappelijke onderbouwing ten grondslag.
- En er is sprake van (een aantal) gedeelde knelpunten in de uitvoering van het toezicht van de Jeugd- en Volwassenreclassering (voor de start van het Programma Redesign Toezicht).

Er zijn echter ook duidelijke verschillen:

- De programmatheorie - zoals neergelegd in het Handboek Methode Jeugdreclassering - verschilt aanzienlijk van de programmatheorie van het toezicht van de volwassenenreclassering.
- In een nieuw ontwerp van toezicht van de Jeugdreclassering dient er vanzelfsprekend veel aandacht te zijn voor de pedagogische invalshoek van het toezicht.

De oplossing die Veen et al. voorstellen om de knelpunten aan te pakken is de keuze voor een meer rationele benadering van de programmatheorie van het toezicht van de Jeugdreclassering. Hierdoor wordt de logica van de programmatheorie verbonden met de logica van een rationele benadering van toezicht. De opvatting dat bij het toezicht van de Jeugdreclassering 'alles anders is' dan bij volwassenen, is volgens hen tot op zekere hoogte waar, maar bij deze benadering om knelpunten op te lossen niet relevant. De verschillen komen tot uitdrukking in de programmatheorie/beleidstheorie die aan beide vormen van toezicht ten grondslag ligt. Dat betekent dat bij een nieuw ontwerp van het toezicht van de Jeugdreclassering (enerzijds) een onderscheid tussen deze logica's moet worden gemaakt en (anderzijds) de verbinding moet worden gerealiseerd.

Verbetersuggesties

Een concrete suggestie die wordt gedaan is dat het toezicht van de Jeugdreclassering wordt vormgegeven in herkenbare uitvoeringsvarianten. Het rapport is gericht op de ontwikkeling van een nieuw ontwerp van toezicht van de Jeugdreclassering, waarin de ontwikkeling en de implementatie in een programma worden vorm gegeven. De methodiek van ontwikkeling en de programmaopzet berusten op twee pijlers: testen als spil van ontwikkeling en een gefaseerde aanpak. Hiervoor is gekozen, omdat uit het onderzoek is gebleken dat er binnen de Jeugdstrafrechtketen verschillend wordt gedacht over de exacte invulling van toezicht. Door testen kan een geobjectiveerd proces worden gecreëerd, waarmee bewezen oplossingen worden overgedragen. Een gefaseerde aanpak betekent een geringe belasting voor de bij toezicht betrokken organisaties in de ontwikkel- en testfase. De programmaopzet biedt tevens de mogelijkheid te investeren in de probleembewustwording met betrekking tot de knelpunten en de betrokken organisaties mee te nemen in het nieuwe gedachtegoed. (Veen, Verhoef & Focken, 2011: p. 7-8)

Conclusie

In dit kwalitatieve onderzoekstraject wordt geconcludeerd dat jeugdreclassering evenals volwassenreclassering kan worden gerationaliseerd als de eigen programma- of beleidstheorie als uitgangspunt wordt genomen er gewerkt wordt aan monitoren. De concrete verbetersuggesties hebben echter vooralsnog geen navolging gehad.

3.7 *Samenvatting en conclusie*

Ook in de volwassenreclassering is de afgelopen jaren een zoektocht ingezet naar professionalisering, meer efficiëntie en effectiviteit. Het versterken van toezicht krijgt hierbinnen ook de nodige aandacht. Een aantal van de hierboven genoemde werkzame mechanismen, knelpunten en daaropvolgende aanbevelingen is ook van toepassing op de uitvoering van toezicht door jeugdreclassering. Succesfactoren komen overeen, maar ook de aanbevelingen sluiten deels aan bij de praktijk van uitvoering van toezicht jeugd. Zo zijn onder meer de bestanddelen van toezicht vergelijkbaar, net als de werkprocessen. Door de afhankelijke positie van zowel volwassenreclassering als jeugdreclassering in de keten vertonen ook de knelpunten veel overlap. Begeleiding blijkt essentieel voor een effectief toezicht. De werkzame elementen van begeleiding zijn: de relatie tussen ondertoezichtgestelde en toezichthouder, 'luisteren en praten', opbouw en onderhoud van iemands netwerk, inzet op huisvesting, werk en relaties en casemanagement. De directe persoonlijke omgeving en de sociale omgeving zijn voor de gereclasserde belangrijke factoren voor het stoppen met criminaliteit. Hulp bij het op orde brengen van deze behoeften heeft een positief effect op recidivevermindering. Meer inzicht in de vragen of en hoe toezichtprogramma's werken is van cruciaal belang voor het succesvol gebruiken ervan. Voor delinquenten met specifieke problematiek zoals zedendelinquenten of verslaafden lijken toezichtprogramma's die controle- en rehabilitatiecomponenten combineren, het meest kansrijk om recidive te verminderen op de langere termijn.

Een goede balans vinden tussen controle en begeleiden binnen toezicht is bij zowel jeugd- als volwassenreclassering essentieel. Deze overeenkomsten laten onverlet dat er grote verschillen in benadering zijn tussen jeugd- en volwassenenreclassering. Naast pedagogische versus agogische uitgangspunten is voor jeugdreclassering het betrekken van de omgeving van de jongere een nog nadrukkelijker voorwaarde om recidivevermindering en re-integratie mogelijk te kunnen maken en daarmee een toezichttraject te kunnen doen slagen. Daarnaast is in de uitvoering van toezicht voor jongeren vanwege de pedagogische insteek voldoende beoordelingsruimte van belang.

In 2011 is onderzocht of de gekozen oplossingen bij volwassenreclassering (Redesign Toezicht) kunnen worden overgenomen bij de bouw van een nieuw ontwerp van toezicht van de jeugdreclassering. Dit is volgens de ontwikkelaars van Redesign Toezicht wel degelijk het geval door de logica van de programmatheorie te verbinden aan de logica van een rationele benadering van toezicht. Tot op heden is hier vanwege beperkt draagvlak echter nog geen verdere invulling aan gegeven. Van het vernieuwde toezicht bij volwassenreclassering moet de precieze waarde overigens nog worden aangetoond. Doordat het systeem tamelijk eenzijdig is ingericht op controle, is er te weinig oog voor het belang van begeleiding in de uitvoering (Zie Bakker & Lünne-mann, 2012).

4 *Een kijkje over de grenzen naar toezicht jeugd*

Wat is er internationaal bekend over (de effectiviteit van) het reclasseringtoezicht voor jeugdigen? Met name in de VS, Canada, en Groot-Brittannië, waaronder Schotland en Noord-Ierland is gedurende de laatste decennia onderzoek gedaan naar reclasseringsinterventies. Dat betreft onderzoek naar jeugd- en volwassenreclassering dat hier enigszins door elkaar wordt besproken, vanwege de mogelijke bruikbaarheid voor aanvullingen voor het Nederlandse jeugdtoezicht. Wel vermelden we steeds om welke doelgroep het gaat. De DSP-groep keek in haar onderzoek in 2007 naar de reclassering in Nederland of er vergelijkbaar toezicht in het buitenland bestaat, waarbij ook werd gekeken naar de effectiviteit van toezicht (Abraham et al. 2007). Hier volgt een samenvatting van hun resultaten in de VS, Canada en de UK. Vervolgens gaan we in op andere onderzoeken die inzichten bieden over 'desistance' en reclassering in Schotland, meer specifiek op jeugdinterventies en toezicht in Noord-Ierland en er volgt enige informatie over ontwikkelingen in Duitsland, Engeland en Zweden met groepsaankpak.

In de meeste landen kent men een vorm van reclassering, maar de invulling en wetgeving ten aanzien van de bevoegdheden van de reclassering tussen landen kan behoorlijk sterk verschillen. In sommige landen wordt veel aandacht besteed aan resocialisatie en ondersteuning, in andere landen wordt een meer repressieve kant van de reclassering benadrukt. Er blijkt een grote verscheidenheid in taken en achterliggende ideeën van de reclassering in verschillende Europese landen te bestaan, waardoor er nauwelijks bruikbare categorieën aan te wijzen zijn. (Van Kalmthout en Derks 2000; Abraham et al. 2007). De taak van de reclassering is in Nederland sterk geënt op het voorkomen van criminaliteit en recidive. Dit is echter lang niet overal het geval. Wel geldt voor elk land, in meer of mindere mate, dat de reclassering een toezichhoudende functie heeft. Toezicht als een instrument van de reclassering om het gedrag van (ex-)gedetineerden te beïnvloeden met als doel de recidive terug te dringen. Waar echter in het ene land de nadruk meer ligt op de nazorg van de (ex-) gedetineerde (preventie), ligt in het andere land meer de nadruk op het beschermen van de gemeenschap door middel van onderdrukkende maatregelen (repressie).

Er is in het buitenland geen toezicht aangetroffen dat sterk lijkt op de Nederlandse invulling van reclasseringtoezicht. We stippen toch een aantal ontwikkelingen in Europa en daarbuiten waar we vergelijkbare toezichtspraktijken of theorievorming hebben die richting kunnen geven aan de ontwikkelingen hier.

4.1 *Werkzame toezichtelementen in de VS, Canada en de UK*

Het grootste deel van de Amerikaanse literatuur betreffende reclassering draait om de effectiviteit van zogenaamde re-integratieprogramma's. Daar kennen ze verschil tussen *parole* en *probation*. *Parole* is het vervroegd vrijlaten van gevangenen, waarna zij onder toezicht staan. *Probation* is het veroordelen van een dader tot een straf binnen de gemeenschap. Voor het reclasseringstoezicht is parole het meest interessant. De parole officer is verantwoordelijk is voor het toezicht op de (ex)gedetineerde. De *parolee* moet zich houden aan verschillende voorwaarden. Zo moet hij zich binnen 24 uur na vrijlating melden. Hij mag geen wapens dragen, hij dient elke verandering van adresgegevens onmiddellijk te melden, hij mag niet meer dan 48 uur reizen zonder toestemming van de *parole officer*, hij moet participeren in opleidings- en werkprogramma's, hij mag geen misdaden plegen en hij moet zich onderwerpen aan fouilleringen door de politie en *parole officers*. Het toezicht op de *parolees* wordt onderverdeeld in administratieve, minimum, medium en intensive supervisie, al naar gelang het type dader en de bedreiging voor de algemene veiligheid die hij/zij veroorzaakt. De precieze inhoud van het toezicht varieert per jurisdictie. De interactie tussen de *parole officer* en de (ex-) gedetineerde kan enorm variëren. Van mensen binnen het *Intensive Supervision Program* (zwaarste variant van toezicht) wordt verwacht dat zij zich elke avond persoonlijk melden. Zij kunnen ook onder het *Electronic monitoring program* vallen, waarbij ze een enkelband aankrijgen en binnen een bepaalde afstand van de ontvanger moeten blijven. *Intensive supervision* behelst gewoonlijk eveneens bloedafname om op drugs te testen, eens per twee weken. Bovendien wordt van daders verwacht dat zij een geldbedrag betalen aan slachtoffers en betalen voor het 'privilege van toezicht'. Deze vorm van toezicht is in de VS sinds de jaren tachtig enorm gegroeid.

Maar werkt dit toezicht nu ook? Daarover verschillen de meningen. Solomon e.a. (2005) stellen dat er nog weinig bekend is over of deze vormen van toezicht bijdragen aan publieke veiligheid of reïntegratie bevordert. Eerder onderzoek toonde aan dat minder dan de helft van de parolees succesvol zijn periode volbracht zonder een voorwaarde te overtreden of een nieuw strafbaar feit te plegen en dat tweederde van alle gevangenen binnen drie jaar na vrijlating weer gearresteerd werden. Er is echter geen vergelijkend onderzoek beschikbaar onder jongeren die niet onder toezicht stonden. Zo kan ook niet kan worden vastgesteld of toezicht al dan niet tot vermindering van recidive leidt. Andere auteurs komen tot andere conclusies. MacKenzie (1997) laat zien dat wanneer toezicht gecombineerd wordt met rehabilitatie programma's, de meeste kans bestaat op een vermindering van recidive. Ook Taxman (2002) stelt dat om het gedrag van daders te beïnvloeden, ondersteuning en controle beiden noodzakelijk zijn. (Abraham e.a. 2007) Ook hier komt weer naar voren dat controle zonder begeleiding niet erg zinvol is.

Het reclasseringsmodel van Canada houdt in dat daders, zodra het einde van hun gevangenschap in zicht is, onder bepaalde voorwaarden, moeten re-integreren in de gemeenschap. Deze re-integratie kent een gefaseerde opbouw. Canada's huidige systeem is ondergebracht bij de National Parole Board, een federale overheidsdienst. Het toezicht wordt uitgevoerd door de parole officers. Soms wordt ook het Leger des Heils of The Native Clan (welzijnsorganisatie voor en door de oorspronkelijke indiaanse bewoners van Canada) ingeschakeld als toezichthouder. In Canada bestaat eveneens als in de Verenigde Staten het verschil tussen parole en probation. Er zijn vier typen voorwaardelijke vrijlating; *temporary absence*, *day parole*, *full parole* en *mandatory supervision*, waarin mate van toezicht varieert.

De concrete vormen van toezicht kunnen, net als in de VS, variëren van kort contact met de toezichthouder, tot allerlei vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals elektronisch toezicht, bootcamps, drugtesten, arrestaties, etc. Over de effecten van dit toezicht verschillen de meningen. Een eigen evaluatie van de National Parole Board Commission stelt dat in een kwantitatief onderzoek op basis van zelf verzamelde gegevens de effecten van parole zeer succesvol zijn:

80% van de parole releases worden afgesloten zonder terugkeer naar een instelling, ongeveer 90% worden beëindigd zonder een nieuw feit, en 99% worden volbracht zonder een nieuw gewelddadig feit). (National parole board, performance report 2003). Bij deze resultaten dient echter de vraag gesteld te worden waar deze uitkomsten aan toe te schrijven zijn. Uit het rapport wordt niet duidelijk of dit nu het effect van het toezicht is, of dat wellicht andere factoren een rol spelen. Bovendien is de onderzoeksgroep alleen gevolgd tijdens de parole. (Abraham e.a. 2007)

Groot-Brittannië kent dezelfde vormen van toezicht als Canada. Sinds 1999 wordt electronic monitoring toegepast. Onderzoek naar de eerste 16.000 gedetineerden in een jaar toonde aan dat 95% van de deelnemers het programma succesvol afrondde. Slechts 2 procent werd opnieuw veroordeeld voor een delict tijdens het elektronische toezicht gepleegd (Dodgson et al, 2001). Drug treatment wordt eveneens sinds 1999 toegepast. In het eerste gedeelte van dit programma dient de gedetineerde zich elke week bij een *Community Psychiatric Nurse* te voegen. Daarnaast hoort hij de *probation officer* twee keer per week te ontmoeten. Tot slot dient de dader eenmaal per maand naar de rechtbank te gaan om de voortgang te laten beoordelen door de rechter. Uit de evaluatie van dit programma bleek dat waar de druggebruikers voorheen ongeveer 668 euro uitgaven aan drugs, ze nu 50 euro per week uitgaven. Waar deelnemers aan het programma voorheen 107 misdrijven per maand pleegden, pleegden zij na deelname nog 10% daarvan. Dit succes zorgde ervoor dat het programma nationaal is ingevoerd. In 2001 is het moderniseringsplan ingevoerd dat gebaseerd is op What Works. Het plan kent twee hoofdlijnen. De eerste hoofdlijn richt zich op toepassing van programma's die

in de praktijk bewezen hebben effectief te zijn. Eén van de ingevoerde programma's is het *Think First programme*: een programma van 52 uur dat erop gericht is om daders probleemoplossende vermogens aan te leren zodat zij hun leven beter kunnen organiseren en de neiging in recidive te vervallen kunnen onderdrukken.

De tweede lijn is de publicatie van de *National Standards*, een soort nationale normering aan rechten, plichten en planning met daarin de nadruk die de reclassering nu legt op repressie en de gevolgen van het niet nakomen van verplichtingen. May en Wadwell deden in 2001 onderzoek naar de effectiviteit van het toezicht. Het snel en op de casus toegepast handhaven van toezichtsvoorwaarden resulteerde in een afname van de recidive, in relatie tot, maar ook ongeacht het niveau van risico (Abraham e.a. 2007).¹⁴

Jeugd

In Engeland zijn met de invoering van de 'Crime and Disorder Act' in 1998 veel nieuwe mogelijkheden gecreëerd om jeugdcriminaliteit aan te pakken, met name in de preventieve sfeer. In het kader van die wetgeving zijn tal van nieuwe projecten ontwikkeld (Van Leiden & Ferweda 2004). Preventie en vroegtijdige signalering zijn kernbegrippen in de wetgeving - de projecten richten zich dan ook op (zeer) jonge kinderen. Daarnaast bestaat er aandacht veel voor jeugdige recidivisten. Gedragsbeïnvloeding is een belangrijk oogmerk in de aanpak van probleemjeugd. In de projecten wordt dit nagestreefd met intensieve, individuele begeleidingen en minder met gedragstrainingen. Controle- en toezichtmaatregelen en sanctionering nemen een belangrijke plaats in. Er wordt veel zorg besteed aan wetenschappelijke evaluaties om een effectief projectenaanbod te creëren. Het What Works-programma is door het Home Office ontwikkeld met als doel alleen nog effectieve projecten ter bestrijding van de jeugdcriminaliteit toe te passen. Niet-effectieve projecten worden gestopt. Als werkzame elementen, ook voor harde kern jongeren worden de volgende componenten van projecten genoemd: nauwe samenwerking tussen instanties, intensieve individuele begeleiding, controle- en toezichtmaatregelen, sanctiemogelijkheden en een centrale aansturing. (Van Leiden & Ferwerda, 2004)

Werkzame elementen van toezicht

Voorals in Engeland en Schotland zijn onderzoeken uitgevoerd naar de persoonlijke en professionele ervaringen met toezicht van zowel ondertoezichtgestelden als toezichthouders (Rex,1999; Barry, 2000; Trotter, 2000; Farrall, 2004;

14 Een belangrijke kanttekening is dat het onderzoek uit de VS, Canada en Groot-Brittannië moeilijk te vergelijken is. Zo gaat het Amerikaanse onderzoek in op recidive nadat de reclassering haar werk heeft gedaan en er geen sprake meer is van toezicht, terwijl het Canadese onderzoek betrekking heeft op recidive gedurende de reclasseringsperiodes. Bij het Engelse onderzoek lijken de resultaten vooralsnog zeer succesvol, maar is niet altijd duidelijk wat nu precies is onderzocht (Abraham e.a. 2007).

Burnett & McNeill, 2005; McCulloch, 2005). In deze onderzoeken werden ondertoezichtgestelden en toezichthouders geïnterviewd over het toezicht dat zij ondergingen/hielden en werd hun gevraagd de factoren te noemen die naar hun mening het belangrijkste waren geweest.

Daarnaast werden in sommige onderzoeken dossiers geanalyseerd. De resultaten van deze onderzoeken komen voor een zeer groot deel overeen. Uit vrijwel alle onderzoeken komen dezelfde werkzame elementen van toezicht naar voren en wordt gesteld dat deze elementen in de hausse van 'What Works' en wetenschappelijk onderbouwde gedragsinterventies naar de achtergrond zijn verdwenen. In 'The NOMS management model' (NOMS, 2005) wordt een pleidooi gehouden voor 'het hoe' als een even belangrijke factor als 'het wat'. Het is niet alleen de inhoud van aanbod die werkzaam is (of niet), maar ook de manier waarop die inhoud wordt aangeboden en uitgevoerd bepaalt de effectiviteit van aanbod. Voor een groot deel bestaat 'het hoe' uit elementen die onderdeel zijn van toezicht, en dan vooral uit de elementen die wij onder begeleiding scharen. (zie: Poort & Eppink, 2009, p. 83)

4.2 *Desistance & werkzaamheid van toezicht (Schotland)*

Toezicht in de (jeugd)strafrechtketen is ook in Schotland onderzocht. Mc Neill gaat in zijn kwalitatieve en diepgaande onderzoeken uitgebreid in op 'desistance' en werkzaamheid van toezicht. Het gaat er volgens hem niet zozeer om welke interventies werken; het onderzoek zou zich meer moeten richten op desistance; de vraag 'hoe komt het dat criminelen terugvallen in crimineel gedrag?'. Recidivisme dient eerst beter begrepen te worden, voordat men zich in onderzoek bezig gaat houden met wat werkt of niet (McNeill, 2006).

Hoe kunnen burgers beschermd worden tegen recidive, hoe kan onnodig gebruik van detentie voorkomen worden? Op welke manier kunnen daders het best terugkeren in de maatschappij? Wat is de rol van reclassering hierin? De focus ligt op positieve verandering in het leven van daders, een focus gericht op de context van verandering. Reclassering dient hierbij rekening te houden met de leefomstandigheden van de cliënt, die vaak gemoeid zijn met verbroken relaties, criminele vrienden, laag onderwijsniveau, drugs gebruik, impulsiviteit, agressie en armoede etc. Het is volgens de auteurs daarom van belang dat de reclassering rekening moet houden met verschillende typen daders, en de context waarin zij leven wanneer reclassering zich bezig gaat houden met verandering in het gedrag van daders (McNeill et al., 2005).

De samenvattingen van vijftig uitgebreide gesprekken met 20 'aanhouders' (persisters) en 30 'afhakers' (desisters) met dezelfde criminele achtergronden en contextuele factoren zijn vergeleken. Op basis kwamen zeven factoren naar voren die de afhakers hebben geholpen hun leven te veranderen:

Desistance is een proces dat wordt gekenmerkt door ambivalentie en besluiteloosheid. Het is geen gebeurtenis. Daarom is de noodzaak van motivatie, steun en inspanning belangrijk.

Desistance kan worden veroorzaakt door gebeurtenissen in het leven. De manier waarop men hiermee omgaat, is afhankelijk van de betekenis van deze gebeurtenissen voor de overtreder.

Desistance kan aangemoedigd worden doordat iemand in de persoon 'gelooft' (vertrouwen). Dit onderstreept het belang van ondersteuning in perioden van ver- en terugval in crimineel gedrag.

Desistance gaat gepaard met een verandering in de eigen identiteit. Dit maakt ondersteunende interventies belangrijk.

Desistance is een actief proces waarbij men het vermogen nodig heeft om goede keuzes te maken in het leven. Dit vermogen moet worden gemaximaliseerd door betrokkenheid en participatie van reclassering. Dit kan op basis van oplossingsgerichte interventies die inspelen op deze sterke punten en op veerkracht van cliënten.

Desistance vereist sociaal kapitaal en menselijk kapitaal (mogelijkheden & capaciteiten). Dit onderstreept de noodzaak van doelstellingen buiten de individuele daders, waarbij reclassering de taak van ondersteuning krijgt toegewezen.

Desistance gaat vaak gepaard met het vinden van een doel door middel van 'generatieve activiteiten': dat men een positieve identiteit kan ontwikkelen door een positieve bijdrage te leveren aan de maatschappij.

De werkzame elementen van de reclassering zijn verder uitgewerkt door Mc Neill:

Het opbouwen van relaties die het proces van verandering ondersteunen
Deze relatie tussen reclasseringsmedewerker en cliënt is een bepalende factor in effectieve interventies. Empathie, respect, warmte en oprechtheid zijn hierbij belangrijke persoonlijke kenmerken waarover een reclasseringsmedewerker dient te beschikken. Verder moet er sprake zijn van wederzijds begrip, goede samenwerking en moet de cliënt ten alle tijden centraal staan.

Het beoordelen van risico, behoeftes en sterke punten

Hierbij moet de focus op de individuele cliënt liggen. Risico's en evaluaties van de behoeften kunnen goed onderbouwd worden door gedegen professionele analyses. Het betrekken van mensen in dit proces, kan de kwaliteit, geloofwaardigheid en consistentie van de individuele evaluaties verbeteren.

Onderzoek op basis van de planning en uitvoering van interventies

Een goede beoordeling vereist de ontwikkeling van duidelijke afspraken over gedrag en beschikbare middelen voor de verandering van het criminele gedrag. Daarom moet de planning gebaseerd zijn op de ontwikkeling van geloofwaardige en toetsbare theorieën van verandering in gedrag. Men moet

niet alleen bezig zijn met 'wat werkt', maar tevens met de planning en uitvoering van interventies.

Het beheren/managen van verandering

Vijf factoren zijn belangrijk in de ondersteuning van gedragsverandering bij criminelen: consistentie, continuïteit, consolidering, verplichting en het nakomen van gedane interventies en afspraken. Deze vijf kenmerken moet een reclasseringsmedewerker ten alle tijd in het achterhoofd houden (McNeill, 2005).

Human capital

In recenter literatuuronderzoek gaat McNeil (2009) verder in op de hierboven al aangestipte ontwikkeling van Human Capital: Criminelen zouden zich meer moeten kunnen aanpassen aan de samenleving waarin zij leven, aan verschillende culturen en de leefwerelden van anderen. Toezicht zou hierbij niet moeten focussen op de bestaande programma's, maar op nieuwe programma's die meer uitgaan van verandering van criminelen in plaats van het aanpassen van criminelen.

Ook hierin kan de reclassering een belangrijke rol vervullen:

Ontwikkeling Motivatie

Reclassering zou zich meer moeten focussen op de ontwikkeling van motivatie bij criminelen om hun leven te beteren. Het Good Lives Model Offender Rehabilitation (GLM) biedt hier mogelijkheden toe. Hierin wordt een nieuw levensplan aan criminelen voorgelegd, wat tot een betere leefstijl en afname van criminaliteit zou moeten leiden ('positieve psychologie').

Ontwikkeling Social Capital

Reclassering zou criminelen erop moeten wijzen dat ze meer positieve bijdragen moeten leveren aan hun familie, vrienden, kennissen en andere mensen in hun omgeving. Dit zou namelijk leiden tot meer bruggen en verbindingen, waardoor crimineel gedrag minder vanzelfsprekend wordt. Deze connecties met andere mensen zouden er namelijk voor zorgen dat men zich naar de normen en waarden van de samenleving gedraagt (Mc Neill 2009 b).

In Schotland is ook effectief het toezicht op daders onderzocht. Hierbij komen twee ook voor de Nederlandse situatie herkenbare modellen naar voren:

1. The Risk-Need-Responsivity Model: De meeste aandacht moet uitgaan naar de criminelen die het grootste risico vormen. Wat dan precies de aanpak moet zijn, en wat 'risicovol' is wordt niet benoemd. Belang en veiligheid van de samenleving zelf staan in dit model voorop.
2. The Good Lives Model: Reclassering zou zich meer moeten focussen op de ontwikkeling van motivatie bij criminelen om hun leven te beteren. Ze

zouden dit moeten doen aan de hand van het hierboven genoemde GLM (Good Lives Model Offender Rehabilitation).

4.3 *Inzetten van eigen kracht en verantwoordelijkheid (Noord-Ierland)*

We inventariseren uit de Noord-Ierse praktijk van toezicht een aantal relevante projecten voor jeugdigen waarbij ook wordt ingezet op het versterken van eigen kracht en verantwoordelijkheid. Het volgende project heeft een herstelrechtelijke insteek.

PYOP: Your New Life: Your steps to a better life

De Youth Justice Agency werkt met dit PYOP programma. Een beter leven ontstaat voor jongeren doordat zij leren van het verleden, bepalen wat zij echt willen in het leven en zij toewerken naar een beter leven. Dit gebeurt in vijf stappen: preparing → understanding → responding → committing → evaluating. Hieronder worden deze stappen kort toegelicht:

- **Preparing:** De jongere leert hier hoe om te gaan met vicieuze cirkels in het leven.
- **Understanding:** De jongere leert waarom fout gedrag in het verleden heeft geleid tot problemen.
- **Responding:** De jongere leert hoe de volgende keer beter te reageren.
- **Committing:** De jongere houdt zich aan de verplichtingen om beter te reageren op bepaalde situaties.
- **Evaluation:** De jongere heeft geleerd om voorgaand gedrag te evalueren en wanneer nodig is, dit gedrag opnieuw aan te passen.

CTC Associates: Time to Grow

‘Protection rackets’ zijn vormen van crimineel gedrag die jeugdigen laten zien om hun ware aard te verbergen. Met ‘ware aard’ worden gevoelens als schaamte, angst en gebrek aan controle bedoeld. ‘RESPECT’ zou de manier zijn om jongeren hun leven te laten beteren: *Really Expecting to See Potential Even when Concealed or Trapped*. In vijf stappen kan het ware potentieel bij een jongere worden ontdekt:

1. Laten zien aan de jongere dat hij/zij een beter leven kan hebben.
2. De jongere bewust maken van het feit dat zij crimineel gedrag vertonen (van hun ‘protection rackets’).
3. De jongere laten begrijpen dat hun gedrag anderen en zichzelf schade toebrengt.
4. De jongere beter laten reageren op tegenslagen in het leven.
5. Aandacht steken in het nieuwe/positieve gedrag van de jongere → laten leren van de fouten.

Dit moet gebeuren op basis van respectvolle relaties met volwassenen, goede bronnen, regels, verantwoordelijkheden, steun en de ontwikkeling van vaardigheden.

Dit alles gebeurt binnen twee dimensies: *framing & circling*

1. *Framing*: Laat de grenzen zien wat betreft veiligheid, rechtmatigheid en respect waarin de verandering in gedrag plaatsvindt.
2. *Circling*: Binnen het ‘circling’ proces worden het bewustzijn en de acties voor een beter leven gecreëerd.

Het zijn relatief jonge projecten, maar monitoring en evaluatie is wel ingezet.

Genoemde interventies zijn erop gericht de jongeren een actieve eigen verantwoordelijkheid te geven in re-integratie en het opbouwen van een nieuw leven. Deze bewustwordingstrajecten, waarin deels herstelrechtelijke elementen zijn opgenomen, spelen een rol binnen toezicht. Het is interessant om ervaringen uit te wisselen met collega's in Noord-Ierland en te kijken wat de mogelijkheden van deze interventies zijn in het licht van het Nederlandse jeugdreclasseringtoezicht.

4.4 *Wraparound care*

Het interventiemodel dat bekend is geworden onder de naam ‘Wraparound care’ is de afgelopen jaren in de USA snel in opkomst. Vooral in de jeugdzorg, ook bij delinquente jongeren, wordt het succesvol toegepast. Een essentieel kenmerk is de ontwikkeling van een sterk casemanagement, dat de verschillende noodzakelijke activiteiten onder één regie brengt. De zorg en ondersteuning - en binnen een justitieel kader ook het toezicht - worden vanuit een centraal plan van aanpak georganiseerd door één centrale professional. De losse elementen worden als het ware in een wrap om het cliëntsysteem gedrapeerd en de casemanager en de cliënt blijven tijdens alle fasen van het traject gezamenlijk de spil. Het model is in de USA inmiddels doorontwikkeld tot een inhoudelijke werkwijze, gericht op het bewerkstelligen van veranderingen in het leven van mensen met ernstig en hardnekkig problematisch gedrag. De aanpak is kosteneffectief, mede door de inschakeling van sociale netwerken. Er is (tot dusver) één randomized controlled experiment gedaan naar de werkzaamheid bij terugdringen van recidive onder jeugdige delinquenten (Carney & Buttell, 2003). De groep jonge delinquenten die in het wraparound care model begeleid werd, liep tijdens en vlak na het programma minder van huis weg, minder spijbelde en werd minder vaak geschorst van school. De groep pleegde minder vaak geweld en werd minder vaak door de politie opgepakt en had vaker een baan dan de controlegroep voor wie de conventionele aanpak gold: een casemanager die de jongere verwees naar een

aantal losstaande interventies en zelf geen centrale rol speelde in de alliantie. Over recidive op lange(re) termijn zijn nog geen gegevens bekend.

Volgens het wraparound care model zijn duurzame veranderingen in problematisch gedrag (en omstandigheden) alleen mogelijk als interventies:

- Passen in een plan dat door een team van professionals en personen uit het eigen netwerk samen met het cliëntsysteem is ontworpen.
- Dit plan concrete doelen betreft in de eigen leefsituatie van het cliëntsysteem.
- De activiteiten door de casemanager en de cliënt samen worden aangestuurd.
- De noodzakelijke interventies uit meerdere sectoren van hulp, zorg, ondersteuning en toezicht kunnen worden ingezet en;
- de uitvoering bij voorkeur plaatsvindt in de eigen leefomgeving.

Het model is geprotocolleerd. Er wordt in principe op alle relevante levenssterreinen ingezet. Het team samenwerkende professionals komt slechts enkele malen bijeen. Idealiter start het traject - bij bestrijding van recidive - al tijdens de detentiefase. Een belangrijk element in het model is de overtuiging dat het cliëntsysteem zelf mede probleemeigenaar is en dat veranderingen zonder (uiteindelijke) intrinsieke motivatie niet beklijven. Daarom is de cliënt zelf altijd lid van het wraparound team. Omdat het model in toenemende mate wordt toegepast in een gedwongen kader, wordt ook gewerkt met doelen die zijn opgelegd in het kader van een toezicht. Die doelen zijn niet onderhandelbaar en het werken hieraan wordt als 'ontbindende voorwaarde' voor het begeleidingstraject vastgelegd. De effectiviteit van begeleiding in gedwongen kader blijkt groter als de gestrafte cliënten zelf zijn betrokken bij het opstellen van het plan. (Hermanns & Menger, 2009).

4.5 Toezicht bij jeugdgroepen

Over effectief toezicht specifiek voor jongeren betrokken bij jeugdgroepen is internationaal nog maar weinig bekend. Veelal wordt toezicht op individueel niveau geïntensiveerd, zoals in Nederland met ITB HK en ITB CRIEM gebeurt. Bij de literatuur die voor handen is, is de validiteit ervan voor de Nederlandse situatie een aandachtspunt: Zijn youth gangs in de VS vergelijkbaar met 'onze' criminele jeugdgroepen? (Abraham e.a. 2007).

Noord-Ierland

In Noord-Ierland wordt in dit verband gesproken van youth gangs (lees: criminele jeugdgroep). Veel criminaliteit wordt in groepsverband gepleegd. Hier wordt samengewerkt tussen de 'Youth Justice Agency' en de 'Probation Board of Northern Ireland' om de meeste ernstige en persistente jonge delinquenten een intensieve supervisie programma te bieden. Het programma

maakt gebruik van cirkels van steun en verantwoording (Chapman & Wilkins, 2010). De programma-aanpak en het toezicht is niet gericht op de youth gangs als zodanig, maar op de individuele leden.

Verenigde Staten

Spergel e.a. (1994) hebben in de Verenigde Staten kwantitatief onderzoek gedaan naar hoe organisaties en gemeenschappelijke diensten problemen rond youth gangs aanpakken. Op basis van een grootschalige enquête concluderen zij dat speciale preventieve, vroege interventie en intensieve supervisie programma's moeten worden opgesteld voor verschillende type leden van criminele jeugdgroepen. Daarnaast is reclasseringstoezicht bij leden van een criminele jeugdgroep gecompliceerder dan toezicht bij jongeren die geen lid zijn van een criminele jeugdgroep.

Zweden

In Zweden worden veel projecten toegepast die in Amerika succesvol zijn gebleken. Met name in Zweden is een bijkomend doel van de aanpak van jongeren vaak het vergroten van de opvoedingsvaardigheden van de ouders van de jongeren. Het jongerenbeleid in Zweden geldt voor jeugdigen vanaf veertien jaar. De minimumleeftijd van de doelgroep van veel projecten ligt bij twaalf jaar. Zweden richt zich op jongeren vanaf deze leeftijd die crimineel gedrag (dreigen te) vertonen, maar ook jongeren die (daarnaast) drugs gebruiken. Harde-kernjongeren en veelplegers zijn eveneens een belangrijke doelgroep. Er is veel aandacht voor gedragstrainingen, waarvan de methodiek is onderbouwd door wetenschappelijke theorieën. Het basismodel dat in Zweden wordt toegepast, is cognitieve gedragstherapie. Daarnaast blijken projecten waarbij het gezinssysteem centraal wordt gesteld (zoals MST) een belangrijke rol in te nemen. Evenals in Engeland wordt in Zweden veel belang gehecht aan wetenschappelijke evaluaties van projecten, om tot een effectief projectenaanbod te komen. Cognitieve gedragstherapie gebaseerd op wetenschappelijke theorieën én intensieve gezinsbegeleiding zien Van Leiden en Ferwerda (2004) als belangrijke componenten voor effectieve projecten voor problematische jongeren, waaronder jeugdige veelplegers en harde kern jongeren.

In Duitsland worden met name projecten en programma's toegepast die in het eigen land ontwikkeld zijn. De projecten richten zich in het algemeen sterk op vroegtijdige signalering van jongeren die in de criminaliteit dreigen te vervallen, waarbij de minimumleeftijd van de doelgroep soms al vijf of zes jaar is. Daarnaast is er aandacht voor criminele jongeren die steeds weer recidiveren, zoals de harde kern jongeren en jeugdige veelplegers. Duitsland is méér dan de andere landen gericht op agressief en gewelddadig gedrag bij jongeren. Bij de methodiek van de projecten ligt de nadruk op (een combinatie van) individuele begeleidingen, pedagogische (sport)activiteiten en

gedragstrainingen. Daarbij is een confronterende pedagogiek de meest gebruikte methode. In Duitsland bestaat minder aandacht voor wetenschappelijke evaluaties van projecten dan in Engeland en Zweden (Van Leiden & Ferweda 2004). Typerend voor veelbelovende dan wel succesvolle projecten van Duitse origine - die goed toepasbaar kunnen zijn op harde-kernjongeren en jeugdige veelplegers - is het toepassen van confronterende pedagogische methoden bij gedragstherapie. Hierbij wordt de jongere sterk geconfronteerd met zijn gedrag en wordt er gewerkt aan een alternatief gedragspatroon. (Abraham e.a. 2007).

Ook recent onderzoek van Weerman en anderen laat zien dat internationaal criminologisch onderzoek naar criminele en problematische jeugdgroepen vooral heeft plaatsgevonden onder de vlag van 'gang research'. Veel gebeurde in de Verenigde Staten, 'waar al lang geleden herkenbare straatbendes ontstonden met hun eigen namen en symbolen, en van waaruit (vaak stereotype) beelden van 'gangs' wereldwijd verspreid werden via de media en muziek (gangstarp)'. Op het eerste gezicht lijkt internationaal onderzoek op dit terrein over iets heel anders te gaan dan wat in Nederland verstaan wordt onder problematische en criminele jeugdgroepen, maar bij nadere bestudering zijn er echter toch veel parallellen. In beide gevallen gaat het om jongeren en jongvolwassenen die zichtbaar zijn op straat en betrokken zijn bij regelovertredend en crimineel gedrag. In de Verenigde Staten blijkt voorts dat veel van de groepen die daar als 'gang' worden gekenmerkt, niet voldoen aan de stereotypen uit de media. Sommige problematische jeugdgroepen in Nederland kopiëren de symbolen van Amerikaanse gangs, noemen zich 'Crips of Bloods' en gaan ook kleding in bepaalde stijl dragen. Binnen het internationaal onderzoek is gekeken naar de verschillen en overeenkomsten tussen beide fenomenen en wordt gezocht naar neutrale definities die zowel traditionele gangs als meer algemene problematische jeugdgroepen omvatten. Zo hebben de onderzoekers binnen het Eurogang netwerk afgesproken dat ze één consensus definitie van gangs en 'troublesome youthgroups' (problematische jeugdgroepen) gebruiken: een duurzame groep jongeren die op straat rondhangt, voor wie betrokkenheid bij illegale activiteiten onderdeel is van de groepsidentiteit. (Weerman, Keijser & Huisman 2012)

4.6 *Samenvatting & conclusie*

We hebben in vogelvlucht verschillende buitenlandse aspecten van zowel volwassen- als jeugdreclasseringswerk de revue laten passeren om daaruit relevante toezichtsaspecten te destilleren.

Werkzame elementen van de reclassering die uit internationaal onderzoek naar voren komen, zijn deels vergelijkbaar met de succesfactoren in Nederland. Zo geldt dat de relatie tussen reclasseringsmedewerker en cliënt

een kritieke factor is in effectieve interventies. Er dient een relatie te worden opgebouwd die het proces van verandering ondersteunt. De jongere moet centraal staan, ook bij het beoordelen van risico, behoeften en sterke punten. Bij deze beoordeling kan de betrokkenheid van de professional het verschil maken in de kwaliteit, geloofwaardigheid en consistentie. Dit geldt ook voor toezicht.

Een goede beoordeling vereist de ontwikkeling van duidelijke afspraken over gedrag en beschikbare middelen voor de verandering van het criminele gedrag. Daarom moet de planning gebaseerd zijn op de ontwikkeling van valide en toetsbare theorieën van gedragsverandering. Daarbij moet er niet alleen aandacht zijn voor ‘wat werkt’, maar ook voor de planning en uitvoering van interventies.

Bij het managen en ondersteunen van gedragsverandering bij jongeren moet de jeugdreclasserder te allen tijde rekening houden met vijf factoren: consistentie, continuïteit, consolidering, verplichting en het nakomen van gedane interventies en afspraken. Ook hier komt weer naar voren dat controle zonder begeleiding niet erg zinvol is.

Er komt steeds meer oog voor inzet op het human capital van delinquenten om hun leven te beteren. Toezicht zou hierbij moeten focussen op nieuwe programma's die meer uitgaan van verandering van criminelen in plaats van het aanpassen van criminelen aan de maatschappij.

Hierin kan de (jeugd)reclassering een belangrijke rol vervullen. Meer focus op de ontwikkeling van motivatie van de jongere om hun leven te beteren is hier een voorbeeld van. Het Good Lives Model Offender Rehabilitation (GLM), gebaseerd op positieve psychologie, biedt hier mogelijkheden toe. Hierin wordt een nieuw levensplan aan criminelen voorgelegd, wat tot een betere leefstijl en afname van criminaliteit leidt.

Naast human capital is ook inzet op social capital (sociaal kapitaal) van belang: Reclassering zou criminelen erop moeten wijzen dat ze meer positieve bijdragen moeten leveren aan hun familie, vrienden, kennissen en andere mensen in hun omgeving. Dit leidt tot meer bruggen en verbindingen, waardoor crimineel gedrag minder vanzelfsprekend wordt. Deze connecties met andere mensen zouden er namelijk voor zorgen dat men zich naar de normen en waarden van de samenleving gedraagt.

Het interventiemodel Wraparound care sluit aan bij een persoonsgebonden aanpak, maar kan zich ook uitbreiden naar hele gezinnen. Voor dit model is sterk casemanagement essentieel. Toezicht, zorg en ondersteuning voor de jongere worden vanuit een centraal plan van aanpak georganiseerd door één coördinerende professional. Losse begeleidende en ondersteunende elementen worden als een ‘wrap’ om het cliëntsysteem gedrapeerd en de casemanager en de cliënt blijven tijdens alle fasen van het traject gezamenlijk de spil. Ook in Nederland is dit beeld inmiddels aan het doorsijpelen, zowel binnen individueel toezicht alsook bij de aanpak van gezinnen.

Problematische jeugdgroepen kennen verschillende aanpakken in diverse landen. In het toezicht wordt veel wordt ingezet op preventie, maar ook op gedragsverandering, individuele begeleidingen, pedagogische (sport)activiteiten en gezinsaanpakken.

5 *Relevante beleidsontwikkelingen en trends*

5.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk beschrijven we relevante beleidsontwikkelingen voor toezicht jeugd. We signaleren vervolgens een aantal trends en ontwikkelingen - niet limitatief - die van belang zijn voor het toezicht in de jeugdstrafrechtketen.

De afgelopen decennia is er grote beleidsmatige aandacht geweest voor de aanpak van jeugdcriminaliteit. *Jeugd terecht* richtte zich vooral op het voorkomen van eerste delicten en het terugdringen van recidive onder jongeren. ‘Samenhang’ en ‘samenwerken’ waren sleutelwoorden. Het Programma *Aanpak jeugdcriminaliteit* bouwde voort op de resultaten van *Jeugd terecht*. Het richtte zich op vroegtijdig ingrijpen om te voorkomen dat jongeren afglijden naar crimineel gedrag. Daarbij stond een persoonsgerichte aanpak centraal. Het landelijk instrumentarium jeugdstrafrechtketen werd ontwikkeld om doelgericht informatie te verzamelen over de delinquente jongere en passende gedragsinterventies te kunnen inzetten. Werkzame gedragsinterventies werden en worden door de Erkenningscommissie structureel in kaart gebracht en het gebruik hiervan verder gestimuleerd. Nieuwe wetgeving kwam tot stand om de mogelijkheden om via het strafrecht het gedrag van jeugdigen te beïnvloeden te verruimen (Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen in 2008, Wet Voorwaardelijke Sancties).

Ten slotte had een snelle en consequente jeugdketen prioriteit om jeugdcriminaliteit terug te kunnen dringen. Versnelling van doorlooptijden en het verbeteren van informatiemanagement zodat de ketenpartners actuele en volledige informatie over criminele jongeren kunnen delen, stonden hierbij centraal. Ook werd ingezet op het verbeteren van het toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarde Hulp & Steun bij een voorwaardelijke veroordeling en opgelegd als schorsende voorwaarde.

Binnen het huidige Programma Jeugdcriminaliteit en Jeugdgroepen van het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt, voortbouwend op de eerdere beleidsprogramma's, stevig ingezet op het implementeren en borgen van structurele maatregelen in de jeugdketen met gebruikmaking van sancties en maatregelen waarvan het nut is vastgesteld en waardoor een aanmerkelijke recidivereductie wordt beoogd. De nadruk ligt daarbij op het consequent ten

uitvoerleggen van straf. Het actieprogramma Problematische Jeugdgroepen heeft hierbinnen een aanjagende en ambassadeursfunctie.

Uitgangspunten zijn onder meer selectieve inzet van rechtshandhaving, gelegenheidsbeperking en efficiënte uitvoering. Voor een succesvolle aanpak van jeugdcriminaliteit worden justitiële voorwaarden als een randvoorwaarde gezien om grip te krijgen op de jeugdige criminelen. Korte vrijheidsstraffen dien te worden vervangen door meer opleggen van voorwaardelijke straffen met bijzondere voorwaarden. Het stelsel van voorwaardelijke sancties dient dan ook te worden verbeterd. Dit vraagt om snelheid, gerichte advisering, scherpere in vonnis en vordering, intensief toezicht op de naleving en nauwe samenwerking en afstemming tussen ketenpartners. De focus is bij dit programma verschoven van ontwikkeling naar implementatie. Het instrumentarium LIJ en dat dient te helpen bij het gericht toepassen van gedragsinterventies en Pro Kid voor het vroegtijdig signaleren van problematisch gedrag van jonge kinderen worden landelijk ingevoerd opdat alle partners in de jeugdketen op (meer) uniforme wijze gaan werken.

Hierna gaan we kort in op een aantal relevante beleidsontwikkelingen -binnen en buiten het Programma Jeugdcriminaliteit- die van invloed zijn of naar verwachting de komende jaren zullen zijn op toezicht jeugd. Het gaat achtereenvolgens om de transitie van de jeugdzorg, het adolescentenstrafrecht, de wet voorwaardelijke sancties, het Landelijk Instrumentarium Jeugd (LIJ) en ZSM-jeugd en initiatieven op het gebied van toezicht en afstemming binnen de keten.

Vervolgens gaan we in op een aantal meer specifieke trends en ontwikkelingen die van belang kunnen zijn voor toezicht jeugd, zoals herstelrechtelijke ontwikkelingen, nieuwe modaliteiten als elektronisch toezicht en relevante samenwerkingsverbanden. Om na te kunnen gaan waar verbetermogelijkheden liggen voor de toezichtpraktijk inventariseren we deze initiatieven in relatie tot toezicht.

5.2 *Algemene beleidsontwikkelingen*

Transitie Jeugdzorg

In het Regeerakkoord 2010 is bepaald dat het jeugdstelsel ingrijpend zal wijzigen. Uiterlijk in 2016 dienen alle vormen van jeugdzorg onder verantwoordelijkheid van gemeenten te zijn gebracht, zodat gemeenten kunnen sturen op lokaal samenhangende zorg voor gezinnen en jeugdigen. Gemeenten worden dan verantwoordelijk voor de huidige provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg inclusief de jeugdbescherming en de jeugdreclassering, de gesloten jeugdzorg, de geestelijke gezondheidzorg voor jeugdigen (jeugd-GGZ), en de

zorg voor jeugd met een licht verstandelijk beperking (jeugd-LVB). (Rijk/VNG/ IPO 2012)

Met de verschuiving van de jeugdzorg naar gemeenten dient het jeugdstelsel eenvoudiger te worden om een snellere en effectievere inzet van ondersteuning of hulp mogelijk te maken. De jeugdzorg moet beter aansluiten bij de eigen kracht en de sociale netwerken van jeugdigen en hun ouders of verzorgers en er moet worden voorkomen dat ouders en jeugdigen in het systeem verdwalen. Voor één wettelijk kader en één financieringssysteem voor de jeugdzorg moet het nieuwe stelsel meer doelmatigheid bieden en meer integrale zorg bij meervoudige problematiek beter mogelijk maken. Ook regeldrukvermindering en het tegengaan van onnodige bureaucratie worden beoogd.

Na de decentralisatie zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van alle vormen van jeugdzorg. Gemeenten krijgen daarin een grote mate van beleidsvrijheid. Colleges leggen verantwoording af aan gemeenteraden. Het Rijk blijft systeemverantwoordelijk en aanspreekbaar op de maatschappelijke resultaten van het stelsel. In het wetsvoorstel Jeugdwet wordt de overheveling van alle jeugdhulp naar gemeenten geregeld, waardoor zij zowel bestuurlijk als financieel verantwoordelijk worden voor de uitvoering (Ministeries van V&J/VWS 2012).¹⁵

Wat betekent deze transitie voor de jeugdreclassering en het toezicht?

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van jeugdbescherming en -reclassering wordt overgeheveld van de provincies naar gemeenten. Vanwege de benodigde uitvoeringskracht en deskundigheid, de beperkte omvang van sommige doelgroepen en de schaal waarop sommige gespecialiseerde jeugdzorgvoorzieningen zijn georganiseerd, wordt het van belang geacht dat gemeenten op bovenlokaal niveau afspraken maken over de financiering van de verschillende vormen van zorg. Zo dienen taken op het terrein van jeugdbescherming en jeugdreclassering op bovenlokaal niveau te worden georganiseerd en uitgevoerd door gemeenten.

Voor de jeugdbescherming en de jeugdreclassering zijn, omdat er ingegrepen wordt in de rechten van ouders en kind, in de bestuursafspraken 2011-2015 tussen het Rijk, de VNG en het IPO specifieke voorwaarden vastgesteld voor de decentralisatie. Deze voorwaarden zullen de komende tijd in gesprekken tussen Rijk en gemeenten verder vorm krijgen. De volgende thema's worden uitgewerkt: een leveringsplicht, kwaliteitseisen aan gemeenten en uitvoerende instellingen, bovenlokale samenwerking, toezicht en verantwoording en passende financiële afspraken. In de notitie *'Zorg/(gedrags)*

15 De concept Jeugdwet is tot 18 oktober 2012 ter consultatie voorgelegd aan de belangrijkste landelijk vertegenwoordigende partijen op het jeugddomein. Het wetsvoorstel staat ook open voor reacties vanuit de samenleving.

interventies/begeleiding in strafrechtelijk kader: waar moet het aan voldoen' heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie het beleidskader en de randvoorwaarden geformuleerd waaraan na stelselwijziging moet worden voldaan. De transitie hangt nauw samen met andere verandertrajecten, waaronder de Wet werken naar vermogen, de overheveling van de begeleiding uit de AWBZ en de invoering van het passend onderwijs.

In opdracht van het ministerie van V&J heeft de DSP-groep dit voorjaar (2012) twee schema's opgesteld op basis van twee expertmeetings met vertegenwoordigers van de relevante betrokken instellingen, het Rijk en gemeenten. De schema's bevatten de geconcentreerde vorm van het decentralisatieproces voor Jeugdbescherming en jeugdreclassering waarbij de inhoudelijke aandachtspunten, sturingsvraagstukken en mogelijke kwetsbaarheden in het nieuwe stelsel zijn benoemd (Van Dijk & Schaafsma 2012). Ze definiëren 'jeugdreclassering' hierbij breder dan alleen de werkzaamheden die worden uitgevoerd door de jeugdreclasseringspoot van Bureau Jeugdzorg; ook het advies over op te leggen straf en/of maatregelen, de oplegging van straf en maatregelen, de uitvoering van maatregelen en het toezicht op de uitvoering vallen eronder.

De belangrijkste wijzigingen bij decentralisatie van de jeugdreclassering zijn (Dijk & Schaafsma 2012):

- De *uitvoering jeugdreclassering* gebeurt nu door de Bureaus Jeugdzorg, de William Schrikker Groep en het Leger des Heils. Na de stelselwijziging zullen nieuw te vormen gecertificeerde organisaties de jeugdreclassering gaan uitvoeren. Het is aannemelijk dat dit dezelfde landelijke organisaties zijn en dat de afdelingen jeugdreclassering en de jeugdbescherming van bureau jeugdzorg opgaan in nieuwe gecertificeerde organisaties.
- *Toewijzing van aanvullende zorg*: Indicatiestelling door BJZ vervalt. In de nieuwe situatie draagt de rechter of het OM de uitvoering van de maatregelen, inclusief de benodigde vormen van jeugdzorg en jeugd GGZ, door tussenkomst van de Raad voor de Kinderbescherming op aan de gecertificeerde organisatie die de jeugdreclassering uitvoert. Deze bepaalt welke jeugdzorg nodig is en schakelt hiervoor zonder tussenkomst van een indicatieorgaan een van de binnen de betreffende gemeente werkende zorginstelling in.
- *Aansturing*: De gecertificeerde instellingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de (regio)gemeenten. De RvdK blijft onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van V&J.
- *Inkoop/financiering*: Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid om voldoende capaciteit aan jeugdreclassering en passende/benodigde jeugdzorg en jeugd-GGZ in te kopen.
- *Certificering*: Een landelijke organisatie voert de certificering uit. Kwaliteit van het aanbod, de medewerkers, de organisatie en rechtspositie van de cliënt dienen op deze manier te worden geborgd.

- *Monitoring*: De gemeenten zijn verantwoordelijk goed zicht te houden op de benodigde capaciteit aan reclassering en beschikbaarheid van de benodigde vormen van zorg. Landelijke datavoorziening moet dit mogelijk gaan maken.

Van Dijk en Schaafsma (2012) constateren mede op basis van de expertmeetings een aantal aandachtspunten ten aanzien van de stelselwijziging. Dit is allereerst de financiering en leveringsplicht in relatie tot de beperkte sturingsmogelijkheden van gemeenten. De rechter en het OM wijzen de uitvoering van JB en JR maatregelen toe aan de regionale gecertificeerde instelling. Gemeenten hebben vervolgens een leveringsplicht, maar wettelijk geen mogelijkheden tot sturing. Ook de wijze waarop regiovorming gaat plaatsvinden is onduidelijk; het risico bestaat dat er een lappendeken aan regio's ontstaat met zeer uiteenlopende inwoneraantallen en samenwerkingsafspraken.

Bij de maatregelen in een dwangkader die ingrijpen op het privéleven van jongeren en gezinnen is rechtsgelijkheid essentieel. De intensiteit, methodiek en de deskundigheid van de uitvoerende professionals dienen uniform te zijn. Als oplossingen hiervoor worden aangedragen productbeschrijvingen (methodiek, intensiteit en benodigde deskundigheid bij de verschillende maatregelen) in handboeken op te nemen en het werken met deze handboeken onderdeel te maken van de certificering. Met het oog op rechtsongelijkheid is ook de aard en beschikbaarheid van aanvullende (vrijwillige) hulp van belang. Er bestaat spanning tussen het principe van rechtsgelijkheid van burgers en de beleidsvrijheid van gemeenten. Mogelijke willekeur en verschillen tussen gemeenten maken adequate rechtsbescherming van burgers essentieel.

Tenslotte is het de vraag of expertise op het vlak van Jeugdbescherming en jeugdreclassering in een of meerdere gecertificeerde instellingen moet worden geborgd. In de huidige situatie loopt de uitvoering altijd via BJZ. BJZ voert zelf uit of verwijst door naar de WSG of het Leger des Heils. Het is de vraag of en hoe de verschillen in expertise op het gebied van Jeugdreclassering (en Jeugdbescherming) in de nieuw te vormen regionale instellingen samengebracht moeten worden. De opties liggen wat dit betreft nog open. WSG en LdH kunnen als landelijk werkende organisaties ook landelijk worden gecertificeerd of professionals (ook van WSG en LDH) krijgen de mogelijkheid om deelcertificaten Jeugdreclassering te behalen en daarmee onderdeel uit te maken van de regionale gecertificeerde instelling. (Van Dijk & Schaafsma, 2012).

De stelselwijziging is nog volop in ontwikkeling. Relevante punten als (de gevolgen van) certificering voor de praktijk worden nu in samenspraak ontwikkeld. Als gemeenten op het vlak van certificering en het creëren randvoorwaarden veel beleidsruimte krijgen, kan dit ten koste gaan de afstemming en kwaliteit van toezicht jeugd. Door de stelselwijziging zou een toename aan

diversiteit kunnen ontstaan die voor het toezicht jeugd en de professionele standaard die inmiddels is bereikt, niet wenselijk is.

Adolescenten strafrecht/aanpak jongvolwassenen

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft een wetsvoorstel in voorbereiding voor een zogenoemd adolescentenstrafrecht, voor de groep jongeren van 16 tot 23 jaar. De invoering hiervan moet het mogelijk maken de (jeugd/jongvolwassenen)criminaliteit effectiever aan te pakken, door meer dadergericht en samenhangend te werk te gaan.¹⁶ De kern van het adolescentenstrafrecht omvat een verruiming van de flexibele leeftijdsgrenzen voor de toepassing van jeugd- of volwassenenstrafrecht. Nu ligt de grens op 18 jaar, maar het volwassenenstrafrecht kan, onder voorwaarden, ook worden toegepast op 16 en 17-jarigen en het jeugdstrafrecht op 18- tot 21-jarigen.¹⁷ Op basis van de plannen van de Staatssecretaris worden de flexibele leeftijdsgrenzen verruimd naar 23 jaar. Dit moet een aanpak op maat mogelijk maken, waarbij nog beter rekening kan worden gehouden met de ontwikkelingsfase van de adolescent, de ernst van het feit en de omstandigheden waaronder dat is gepleegd. Zo komt het volledige sanctiepakket uit het jeugd- en het volwassenenstrafrecht beschikbaar voor deze groep adolescenten. De verwachting is dat hierdoor de strafrechtelijke aanpak van 18-min en 18-plus jongeren beter op elkaar zal aansluiten.

Om dit te bewerkstelligen wordt momenteel, parallel aan het wetsvoorstel, een nieuwe begeleidingsmethodiek ontwikkeld en worden criteria opgesteld om te bepalen in welke gevallen het jeugdstrafrecht en in welke gevallen het volwassenenstrafrecht het beste kan worden toegepast.

Het wetsvoorstel brengt met zich mee dat in de strafrechtspleging telkens de afweging moet worden gemaakt of in een concreet geval het jeugd- dan wel het volwassenenstrafrecht geïndiceerd is. Dit heeft onder meer consequenties voor de advisering door de reclassering aan de officier van justitie en de rechter(-commissaris) en de samenwerking tussen de betrokken ketenpartners (RvdK, 3RO en JR, politie, OM en ZM). Om te anticiperen op bovengenoemde veranderingen wordt momenteel in twee pilots het werkproces advisering in de praktijk getoetst. De pilots zijn september 2012 van start gegaan in twee arrondissementen en duren per arrondissement zes maanden. Ze worden behalve intern, ook extern geëvalueerd.

16 Vgl. de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 25 juni 2011. *Kamerstukken II*, 2010/12, 28 741, 17. Zie voor een kritische reactie op de plannen van de Staatssecretaris onder meer het advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming van 14 maart 2012. Zo betwijfelt de Raad of het wetsvoorstel zal leiden tot een verminderde recidive.

17 Op basis van artikel 77b resp. 77c Wetboek van Strafrecht.

Aanpak Jongvolwassenen Reclassering Nederland

Met de Intensieve Aanpak jongvolwassenen (JOVO) beoogt RN te voorkomen dat jongvolwassen delictplegers veelplegers worden en een criminele leefwijze ontwikkelen. Alle jongvolwassenen die een toezicht krijgen opgelegd, krijgen meer intensieve trajectbegeleiding dan gebruikelijk was. De begeleiders staan de jongeren bij en ondersteunen hen op allerlei fronten. Indien geïndiceerd, wordt gebruik gemaakt van elektronische volgsystemen. RN ontwikkelt het specialisme jongvolwassenen aan de hand van pilots, onderzoek en methodiekontwikkeling.

In een kwalitatief onderzoek door het Verwey-Jonker Instituut (Bakker, Pels, Roeleveld & Essayah, 2012) zijn zes interventies onderzocht in Amsterdam die worden ingezet om de oververtegenwoordiging van de criminaliteit van Marokkaans-Nederlandse jongeren te verminderen. Een van de onderzochte interventies is de JOVO aanpak van RN. Relevante beleidsdocumenten zijn verzameld en er zijn face-to-face en telefonische interviews afgenomen met projectleiders en uitvoerders en jongeren. Ook zijn observaties verricht.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de betrokken professionals positief zijn over de resultaten van de aanpak die nog volop in ontwikkeling is. Ook de geïnterviewde jongeren zijn tevreden over het toezicht en de begeleiding die ze krijgen binnen de JOVO-aanpak. Het doel dat 60% van de jongeren een traject positief afrondt, wordt niet gehaald. De uitval is aanmerkelijk groter. Het betreft een lastige doelgroep die moeilijk te motiveren is. Wanneer een traject positief wordt beëindigd, zijn de resultaten goed en vervallen veel jongeren niet meer in recidive.

Om goede resultaten te bereiken, worden onder meer de combinatie van controle en begeleiding, toeleiding naar zinvolle dagbesteding, vergroting van motivatie, het bieden van maatwerk op basis van diagnostiek en een goede samenwerkingsrelatie met de jongere belangrijk geacht. De beschikbaarheid van en aansluiting op (vervolg)voorzieningen worden als een knelpunt ervaren, evenals de beveiliging van de reclasseringswerkers. Een knelpunt voor het bereiken en vasthouden van de jongere vormt de beschikbare tijd per jongere. Deze tijd is verder afgenomen sinds de invoering van Redesign Toezicht. Reclasseringswerkers plaatsen in dit verband kanttekeningen bij de mate waarin er intensief en outreachend gewerkt kan worden. (Bakker, Pels, Roeleveld & Essayah, 2012) Inmiddels laat Reclassering Nederland de methodiek Jongvolwassenen ook uitwerken en op schrift stellen.

Wet voorwaardelijke sancties

De wet voorwaardelijke sancties voorziet in de wijziging van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling. De belangrijkste elementen van de wet voor toezicht jeugd zijn (Factsheet Ministerie van V&J 2012):

De mogelijkheid voor snel ingrijpen indien de voorwaarden niet worden nageleefd:

De wet bevat de mogelijkheid om snel in te grijpen als de veroordeelde de voorwaarden niet naleeft. De veroordeelde kan meteen worden aangehouden en de voorlopige tenuitvoerlegging kan worden bevolen in afwachting van een definitieve beslissing van de rechter. Voor de geloofwaardigheid van het werken met bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke veroordeling, wordt deze lik-op-stuk-voorziening van groot belang geacht.

Dadelijke uitvoerbaarheid voorwaarden en toezicht

De wet biedt een voorziening waardoor verplicht reclasseringstoezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden al mogelijk is in de periode voorafgaand aan het onherroepelijk worden van de voorwaardelijke straf.

Op 1 april 2012 is de wet in werking getreden. Voor het uitvoerende (jeugd)reclasseringswerk betekende dit geen grote wijzigingen: Er werd al enkele jaren volgens het wetsvoorstel gewerkt.

Programma Dadelijke uitvoerbaarheid van voorwaarden en toezicht (DUT)

Per 1 april 2012 bestaat de mogelijkheid om direct na uitspraak van de rechter, uitvoering te geven aan de opgelegde bijzondere voorwaarden. Dit geldt voor jongeren die schuldig bevonden zijn aan een geweld- of zedendelict met een verhoogde kans op recidive. Het aantekenen van hoger beroep heeft geen opschortende werking. Dat betekent dat de opgelegde jeugdreclasseringbegeleiding alsmede de overige bijzondere voorwaarden direct na uitspraak van de rechter aanvangen. Dit vraagt een gedegen voorbereiding door bijvoorbeeld de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering.

Het Landelijk Instrumentarium Jeugd (LIJ)

In 2011 is besloten het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ) landelijk in te voeren. Het LIJ is een screenings, risicotaxatie en informatie-verzamelingsinstrument voor jongeren van 12-18 jaar die met politie en justitie in aanraking komen. Het ondersteunt de ketenpartners bij het op gestructureerde wijze verzamelen en analyseren van informatie over de jeugdige en zijn leefomgeving. Op basis van de verzamelde informatie berekent het LIJ de kans op recidive, maakt het zichtbaar welke (veranderbare) factoren hier vooral aan bijdragen en zoekt het naar passende gedragsinterventies die het risico op herhaling van crimineel gedrag kunnen verkleinen (Factsheet LIJ 2011; Egberink & Meijer 2012).

Hoofddoelen van het LIJ zijn recidive onder delinquente jongeren terugdringen en voor hen gezonde opgroei- en opvoedomstandigheden bevorderen en de informatieverzameling tussen de ketenpartners doelgerichter en efficiënter maken. Hiertoe wordt gebruikgemaakt van wetenschappelijk onderbouwde selectie-, screenings- en diagnostische instrumenten die het

mogelijk maken voor de ketenpartners verder te bouwen op de informatie die al eerder in de keten is verzameld.

De politie vult voor iedere jongere die wordt aangehouden het kerndeel preselectie in. Dit instrument wordt gebaseerd op statische informatie uit onder andere het (strafrechtelijke) verleden van de jongere en berekent de kans op recidive.¹⁸ Volgens de afgesproken regels neemt bij onderzoek de RvdK het selectie-instrument 2A af. In bepaalde gevallen volgt op 2A afname van 2B. Het instrument 2A dient om het recidiverisico nader te onderzoeken op basis van een beperkt aantal sterk voorspellende dynamische criminogene factoren. Het selectie-instrument 2B heeft tot doel alle criminogene factoren te beschrijven en het niveau van de criminogene behoefte vast te stellen. Beide selectie-instrumenten zijn bedoeld om ook de zorgsignalen van de jongere te identificeren.

Ook de jeugdreclassering kan het instrument 2B afnemen of updaten als een jongere al onder toezicht staat. Daarvoor maken zij naast gesprekken met de jongere en diens ouders ook gebruik van de informatie die door de RvdK eerder is verzameld.

Het LIJ genereert de volgende uitkomsten, die kunnen worden verwerkt in een strafadvies of een plan van aanpak:

- Het Algemeen Recidive Risico (ARR): het risico op herhaling van crimineel gedrag.
- Het Dynamisch Risico Profiel (DRP): de mate waarin dynamische risicofactoren bijdragen aan een grotere kans op recidive.
- Zorgsignalen: psychosociale of psychische problemen waarvoor een jeugdige eventueel behandeling en/of bescherming nodig heeft.
- Passende (gedrags)interventies: door de Erkeningscommissie Gedragsinterventies erkende interventies die passen bij het recidiverisico en het dynamische risicoprofiel van de jongere.

De DSP groep heeft begin 2011 een procesevaluatie verricht om na te gaan op welke wijze de formele opzet van het LIJ in de praktijk navolging krijgt en welke wijzigingen nodig zijn (Nauta & Loef 2011). De evaluatie bestond uit 41 interviews met bij het LIJ betrokken ketenpartners, tijdschrijfonderzoek bij de politie, de RvdK en Bureau Halt, registratieanalyse van de LIJ-monitor en documentanalyse.

De richtlijnen van het LIJ blijken in de praktijk grotendeels te worden opgevolgd. Het instrumentarium wordt zoals beoogd gebruikt. Het LIJ heeft de samenwerking tussen de ketenpartners in de pilotregio's nauwelijks beïnvloed. Deze verliep in de jaren ervoor al naar de tevredenheid. Uit het onderzoek blijkt dat het LIJ wel tot een verbetering in informatieoverdracht

18 Als de jongere aan de Halt-criteria voldoet, wordt hij doorverwezen naar Bureau Halt waar vervolgens het Halt-signaleringsinstrument wordt afgenomen.

heeft geleid. De eenduidigheid in het instrumentarium en de technische infrastructuur van het LIJ maken dat binnen de pilot diagnostische informatie efficiënt binnen de keten doorgegeven wordt. De ketenpartners kunnen makkelijker dan vroeger gebruik maken van gegevens die eerder in de keten verzameld werden. (Nauta &Loef 2011)

Het is de bedoeling dat april 2013 het LIJ in het hele land wordt gebruikt. Verdere implementatie zal vermoedelijk leiden tot nog verdergaande afspraken Jeugdreclassering en RvdK. LIJ zorgt ervoor dat op lokaal niveau (nog) duidelijkere afspraken gemaakt moeten worden tussen RvdK en BjZ. De uniformiteit in diagnosticering kan ook leiden tot meer uniformiteit in afstemming.

ZSM-Jeugd

Als onderdeel van de landelijke ontwikkeling ZSM is eind 2011 in afstemming met de landelijke ketenpartners een “ZSM proces jeugd” opgesteld (Procesontwerp ZSM Jeugd, 2012). De doelgroep van ZSM-jeugd bestaat uit alle jongeren die worden ontboden of aangehouden en die worden verdacht van het plegen van een misdrijf ten tijde van hun minderjarigheid (12 tot 18 jaar).

De doelstelling van ZSM-Jeugd is de aanpak van jeugdcriminaliteit verder te verbeteren, door **sneller** te besluiten over zaken, jeugdige delinquenten doeltreffender te **selecteren** voor verschillende typen afdoeningen en meer **samenlevingsgericht** (waaronder ook meer slachtoffergericht) te werken. Hiervoor is het nodig (het begin van) het ketenproces **simpel** te organiseren door standaardisatie van het proces, één intakepunt (met ruimere openingstijden) voor alle (jeugd)zaken en het nastreven van een minimum aan administratieve lasten. Aan het begin van de keten wordt **slim** gewerkt door de professionals van de justitiële partners in de jeugdstrafrechtketen zodanig te positioneren dat zij in een goede **samenwerking** maatwerk op de inhoud van de zaak en de persoon kunnen leveren ten behoeve van de te nemen route-rings- c.q. afdoeningsbeslissing. De doelstellingen van ZSM Jeugd sluiten nauw aan bij ZSM volwassenen waarin betekenisvolle, snelle en betaalbare interventies worden nagestreefd.

De volgende punten zijn voor de jeugdstrafketen van belang:

- ZSM Jeugd is van toepassing op alle zaken in de jeugdstrafrechtketen: voor alle aangehouden en opgeroepen verdachten en van intake tot en met (de start van de) executie.
- ZSM Jeugd gaat zeker niet alleen om het snel afdoen van zaken, maar juist ook om het snel routeren van zaken. Het betreft een combinatie van snelheid en zorgvuldigheid. Daar hoort ook bij het direct plannen van zaken op een TOM-zitting en de kinderrechtzitting.
- De routerings- c.q. afdoeningsbeslissing van het OM wordt gebaseerd op de uitkomst van het risicotaxatie-instrumentarium van het Landelijk

Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ) met de bijbehorende LIJ-beslisregels, informatie over het type delict en het professioneel oordeel van ketenpartners.

- Uitgangspunt is het strafrecht en de daarbinnen geldende routes en interventies selectief in het zetten. Het adagium luidt: “licht waar het kan, zwaar waar het moet”. De toepassing van de buitenstrafrechtelijke afdoening wordt gestimuleerd, onder andere doordat het OM vaker gebruik maakt van de discretionaire bevoegdheid om te kiezen voor Halt.
- In alle gevallen wordt gestreefd naar het geven van duidelijkheid aan de jeugdige en de omgeving over het vervoltraject.
- Bij het bepalen van de strafcomponenten is het streven om meer creativiteit te benutten en te komen tot maatwerk. Het gaat dan onder andere om het toepassen van specifieke bijzondere voorwaarden, de inzet van herstelbemiddeling en het toepassen van de gedragsaanwijzing officier.

Bij het afstemmingsoverleg zijn de ketenpartners OM, politie en de Raad in principe fysiek aanwezig.¹⁹ Er is inmiddels ervaring opgedaan met de ZSM-jeugd werkwijze in twee pilotregio's, Rotterdam en Utrecht. De maatschappelijke effecten van ZSM zijn in deze regio's geëvalueerd.²⁰ Mede op basis van de bevindingen is een landelijke aanpak ZSM ontwikkeld, die medio 2013 over het land uitgerold dient te zijn.

Het gedachtegoed van ZSM-jeugd wordt in grote lijnen wetenschappelijk onderbouwd (Plaisier & Wiersema 2011). Het kan in theorie leiden tot een snellere afhandeling van zaken. Uit internationaal onderzoek blijkt dat soortgelijke 'afbuigsystemen' positief kunnen scoren op kostenbesparing, vermindering van de werklust voor het rechtssysteem en wellicht ook recidivevermindering.²¹ De cultuuromslag die ZSM-jeugd van de betrokken partijen vergt - snel en pro-actief handelen in plaats van reactief, toepassen van hulpmiddelen als risicotaxatieinstrumenten in plaats van enkel leunen op professioneel inzicht - is evenwel lastig. Plaisier & Wiersema (2011) zien onder meer als risico van ZSM-jeugd dat de 'snelheid' ten koste kan gaan van de persoonsgerichte aanpak en de besluitvorming meer gebaseerd wordt op de zwaarte van het delict ten koste van de aandacht voor individuele risicofactoren. Structureel gebruik van het LIJ biedt mogelijkheden om dit te ondervangen. Kennis en competenties voor goede besluitvorming en sturing bij het OM zijn verder een randvoorwaarde voor snelle en efficiënte besluitvorming, evenals eenduidige kennis over risicofactoren.

19 Er is een procedure opgesteld in geval de fysieke aanwezigheid of bereikbaarheid van de Raad niet gedurende de gehele openingstijden gegarandeerd is.

20 Het IVA heeft deze evaluatie recentelijk afgerond. De resultaten van deze evaluatie zijn echter nog niet openbaar.

21 Dit laatste is volgens Plaisier & Wiersema (2011) nog niet voldoende wetenschappelijk onderbouwd.

Toezicht en afstemming in de keten

Zoals in 5.1 beschreven, lopen er meerdere programma's en projecten om samenwerking en informatiedeling in de keten te verbeteren. Een aantal initiatieven om afstemming binnen en tussen ketens te optimaliseren wordt hieronder kort beschreven.

Routeren van toezichtzaken

Eén van de uitkomsten van het onderzoek van de Inspectie voor de Sanctietoepassing van 2006 is dat het reclasseringstoezicht op het naleven van bijzondere voorwaarden niet voldoende is geborgd. Naar aanleiding van een aantal hieraan gerelateerde incidenten heeft de toenmalige Minister van Justitie maatregelen toegezegd. Deze maatregelen vloeien voort uit het departementale programma Justitiële Voorwaarden. Een daarvan is het beter borgen van de start van een toezicht door de reclasseringsorganisaties en het bewaken van de voortgang ervan. Het routeren van toezichtzaken (voor volwassenen) via het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) zet daar op in en omvat het regelen van de administratieve logistiek met betrekking tot volwassen toezichtzaken. Het is als nieuwe taak bij het CJIB ondergebracht. In 2010 is gestart met de landelijke uitrol van toezicht via het CJIB en routeert, coördineert en bewaakt het CJIB de toezichtzaken van bijna alle parketten in Nederland.

Veiligheidshuizen

Vanaf de jaren negentig zijn uit lokale initiatieven Veiligheidshuizen ontstaan. Het betrof in eerste instantie vooral samenwerking tussen justitiële partners. Om de effectiviteit van aanpakken te vergroten, werd de samenwerking later verbreed naar gemeenten en zorg- en hulpverlening. Door de ontwikkeling naar lokale behoefte verschillen de veiligheidshuizen in organisatiestructuur, in deelnemende partners en in werkwijze. Er is inmiddels een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen.

In het recent ontwikkelde landelijke kader wordt een Veiligheidshuis gedefinieerd als: *'een netwerksamenwerking tussen straf-, zorg- en (andere) gemeentelijke partners waarin zij onder eenduidige regie komen tot een ketenoverstijgende aanpak van complexe persoons-, systeem- en gebiedsgerichte problematiek om ernstige overlast en criminaliteit te bestrijden.'* (Concept Landelijk Kader Veiligheidshuizen, 2012 p.8)

Op lokaal of regionaal niveau worden door de betrokken instanties op persoonsgerichte wijze preventie, repressie en (na-) zorg zo goed mogelijk op elkaar afgestemd. In dit kader werken zowel justitiële, bestuurlijke als zorg- en welzijnsorganisaties met elkaar samen (zie o.a. Rovers 2011 Dammen e.a. 2008).

Op het gebied van jeugd is het algemene doel hierbij het creëren van een sluitende keten rond criminele jongeren en risicojongeren om te voorkomen dat ze uitvallen in geboden trajecten, shopgedrag gaan vertonen of afglijden

in de criminaliteit. Het gaat kort gezegd om een bijdrage leveren aan het terugdringen van de criminaliteit en door de activiteiten van de betrokken organisaties beter op elkaar af te stemmen en tot betere interventies te komen. De veiligheidshuizen willen zich daarbinnen vooral richten op complexe problemen die binnen de reguliere ketens niet afdoende kunnen worden afgedaan of behandeld. Het justitieveld is vertegenwoordigd door het OM, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering. Het lokaal bestuur is vertegenwoordigd (met één of meer gemeenten) en de zorg- en welzijnssector met instellingen als verslavingszorg, Bureau Jeugdzorg, Geestelijke Gezondheidszorg, jongerenwerk. Deelname van organisaties kan lokaal variëren, afhankelijk van de gekozen doelstellingen, thema's en doelgroepen die centraal staan in het desbetreffende veiligheidshuis.

Als stok achter de deur spelen dwangmaatregelen als toezicht een belangrijke rol binnen het brede scala aan interventies dat in het plan van aanpak voor een criminele- of risicojongere kan worden ingezet. Een dergelijk plan wordt vaak in gezamenlijkheid ontwikkeld en de uitvoering ervan wordt in casuoverleg bewaakt. Per 1 januari 2013 verschuift de regie op de Veiligheidshuizen van het Rijk naar gemeenten. Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid voor de coördinatie op de regionale samenwerking in het Veiligheidshuis. In samenhang daarmee wordt ook de Rijksbijdrage aan Veiligheidshuizen niet langer via het Openbaar Ministerie, maar via gemeenten verstrekt.

Netwerk- en Trajectberaden

De netwerk- en trajectberaden vormen sinds de invoering ervan in 2008 een vaste overlegstructuur waarin de ketenpartners gezamenlijk zorgen voor een sluitende begeleiding voor alle jongeren die in een JJI terecht komen (zie o.a. Lünemann et al. 2010). In elke jeugdinrichting wordt wekelijks een netwerkberaad gehouden. In dit beraad wordt in principe iedere jongere besproken die in de JJI verblijft. Binnen een week na instroom in de JJI wordt de betreffende jongere besproken. Tijdens het netwerkberaad wordt alle informatie over de jongere verzameld. Er wordt geschat hoe lang hij nog in de JJI verblijft en er worden heldere procedurele afspraken gemaakt wie wat doet ten behoeve van de nazorg.

Binnen twee weken na het netwerkberaad vindt het eerste trajectberaad plaats. Dit beraad wordt niet binnen de JJI gehouden, maar in de regio waar de jongere woonde en weer zal gaan wonen. De gemeente wordt er dan ook bij betrokken. De vertegenwoordigers van de RvdK en de Jeugdreclassering zijn afkomstig uit de regio waar de jongere vandaan komt.

5.3 *Gezinstoezicht*

Een belangrijke trend in reactie op jeugdcriminaliteit en overlast is een ontwikkeling van individueel toezicht naar gezinstoezicht. Interventies worden steeds meer systeemgericht ingezet. LdH JR heeft bijvoorbeeld een programma voor intensieve gezinsondersteuning in een gedwongen kader: 'Stabiel'. Specifiek om overlast en criminaliteit rond probleemgezinnen te doen afnemen worden ook varianten van gezinstoezicht en gezinsvoogdij ingezet in geval van een strafrechtelijke relatie. In Amsterdam is bijvoorbeeld de Aanpak Overlastgevende Multi Problem Gezinnen (OMPG) ontwikkeld, waarin Bureau Jeugdzorg een centrale plaats inneemt. De jeugdreclasserder krijgt alle kinderen die de maatregel OTS opgelegd hebben gekregen binnen één gezin in zijn of haar caseload, waardoor er meer tijd komt voor begeleiding van het gezin. Deze medewerker van BJZ of de WSG coördineert tevens de inzet van andere interventies in het gezin.

Bij andere vormen van gezinsgericht werken is er bij BJZ nog niet zo zeer sprake van bundeling van toezicht van individuele gezinsleden bij een en dezelfde jeugdreclasserder, maar wordt de problematiek in een gezin wel integraal benaderd. Een voorbeeld hiervan is de aanpak Ernstig Overlastgevende Gezinnen met politie- en justitiecontacten (EOG) die recentelijk is geëvalueerd (Bakker, Van der Gaag en Roeleveld 2012). In dit kwalitatieve- en kwantitatieve onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Het gaat om documentanalyse, observaties, analyse van registratiegegevens, interviews met professioneel betrokkenen en interviews met gezinsleden.

Binnen de aanpak worden overlast, criminaliteit en zorgproblematiek van gezinnen in samenhang benaderd. De aanpak omvat de uitvoering van één plan van aanpak voor een heel gezin. De partijen die vanuit de justitie- en hulpverleningsketen, of op een andere wijze professioneel bij het overlastgevende gezin betrokken zijn, bepalen gezamenlijk de koers en voeren het plan van aanpak uit, onder strakke regie van een projectleider en een gezinsmanager van de gemeente. Met de systeemgerichte, integrale aanpak wordt beoogd de overlast die de gezinnen veroorzaken in hun woonomgeving te doen stoppen, de criminele activiteiten van de gezinsleden te verminderen en de situatie waarin de kinderen opgroeien te verbeteren. De aanpak gaat uit van hard en consequent optreden en is niet vrijblijvend voor het gezin. Vanuit een drang- of dwangkader worden grenzen gesteld en wordt het gezin aangezet tot verandering. Naast strafrechtelijke interventies zetten de samenwerkende partijen ook bestuursrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen in. Als de overlast en criminaliteit voldoende zijn afgenomen en zorgen over de opvoedsituatie binnen het gezin zijn weggenomen, begeleiden instanties binnen reguliere trajecten na overdracht het gezin verder.

Bij de gezinnen waarvan de aanpak is afgerond, is de overlast gestopt of sterk afgenomen en is het criminele gedrag van de meest problematische gezinsleden afgenomen. De voornaamste winst voor de buurt is dat zowel de woonoverlast, als overlast op straat, als criminaliteit zijn afgenomen.

De problematiek van de gezinnen is hardnekkig en kan vaak niet op korte termijn worden opgelost.

Uit de evaluatie blijkt dat systeemgerichte aanpak met één plan van aanpak voor een gezin meerwaarde heeft boven de persoonsgerichte, individuele trajecten die voorheen of in reguliere trajecten worden ingezet. Criminaliteit, overlast en hulpbehoeften van een gezin worden nu in samenhang met elkaar gezien en aangepakt. De instanties delen meer informatie met elkaar dan ze over andere reguliere klanten doen en meer dan ze voorheen deden. Er ontstaat een completer beeld van het gezin. Op basis hiervan maken de betrokken partijen een integrale problemdiagnose. De belangen en de deskundigheid van de instanties worden in de beslissingen meegewogen. In trajecten wordt gebruik gemaakt van een breed scala aan instrumenten, waaronder toezicht op jeugdigen. Dit leidt tot meer maatwerk voor het gezin in kwestie. Zoveel mogelijk betrokken partijen voeren de druk op het gezin op. Naast strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke interventies, worden ook andere innovatieve interventies gebruikt om een voorwaardelijk kader te creëren om gezinsleden tot gedragsverandering te bewegen. De gezinsleden kunnen vanwege de onderlinge afstemming instanties niet langer tegen elkaar uitspelen: de instanties trekken één lijn. (Bakker, Van der Gaag & Roeleveld, 2012).

5.4 *Versterking van toezicht door inzet van burgers*

Er is de laatste jaren ook een aantal ontwikkelingen te zien waarbij burgers al dan niet familie, vrienden of bekenden van een dader in verschillende vormen kunnen bijdragen aan het versterken van toezicht op jeugdigen. Het kan dan zowel gaan om controle- als begeleidingsaspecten van toezicht.

Herstelrecht/ Eigen Kracht conferenties

Een ontwikkeling die begeleiding en controle binnen toezichten van jongeren kan versterken is de invoering van Eigen Kracht conferenties. Eind jaren negentig startte op het terrein van de (justitiële) jeugdzorg op enkele plaatsen in Nederland een proef om door *family group conferences* de verantwoordelijkheid voor opvoeding van kinderen vanuit de professionele instanties terug te leggen bij het gezin en de familie. Dit concept kwam uit Nieuw-Zeeland en uit Engeland. Een tweede bron kwam lag bij de Community Service Foundation in Pennsylvania (Verenigde Staten). Zij hadden in 1999 ruim twintig jaar ervaring met speciaal onderwijs voor criminele jeugdigen en

jongeren die de school voortijdig hadden verlaten of waren weggestuurd. De laatste vijf van die twintig jaar hadden zij naar Australisch voorbeeld *conferencing* in hun school ingevoerd.

Vanaf de introductie van conferencing maakte de uitvoeringspraktijk op het gebied van de jeugdzorg een sterke groei door tussen 2001 en 2008. Een belangrijk deel van de Nederlandse conferenties behandelt justitiële problematiek: naast jeugdzorg vooral kinderbescherming, vandalisme, geweld in huis, overlast, buurt- en schoolconflicten. Om die conferenties vorm te geven en mensen op te leiden is de Eigen Kracht Centrale ontstaan. Zij ondersteunt organisaties bij het activeren van burgers tot beslissingen over het inrichten van hun sociale omgeving en organiseert conferenties onder de naam 'Eigen Kracht'. (Van Pagee, 2003)

Een Eigen Kracht-conferentie geeft mensen de mogelijkheid om zelf, samen met familie, vrienden en andere bekenden, een plan te maken voor een oplossing of voor hulp. De kracht voor de oplossing komt vanuit de familie en alle belangrijke mensen daaromheen. Gemaakte plannen zijn leidend voor de hulpverlening. Tijdens een vroegere Echt Recht-conferentie die nu ook Eigen Kracht genoemd wordt, komen slachtoffer en dader van een wandaad of normoverschrijding samen met hun familie en vrienden bijeen. Deze mensen bespreken de gevolgen van wat er gebeurd is en maken een plan voor herstel. Op school wordt dit middel ook gebruikt om het pedagogisch klimaat te verbeteren. Een Alle Hens-conferentie is altijd gericht op het maken van een plan voor mensen die veel met elkaar te maken hebben, bijvoorbeeld in een buurt, een wijk of in een organisatie. Het kan worden ingezet bij overlast, het gevoel van veiligheid in de buurt vergroten, of betere samenwerking in teams of tussen afdelingen. (zie www.eigenkracht.nl) Jongeren die de wet overtreden, anderen schade toebrengen, spijbelen, onveilig zijn binnen hun gezin, betrokken zijn bij overlast, het zijn allemaal voorbeelden waarin zij, hun ouders, familie en netwerk hun verantwoordelijkheid op het publieke terrein uitoefenen en waar herstelbemiddeling mensen nader tot elkaar kan brengen. Sinds de start in 2001 is er sprake van een jaarlijkse toename van zaken; in 2001 werden 21 zaken afgerond en in 2010 826. In 2010 waren er in totaal 10.000 deelnemers betrokken bij die conferenties. Deelnemers blijken heel tevreden. (Eigen Kracht Centrale, Jaarcijfers 2010)

Circles of Support and Accountability (COSA)

Toezicht door de Reclassering draagt bij aan het voorkomen van recidives, doch slechts in zeer beperkte mate²². Interventies die gericht zijn op huisvesting en werk en inkomen dragen verder bij aan het verminderen van recidive. In een onderzoek van het WODC uit 2008 naar effectieve interventies die tijdens het toezicht door de reclassering kunnen worden toegepast, worden

22 Lipsey, M. W. & Cullen, F. T. (2007). The Effectiveness of correctional rehabilitation: A Review of systematic reviews. *Annual Review of Law and Social Science*, 3, 297- 320.

Circles of Support and Accountability (COSA) beschreven als één van de meest veelbelovende interventies voor toezichtarrangementen.²³ Hierbij worden niet bekenden van de dader, maar vrijwilligers ingezet. Een voorbeeld vormt het inzetten van zogenaamde *Circles* en vrijwilligers bij de re-integratie van veroordeelde zedendelinquenten. Circles of Support and Accountability (COSA) is een in Canada ontwikkelde aanpak voor de resocialisatie van zedendelinquenten met een gemiddeld tot hoog recidiverisico. Doelstellingen zijn preventie van recidive én resocialisatie van de zedendelinquent. Kenmerkend is de betrokkenheid van lokale vrijwilligers, die de (zedendelinquent) steunen, monitoren en aanspreken op zijn/haar eigen verantwoordelijkheid. Zij worden daarbij ondersteund door professionals. De *circle of support and accountability* wordt van origine bereikt in zeven stappen.

1. Het doel en de voordelen van COSA duidelijk maken aan alle partijen.
2. Het identificeren, selecteren en betrekken van leden van de COSA.
3. De delinquent voorbereiden op actieve participatie binnen COSA.
4. Ieder lid van de COSA voorbereiden voor participatie.
5. Het mogelijk maken en het steunen van de COSA.
6. Het COSA- schema plannen en uitvoeren.
7. Het bijhouden, monitoren en evalueren van de processen binnen COSA.

COSA is in 2009 naar Nederland gehaald door Reclassering Nederland en het Expertisecentrum Veiligheid van Avans Hogeschool. De pilotfase is afgesloten en hiernaar is een kwalitatief implementatie-evaluatieonderzoek uitgevoerd. Het onderzoek bestond uit start- en eindinterviews met betrokken kernleden, vrijwilligers, professionals en uitvoerende projectleden en een analyse van logboekgegevens. COSA blijkt ook in Nederland een haalbaar concept. Het voldoen aan de hoge kwaliteitsvereisten is een complexe opgave en vraagt om voortdurend monitoren, evalueren en bijsturen. (Höing & Vogelvang 2012) De werkwijze is als volgt. Lokale vrijwilligers vormen samen met de zedendelinquent (kernlid genoemd) een cirkel, met als doel nieuwe slachtoffers te voorkomen en het kernlid te helpen een delictvrij leven te gaan leiden. Zij doen dit door een combinatie van praktische en morele ondersteuning, monitoring van risico's en door het kernlid te ondersteunen bij het versterken van het zelfregulerend vermogen - ofwel: zij stimuleren hem om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor zijn doen en laten. Deze binnencirkel wordt ondersteund door een buitencirkel van bij het kernlid betrokken professionals, minimaal de toezichthouder van de Reclassering, de behandelaar en de wijkagent. Een cirkelcoördinator (een ervaren professional van de reclassering) begeleidt en superviseert de vrijwilligers en zorgt voor de informatie-uitwisseling tussen binnen- en buitencirkel.

23 De Kogel, C.H. & Nagtegaal, M.H. (2008) *Toezichtprogramma's voor delinquenten en forensisch psychiatrische patiënten*. Den Haag: WODC.

In Nederland blijkt dat - na behandeling- gemiddeld 39% van de zedendelinquenten opnieuw een seksueel delict pleegt. De huidige aanpak bij de behandeling en begeleiding is nog onvoldoende effectief, vooral omdat een groot deel van de daders de behandeling niet afmaakt. Doen zij dit wel, dan daalt het gemiddelde recidivecijfer naar 22%²⁴.

Is de proefimplementatie succesvol verlopen? Deze vraag kan positief worden beantwoord. Het blijkt mogelijk ook in Nederland voldoende gemotiveerde kernleden, vrijwilligers en professionals te vinden, en een landelijke en regionale ondersteuningsstructuur te ontwikkelen die een effectief functioneren van Cirkels mogelijk maakt. De cirkels blijken een meerwaarde te hebben in de beleving van alle betrokkenen. Duidelijk wordt echter ook, dat het ogenschijnlijk eenvoudige COSA - concept in de uitvoering complex is en een zorgvuldige aanpak en een lange adem vereist. Op verschillende terreinen zijn bij de implementatie belangrijke lessen geleerd. Organisaties die bij COSA betrokken zijn (RN, forensische GGZ, Politie) lijken weinig knelpunten te ervaren bij de implementatie. COSA past goed in de eigen activiteiten en specifiek beleid blijkt nauwelijks nodig. Een verdere landelijke uitrol zal tot landelijke dekking in 2014 leiden. (Höing & Volgelvang 2012)

Burgerinzet bij controle

Naast de professionele organisaties die jongeren op straat controleren en begeleiden ontstaan steeds meer initiatieven en projecten waar burgers om overlast en criminaliteit te voorkomen op straat toezicht houden. Het preventieproject 'Kleurkracht Escamp/Rolmodellen' is hier een voorbeeld van. Dit project van de regiopolitie Haaglanden en de gemeente Den Haag won in 2010 de Hein Roethofprijs. De vakjury prees het project om "de tastbare resultaten, het brede samenwerkingsverband, het succesvol creëren van burgerschap, de passiviteit die is omgezet in activiteit en de toepasbaarheid elders". (CCVnieuws, 2010) Het Haagse stadsdeel Escamp, een voormalig 'krachtwijk', kent veel problematiek, ook op het vlak van jeugdcriminaliteit en overlast. Bewoners voelen zich er relatief onveilig. Vrijwilligersorganisaties konden deze problematiek niet wegnemen en konden bewoners niet afdoende bereiken. De politie heeft toen, om hier verandering in te brengen, in samenwerking met het stadsdeel, wooncorporaties, jongerenwerk, sportverenigingen, moskeebesturen en individuele wijkbewoners een informeel netwerk opgebouwd, waarmee de achterban van de bewoners in de wijken wél kon worden bereikt. Uit die achterban worden jongere en oudere vrijwilligers geworven, 'rolmodellen', die samen met de politie tijdens evenementen toezicht houden op overlastlocaties. Een belangrijk voordeel van deze werkwijze zou zijn dat deze rolmodellen aanzien en gezag genieten binnen de groepen overlastgevers, en dat zij in staat zijn criminaliteit te voorkomen,

24 De Ruiter, C & de Vogel, V. (2004) Recidive bij behandelde zedendelinquenten. Tijdschrift voor Seksuologie, 28.

tegen te houden en/of terug te dringen. Politie en overige professionele partners hebben hierdoor makkelijk 'ingang' naar de voorheen niet bereikbare bewoners in de wijken. Onveiligheidsgevoelens zouden zijn verminderd en er is tijdens evenementen minder schade geleden door overlast. De werkwijze is niet onafhankelijk geëvalueerd (CCV).

Beschermingsarrangementen

In een verkennende studie beschrijven Lünemann et al. (2004) de opkomst van beschermingsarrangementen in het veld van sociale veiligheid (gezin, school en wijk); een nieuw paradigma in de huidige netwerkmaatschappij. Het heeft zijn plaats in een veranderde wereld van handhaving, toezicht, controle en naleving, maar is nadrukkelijk verbonden aan die positie van burgers - leerlingen, leerkrachten, wijkbewoners, winkeliers, kinderen, ouders, huwelijkspartners. Het beschermingsarrangement neemt niet de van boven af opgelegde handhaving als uitgangspunt, maar de horizontale netwerkvorming waaruit afspraken voortvloeien. Dit past goed bij de ontwikkelingen rond de decentralisatie naar de gemeenten van het jeugdbeleid, waar zelfredzaamheid en burgerparticipatie meer centraal staan, en waar de verantwoordelijkheid verstrooid raakt over tal van organisaties en instituties. Dit proces van responsabilisering betreft zowel het verantwoordelijk maken van verschillende organisaties en individuen als het nemen van verantwoordelijkheid. Dit veiligheidsstreven wijkt nadrukkelijk af van de traditionele strafrechtelijke handhaving waarin van boven af via toezicht en controle regels worden gehandhaafd.

In een beschermingsarrangement wordt van onderop gezocht naar de beste wijze van probleemoplossing, waarbij het vergroten van de veerkracht of zelfstandigheid van betrokkenen voorop staat door onder meer versterken van de sociale context en het uitdragen van de sociale norm. Het beschermingsarrangement omvat drie soorten interventies: interventies gericht op preventie, interventies gericht op conflictoplossing en interventies gericht op het in bedwang houden van potentiële onveiligheid door toezicht. In juridische zin is de kern niet de straf, maar het contract. In de bestuurlijke netwerkcultuur leent veiligheid zich bij uitstek voor deze strategie. Veiligheid biedt immers de noodzakelijke gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid. Een beschermingsarrangement biedt een geïntegreerde theorie van besturing op basis van normering van de overheid, behoeften van burgers, en sociale netwerken. Om tot een beschermingsarrangement te komen dat aansluit bij toezicht is het noodzakelijk via kwantitatief en kwalitatief onderzoek de volgende informatie te verzamelen:

- A. De beschermingsbehoefte in kaart te brengen met aandacht voor het versterken van de zelfredzaamheid.
- B. De bestaande partijen te inventariseren qua interventiemogelijkheden: gericht op preventie, op oplossen en op toezicht, waarbij aandacht is voor bevoegdheden, doelstellingen en capaciteit.
- C. Een systematisch overzicht te maken van noodzakelijke afspraken, conventanten en protocollen, met een beschrijving van onderdelen van het arrangement die nadrukkelijk niet geregeld moeten worden.

5.5 *Modaliteiten ter versterking van toezicht*

De afgelopen jaren is een aantal hulpmiddelen en/of modaliteiten ontwikkeld die het toezicht kunnen beïnvloeden, soms versterken. We beschrijven hier kort het elektronisch toezicht, de nachtdetentie en online hulpverlening.

Elektronisch Toezicht

Elektronisch Toezicht is een hulpmiddel om controle binnen een toezicht te kunnen versterken. Elektronische detentie (ED) is in 2003 bij wijze van experiment ingevoerd als executiemodaliteit voor veroordeelden tot een korte vrijheidsstraf. Het wordt de laatste jaren steeds meer en ook bij jeugdige delinquenten ingezet.

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft een themaonderzoek verricht naar de uitvoering. De Inspectie constateert in 2007 dat de feitelijke recidive tijdens de ED-periode gering is. In circa 93% van de gevallen wordt ED succesvol afgesloten. Bovendien is van de mislukte trajecten slechts een deel het gevolg van een volledige onttrekking aan het elektronisch toezicht of van een aanhouding wegens een nieuw strafbaar feit. Dat rechtvaardigt volgens de Inspectie de conclusie dat ED vanuit het oogpunt van de maatschappelijke veiligheid een effectief alternatief is voor een korte detentiestraf in een inrichting.

De ISt heeft wel de nodige kanttekeningen bij de uitvoering. De tekortkomingen liggen onder meer in het ontbreken van uniforme instructies voor de intake, het afleggen van huisbezoeken, de controle op de aanwezigheid op het werk en de controle op drank- of drugsgebruik. Positief is de Inspectie over de bejegening van elektronisch gedetineerden door de ED-medewerkers en voorzover de Inspectie heeft kunnen vaststellen wordt er passend gereageerd op overtreding van gestelde voorwaarden. (Uitvoering elektronische detentie, Inspectierapport, Themaonderzoek, juli 2007)

De Aanwijzing elektronisch toezicht (2010A008) van het College van Procureurs Generaal geeft algemene regels voor de vordering van elektronisch toezicht in het kader van schorsing van de voorlopige hechtenis en een (deels) voorwaardelijke veroordeling, waarbij het belang van het slachtoffer

nadrukkelijk een rol speelt in de afweging van de officier van justitie of de advocaat-generaal.²⁵ De aanwijzing is niet van toepassing op de vordering van elektronisch toezicht bij minderjarigen. Voor zover elektronisch toezicht bij minderjarigen in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis of een (deels) voorwaardelijke veroordeling wordt toegepast, moeten hierover vooraf op arrondissementaal niveau beleidsafspraken zijn gemaakt tussen het (jeugd)OM, de RvdK, de jeugdreclassering en Reclassering Nederland. Het College van procureurs-generaal houdt het overzicht en voorziet dat de arrondissementale uitvoeringspraktijk binnen het Landelijk Overleg Jeugdcriminaliteit (LOJ) wordt besproken met het oog op verdere beleidsontwikkeling. De landelijk coördinerend jeugdofficier neemt hiertoe het initiatief.

De intensiteit van het toezicht wordt bepaald door de score op de Recidive Inschattings Schaal (RISc), die de basis vormt voor het reclasseringsadvies over een voorwaardelijke sanctie, en de kans op schade en/of letsel. Elektronisch toezicht zal door de reclassering slechts worden geadviseerd in de twee hoogste risiconiveaus (2 en 3). Afhankelijk van de inhoud van de bijzondere voorwaarde en de te controleren aspecten zal RFid (locatiegebod, meestal huisadres) of GPS (locatieverbod/locatieverboden buitenshuis, desgewenst in combinatie met een locatiegebod binnenshuis) worden geadviseerd. (Inspectierapport 2007)

Nachtdetentie

Een modaliteit die toezicht kan versterken door reïntegratie te bevorderen is nachtdetentie.

De invoering van nachtdetentie was al een van de actiepunten uit het Programma Jeugd terecht (2003-2006). Nachtdetentie is sindsdien veel meer ingezet. Het betreft een bijzondere vorm van (voorlopige) hechtenis voor minderjarigen. Met nachtdetentie hebben jongeren van 12 tot 18 jaar die in voorlopige hechtenis (voorarrest) zitten, de mogelijkheid om toch naar school of naar hun werk te gaan. Hierbij gaat de jongere overdag naar school of werk en zit de overige tijd vast in een opvanginrichting, ook in het weekend. De schadelijke effecten van gevangenisstraf kunnen zo worden beperkt doordat de gestrafte jongeren positieve banden met de samenleving houden. Met nachtdetentie wil de overheid de kans op herhaling van slecht gedrag bij jongeren verkleinen. Voor het toezicht is relevant dat de jongere een contract moet ondertekenen waarin hij zich akkoord verklaart met de voorwaarden. Tijdens de nachtdetentie wordt gekeken of de jongere zich aan de afspraken houdt. Zo niet, dan volgt een waarschuwing of wordt de nachtdetentie direct beëindigd.

25 De aanwijzing ziet niet op elektronisch toezicht toegepast in het kader van de TBS-maatregel, detentiefasering (penitentiair programma) of de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Er zijn twee vormen van nachtdetentie: 1) nachtdetentie in de laatste fase van de tenuitvoerlegging van de detentie, als voorbereiding op terugkeer in de maatschappij, en 2) nachtdetentie in de fase van de voorlopige hechtenis.

In een kwalitatieve- en kwantitatieve evaluatie²⁶ naar de tweede vorm van nachtdetentie door Regioplan die liep van november 2005 tot en met april 2006 bleek dat nachtdetentie vooral wordt toegepast in de Randstad. De meeste respondenten, zowel jongeren als professionals, zijn tevreden over de aanpak. Vooral omdat de dagbesteding voortgezet kan worden en op deze manier maatwerk wordt geboden. Meer bekendheid bij het APJ en ook bij de RvdK was indertijd wel gewenst. (Bos, Hissel, Dekkers & Homburg, 2006)

Online hulpverlening

Een andere trend hierbij is tenslotte het gebruik van online hulpverlening door jeugdreclasseringsinstellingen. Dit is hulp die de instellingen bieden bij psychische, sociale of maatschappelijke problemen waarbij gebruik gemaakt wordt van internettechnologie. Het richt zich op het primaire zorgproces van informatie, advies, ondersteuning, begeleiding, behandeling of nazorg.²⁷

5.6 Conclusie

Hoewel het duidelijk is dat bovengenoemde beleidsontwikkelingen decentralisatie van jeugdbeleid, invoering van het adolescentenstrafrecht grote gevolgen zullen hebben voor de toezichtpraktijk, is het in dit stadium nog niet duidelijk wat de precieze consequenties voor de positie van jeugdreclassering en de uitvoering van het toezicht jeugd zullen zijn. De komende tijd zullen de ontwikkelingen zich uitkristalliseren. Een ontwikkeling als ZSM is meer van toepassing op de procedures binnen de strafrechtketen, vooral aan de voorkant, terwijl het LIJ ook inhoudelijk ingrijpt op de kwaliteit van advisering en (in het verlengde daarvan) op toezicht.

Deze ontwikkelingen sluiten goed aan bij de knelpunten die uit de research-synthese naar voren komen. Ze hangen nauw samen met kernbegrippen als vroegtijdig ingrijpen, een persoonsgerichte aanpak en een snelle en consequente jeugdketen. Het LIJ neemt een prominente plaats in. Door de ontwikkeling en implementatie hiervan wordt niet alleen getracht op wetenschappelijk onderbouwde eenduidige wijze een jeugdige een zo goed mogelijk traject te bieden. De implementatie van het instrument biedt ook de mogelijkheid om de werkprocessen binnen de keten lokaal nauw op elkaar af te stemmen.

26 Het betrof een documentstudie gericht op programma, inhoud en opvattingen met betrekking tot de uitvoering; Analyse van gegevens uit de geautomatiseerde registratie van DJI; Interviews met vertegenwoordigers van JJI's (kinderrechters, jeugdofficieren van Justitie, RvdK en jeugdreclassering); Interviews met jongeren in nachtdetentie en met de instelling waar hun dagbesteding plaatsvindt (scholen, werkgevers). In totaal 89 interviews (Bos, Hissel, Dekkers en Homburg, 2006).

27 Zie: <http://jeugdreclasseringonline.wordpress.com/onderzoeksopzet/onderzoeksmethoden/>.

Risico's die de ene ontwikkeling met zich meebrengen, kunnen door smelting met andere ontwikkelingen tot meerwaarde leiden. Zo zou een te eenzijdige focus op snelle afdoening van zaken binnen de ZSM aanpak door een goede borging binnen de veiligheidshuizen waar multidisciplinair persoonsgericht samenwerken op operationeel niveau meer centraal staat te niet kunnen worden gedaan.

Een belangrijke trend in reactie op jeugdcriminaliteit en overlast is een ontwikkeling van individueel toezicht naar gezinstoezicht. Interventies worden steeds vaker systeemgericht ingezet. Ook is een aantal ontwikkelingen te zien waarbij burgers -al dan niet familie, vrienden of bekenden van een dader- in verschillende vormen kunnen bijdragen aan het versterken van toezicht op jeugdigen. Het gaat dan zowel om controle- als begeleidingsaspecten van toezicht. Naast de professionele organisaties die jongeren op straat controleren en begeleiden ontstaan steeds meer initiatieven en projecten waar burgers om overlast en criminaliteit te voorkomen op straat toezicht houden. Beschermingsarrangementen zijn in dit verband een nieuw paradigma in de huidige netwerkmaatschappij. De afgelopen jaren is tenslotte een aantal hulpmiddelen en/of modaliteiten ontwikkeld die het toezicht de komende jaren kunnen versterken.

6 *Conclusie*

6.1 *Inleiding*

Om inzicht te krijgen in het functioneren van het toezicht op de bijzondere voorwaarden jeugd en de werkzame mechanismen daarbij, is een research-synthese uitgevoerd. Daarin hebben we de bestaande onderzoekskennis over dit onderwerp geïnventariseerd en geëvalueerd. De literatuur is van na 1995 toen de jeugdreclassering landelijk werd opgezet. Veel van het onderzoeksmateriaal is van na 2005 toen het Handboek Methode Jeugdreclassering verscheen en er landelijk meer eenheid ontstond in de manier van werken. Naast nationale en internationale literatuur hebben we relevante ontwikkelingen in beleid en praktijk beschreven. Deze researchsynthese is onderdeel van een traject waarin samen met de voornaamste ketenpartners wordt gezocht naar (handvatten voor) concrete acties die genomen kunnen worden om het toezicht jeugd verder te versterken.

6.2 *Voornaamste bevindingen*

Uit de researchsynthese komt naar voren dat het jeugdreclasseringswerk het afgelopen decennium een stevige plaats heeft verworven in de jeugdstrafrechtketen. Jeugdreclassering begeleidt steeds professioneler en met grote betrokkenheid jongeren die vanwege bijzondere voorwaarden onder toezicht staan. In de wijze waarop de controle- en begeleidingstaak binnen het toezicht jeugd wordt uitgevoerd is er veel aandacht geweest voor professionalisering in de vorm van methodiekbeschrijving en -ontwikkeling, onder meer in de vorm van het Handboek Methode Jeugdreclassering. De methodieken zijn wetenschappelijk onderbouwd en er wordt steeds meer gewerkt met erkende gedragsinterventies. De invoering van het landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ) kan verder bijdragen aan professionalisering en aan uniformiteit in ketensamenwerking.

Begin deze eeuw kwam de kwaliteit van toezicht onder druk te staan door enkele factoren. Er bleken te grote verschillen te bestaan in de methodische uitgangspunten en methodieken per instelling, en daarbinnen per individuele

werker. Andere knelpunten waren de zware caseloads, lange doorlooptijden en vertraagde tenuitvoerlegging.

Deze knelpunten waren aanleiding voor het versterken van de professionalisering en het creëren van maatschappelijk en politiek draagvlak. In het Handboek Methode Jeugdreclassering dat in 2005 verscheen en dat een wetenschappelijke oriëntatie kent, staan de methodiek en werkwijze van het jeugdreclasseringswerk beschreven. Het biedt een goede basis voor eenheid in methodiek en de uitvoering ervan. Het handboek is gaandeweg aangevuld met aanvullende thematische modules.

De uitvoering van toezicht verloopt sinds de implementatie van het handboek in 2007 soepeler: de methodiek biedt handvatten voor de uitvoering waardoor meer eenheid in de uitvoering is bewerkstelligd. Toch zijn er nog steeds knelpunten (deels dezelfde als voor de invoering van het handboek). Een belangrijke belemmering in de uitvoering is de afhankelijkheid van de keten, zoals te lange doorlooptijden (bij het opstarten van de begeleiding door jeugdreclassering en het uitvoeren van toezicht) - zo komt uit recent onderzoek naar voren. Ook de invulling van toezicht blijkt tussen instellingen sterk te verschillen. Het ontbreekt nog aan uniform beleid voor het waarschuwen en terugmelden van jeugdigen. Ook zijn er vaak nog grote verschillen tussen de instellingen, evenals tussen individuele reclasserders. Hoewel een zekere mate van ruimte nodig is om goed maatwerk te kunnen leveren, is het voor de jeugdreclassering zelf, voor de (verwachtingen van de) cliënt en voor de afstemming met ketenpartners wel van belang om uniform te kunnen werken. De wijze waarop jeugdreclassering invulling geeft aan de begeleiding van jongeren met MHS (Maatregel Hulp en Steun) is onvoldoende navolgbaar en inzichtelijk. Ook zijn de taken en verantwoordelijkheden binnen de casusregie soms onduidelijk. Dit neemt niet weg dat duidelijk naar voren komt dat het toezicht in ontwikkeling is: door intensieve inzet op ketensamenwerking verloopt de afstemming met ketenpartners steeds beter en vanuit de lokale praktijk wordt steeds beter afgestemd.

Veel van het onderzoek van de afgelopen jaren naar toezicht op de bijzondere voorwaarden voor jeugd is gericht op de processen van ketensamenwerking en de implementatie van vernieuwingen. Naar de inhoud van toezicht - wat werkt er nou precies en hoe werkt het - is minder onderzoek gedaan. De onderzoeken die de afgelopen tien jaar zijn uitgevoerd in Nederland betreffen vooral proces- en planevaluaties en zijn zeer divers van aard.

Werkzame mechanismen

Over de werkzame mechanismen van het toezicht jeugd is, behalve over erkende gedragsinterventies, nog niet veel bekend. In de door ons beschreven Nederlandse onderzoeken naar toezicht in de jeugdstrafrechtketen wordt er maar beperkt aandacht aan besteed. Veel onderzoek gaat over de implemen-

tatie van werkwijzen. Wel komt het belang van maatwerk naar voren. Ook blijkt dat de duur van de begeleiding en de frequentie van face-to-face-contacts tussen cliënt en de jeugdreclassering effect hebben op het doelbereik van de begeleiding, te weten minder recidive en het weer op de rails krijgen van het leven van de jongere.

Geloofwaardigheid van de strafrechtspleging is cruciaal bij het toepassen van de voorwaardelijke modaliteit. Het vormt de sleutel tot recidivevermindering. Bij snelle en consequente uitvoering ervan kan immers de gewenste gedragsverandering worden bereikt, maar ook wordt ‘de stok achter de deur’ weer echt gevoeld. Het vormt daarnaast de belangrijkste voorwaarde voor een effectieve samenwerking tussen ketenpartners. Vertrouwen tussen ketenpartners is daarvoor onontbeerlijk. Uit onderzoek naar toezicht bij volwassenreclassering komt naar voren dat naast controle, begeleiding essentieel is voor een effectief toezicht. De werkzame elementen van begeleiding zijn: de relatie tussen ondertoezichtgestelde en toezichthouder, ‘luisteren en praten’, opbouw en onderhoud van iemands netwerk, inzet op huisvesting, werk en relaties en casemanagement. Casemanagement kan worden opgevat als het regelwerk waarmee de zaken van een ondertoezichtgestelde in orde worden gebracht en de continuïteit van de aanpak wordt gewaarborgd.

De directe persoonlijke omgeving en de sociale omgeving zijn voor de gereclasserde belangrijke factoren voor het stoppen met criminaliteit. Dit geldt voor jeugdigen des te sterker. Hulp bij het op orde brengen van deze behoeften heeft een positief effect op recidivevermindering. Meer inzicht in de vragen of en hoe toezichtprogramma's werken is van cruciaal belang voor het succesvol gebruiken ervan. Een goede balans vinden tussen controle en begeleiden binnen toezicht is bij zowel jeugd- als dan ook volwassenreclassering essentieel.

De werkzame elementen die uit *internationaal* onderzoek naar voren komen, liggen in het verlengde van de onderscheiden succesfactoren in Nederland: de relatie tussen reclasseringsmedewerker en cliënt is een bepalende factor in effectieve interventies. Er dient een relatie te worden opgebouwd die het proces van verandering ondersteunt. De jongere moet centraal staan, ook bij het beoordelen van risico's, behoeften en sterke punten van de cliënt/jongere. Bij deze beoordeling kan de betrokkenheid van de professional het verschil maken in de kwaliteit, geloofwaardigheid en consistentie, zo blijkt uit onderzoek.

Een goede beoordeling vereist het opstellen van duidelijke afspraken over gedrag en over de beschikbare middelen die nodig zijn voor het veranderen van het criminele gedrag. Daarom moet het plan van aanpak gebaseerd zijn op de totstandkoming van valide en toetsbare theorieën van

gedragsverandering. Er dient niet alleen aandacht zijn voor ‘wat werkt’, maar ook voor de planning en uitvoering van interventies.

Bij het managen en ondersteunen van gedragsverandering bij jongeren moet de jeugdreclasserder te allen tijde rekening houden met vijf factoren: consistentie, continuïteit, consolidering, verplichting en het nakomen van gedane interventies en afspraken.

Er komt steeds meer oog voor inzet op het *human capital* van delinquenten om hun leven te beteren en voor *desistance*. Toezicht zou hierbij moeten focussen op nieuwe programma's die meer uitgaan van verandering van criminelen (intrinsieke motivatie en re-integratie) in plaats van louter het aanpassen van criminelen aan de maatschappij (en een eenzijdige focus op het voorkomen van recidive). Hierin kan de (jeugd)reclassering een belangrijke rol vervullen. Meer focus op het ontwikkelen van motivatie van de jongere om hun leven te beteren is hier een voorbeeld van. Ook het inzetten op sociaal kapitaal is van belang. Jeugdreclassering zou meer moeten spiegelen aan de jeugdigen wat hun criminele gedrag voor effect heeft op hun naaste omgeving. Daarnaast zou jeugdreclassering de jeugdige meer kunnen ondersteunen in het versterken van zijn of haar positieve vaardigheden en het betrekken van de sociale omgeving hierbij. Dit leidt tot meer bruggen en verbindingen, wat crimineel gedrag minder vanzelfsprekend maakt. Deze connecties met andere mensen zouden er namelijk voor zorgen dat men zich (meer) naar de normen en waarden van de samenleving gedraagt.

Relevante ontwikkelingen in beleid en praktijk

Er doen zich momenteel veel verschuivingen voor die van invloed zijn op toezicht jeugd. Er is sprake van een decentralisatiebeweging waarbij gemeenten steeds meer verantwoordelijkheden krijgen in het zorg- en veiligheidsdomein. De stelselwijziging jeugdzorg is de voornaamste ontwikkeling in dit verband. Uiterlijk in 2016 dient de huidige provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg onder verantwoordelijkheid van gemeenten te zijn gebracht. Na de stelselwijziging zullen gecertificeerde organisaties de jeugdreclassering gaan uitvoeren. Een landelijke organisatie voert de certificering uit. Kwaliteit van het aanbod, de medewerkers, de organisatie en rechtspositie van de cliënt dienen op deze manier te worden geborgd. De certificering kan ook mogelijkheden bieden om meer uniformiteit te bewerkstelligen binnen het toezicht jeugd. Als gemeenten op dit vlak echter veel beleidsruimte krijgen en hun eigen belangen kunnen nastreven, kan dit ten koste gaan van de bereikte afstemming en kwaliteit van dat toezicht. Door de stelselwijziging kan een toename aan diversiteit ontstaan die voor het toezicht jeugd en de professionele standaard die inmiddels is bereikt, niet wenselijk is.

Tegelijkertijd vinden er tegengestelde bewegingen plaats bij politie en justitie naar één landelijk politiekorps en de opschaling van de gerechtelijke

kaart. In de jeugdstrafrechtketen is ook door de invoering van ZSM-jeugd sprake van verschuivingen.

De regie op de Veiligheidshuizen verschuift van het Rijk naar gemeenten die daar de verantwoordelijkheid voor de coördinatie op de regionale samenwerking krijgen.

Veel aanbevelingen die in de loop der jaren na onderzoek naar toezicht in de jeugdstrafrechtketen werden gedaan, zijn opgepakt binnen de instantie(s) zelf en binnen departementale programma's. De methodiek jeugdreclassering is beschreven, men is begonnen de doorlooptijden aan te pakken.

Samenloopzaken zijn beter afgestemd, er is meer aandacht voor nazorg en voor schoolverzuim. Bij de tenuitvoerlegging van toezicht zijn zaken versneld door een intensievere samenwerking in het veld. De ketensamenwerking is op veel vlakken versterkt, mede door initiatieven als routing en door invoering van traject- en netwerkberaden, en de (doorontwikkeling van) veiligheidshuizen. Verdere uitrol van het Landelijk Instrumentarium Jeugd (LIJ) biedt goede mogelijkheden om de werkprocessen tussen de ketenpartners lokaal nog verder uit te werken en tot verscherpte afstemming te komen.

Het programma Jeugdcriminaliteit en jeugdgroepen richt zich op het implementeren en borgen van structurele maatregelen in de jeugdketen, met gebruikmaking van sancties en maatregelen waarvan het nut is vastgesteld en waardoor een aanmerkelijke recidivereductie kan worden bereikt. De nadruk ligt daarbij op het consequent ten uitvoerleggen van straf. De relevante beleidsdoelstellingen van het programma zijn in lijn met de bevindingen uit de researchsynthese. Verdere versterking van de keten is nodig en nuttig voor het consequent ten uitvoerleggen. Vertrouwen is hierbij belangrijk. Dit dient enerzijds te gebeuren door de keten te versterken en anderzijds door aandacht te besteden aan de inhoud van toezicht; wat zijn de werkzame elementen en op welke wijze dienen ze te worden ingezet om zo effectief mogelijk te zijn? Hoe kunnen begeleiding en controle het beste in samenhang worden ingezet?

Hoewel al wel duidelijk is dat ontwikkelingen als de decentralisatie van jeugdzorg, de invoering van het adolescentenstrafrecht, en ZSM grote gevolgen zullen hebben voor de toezichtpraktijk, is het in dit stadium nog niet duidelijk wat de precieze consequenties zullen zijn. De transitie jeugdzorg en de nieuwe rol van de gemeenten zal ook voor het jeugdreclasseringswerk en het toezicht veranderingen met zich meebrengen. Zo is het de vraag of expertise op het vlak van jeugdreclassering in een of meerdere gecertificeerde instellingen moet worden geborgd. De opties liggen wat dit betreft nog open. Als gemeenten veel beleidsruimte krijgen, kan dit ten koste gaan van de afstemming en kwaliteit van toezicht jeugd. Door de stelselwijziging zou een toename aan diversiteit kunnen ontstaan die voor het toezicht jeugd en de professionele standaard die inmiddels is bereikt, niet wenselijk is.

De ingezette beleidsontwikkelingen lijken goed aan te sluiten bij knelpunten die uit de researchsynthese naar voren komen. Ze hangen immers nauw samen met kernbegrippen als vroegtijdig ingrijpen, een persoonsgerichte aanpak en een snelle en consequente jeugdketen om de geloofwaardigheid te versterken. Wetgeving is aangepast om voorwaardelijke sancties kracht bij te zetten. Het LIJ neemt een prominente plaats in. Door de ontwikkeling en implementatie hiervan wordt niet alleen getracht op wetenschappelijk onderbouwde, eenduidige wijze een jeugdige een zo goed mogelijk traject te bieden; de implementatie van het instrument biedt ook de mogelijkheid om de werkprocessen binnen de keten nauw op elkaar af te stemmen.

Het is de vraag hoe de beschreven ontwikkelingen zich de komende jaren uitkristalliseren en vooral hoe de toepassingen en aanpak in de praktijk vorm gaan krijgen.

Een belangrijke trend in reactie op jeugdcriminaliteit en overlast is een verandering van individueel toezicht naar gezinstoezicht. Interventies worden vaker systeemgericht ingezet. Dit gebeurt meer en meer bij initiatieven die toezicht, zorg en ondersteuning voor de jongere vanuit één plan van aanpak organiseren, via één centrale professional.

Er zijn de laatste jaren ook ontwikkelingen te zien waarbij burgers - al dan niet familie, vrienden of bekenden van een dader - in verschillende vormen bijdragen aan het versterken van toezicht op jeugdigen. Het kan dan zowel om controle- als begeleidingsaspecten van toezicht gaan. Een voorbeeld dat begeleiding en controle binnen toezichten van jongeren kan versterken is de invoering van Eigen Kracht conferenties. Een Eigen Kracht-conferentie geeft mensen de mogelijkheid om zelf, samen met familie, vrienden en andere bekenden, een plan te maken voor een oplossing of voor hulp. De kracht voor de oplossing komt vanuit de familie en alle belangrijke mensen daaromheen. Gemaakte plannen zijn leidend voor de hulpverlening. Circles of Support and Accountability (COSA) worden gezien als één van de meest veelbelovende interventies voor toezichtarrangementen. Hierbij worden niet bekenden van de dader, maar vrijwilligers ingezet ter versterking van het toezicht.

Naast de professionele organisaties die jongeren controleren en begeleiden ontstaan steeds meer initiatieven en projecten waar burgers, om overlast en criminaliteit te voorkomen, op straat toezicht houden.

Beschermingsarrangementen zijn in dit verband een nieuw paradigma binnen de huidige netwerkmaatschappij. Niet de van bovenaf opgelegde handhaving is het uitgangspunt, maar de horizontale netwerkvorming waaruit afspraken voortvloeien. Dit sluit aan bij de ontwikkelingen rond de decentralisatie naar de gemeenten van het jeugdbeleid. Ook daar staan zelfredzaamheid en burgerparticipatie meer centraal, en raakt de verantwoordelijkheid verdeeld over tal van organisaties en instituties. In een beschermingsarrangement wordt van onderop gezocht naar de beste wijze van probleemoplossing. Het vergroten van de veerkracht of zelfstandigheid van betrokkenen staat daarbij

voorop door onder meer het versterken van de sociale context en het uitdragen van de sociale norm.

6.3 *Versterking toezicht*

Om het functioneren van toezicht in de jeugdstrafrechtketen verder te versterken, is het van belang onderscheid te maken tussen twee velden: versterking van de inhoud van toezicht en versterking van ketenprocessen rondom toezicht.

Versterken van inhoudelijk toezicht

Er is het laatste decennium veel aandacht geweest voor methodiekbeschrijving en -ontwikkeling. Naast methodiekbeschrijvingen in brede zin, zijn ook specifieke methodieken ontwikkeld en uitgeschreven die relevant zijn voor het toezicht jeugd. Voor zowel controle als begeleiding geldt echter dat de precieze werking ervan nog niet bekend is en nadere uitwerking behoeft.

De Inspectie voor de Jeugdzorg laat in 2010 weten dat de uitvoering van jeugdreclassering eenduidig is geworden, evenals de evaluatie van het handboek. Andere onderzoeksresultaten laten echter zien dat er weliswaar op papier eenduidigheid in toezicht is gekomen, maar dat er in de uitvoering soms minder eenduidigheid is. Binnen de jeugdstrafrechtketen wordt verschillend gedacht over de exacte invulling van toezicht. Als gevolg daarvan kan er ook verschillend worden gehandeld. Er zijn vaak nog grote verschillen tussen de instellingen en ook tussen individuele reclasseerders. Hoewel een zekere mate van ruimte nodig is om goed maatwerk te kunnen leveren, is voor de jeugdreclassering zelf, voor de (verwachtingen van de) cliënt en voor de afstemming met ketenpartners meer eenduidigheid belangrijk.

Om uitspraak over het functioneren van toezicht te kunnen doen zijn goede effectstudies nodig. Deze zijn echter maar beperkt voorhanden, zeker in de Nederlandse praktijk. Er worden nationaal en internationaal echter ook steeds meer kanttekeningen geplaatst bij de eenzijdige gerichtheid op de wetenschappelijk onderbouwde gedragsinterventies volgens de *What Works* benadering. Het is immers niet alleen de inhoud van aanbod die werkzaam is (of niet): ook de manier waarop die inhoud wordt aangeboden en uitgevoerd bepaalt de effectiviteit van aanbod. Voor een groot deel bestaat 'het hoe' uit elementen die onderdeel zijn van toezicht, en dan vooral uit de elementen die in Nederland onder begeleiding geschaard worden. Rovers stelt in zijn lectorale rede (2007) dat doordat de focus sterk is komen liggen op het vaststellen van de effectiviteit van interventies, de interventies zelf goeddeels uit beeld zijn verdwenen. Er is te weinig zicht op wat er concreet in justitiële jeugdinterventies gebeurt en op welke wijze deze gebeurtenissen van invloed zijn op het toekomstige gedrag van jeugddelinquenten. De *What*

Works beginselen gaan voorbij aan de continue spanning die er in de uitvoeringspraktijk bestaat tussen gestandaardiseerd werken en het bieden van maatwerk, evenals aan de praktische randvoorwaarden waarbinnen interventies plaatsvinden. (Rovers 2007)

Een goede diagnose blijkt van essentieel belang voordat toezicht wordt ingezet. Risico's en behoeften van de jongeren moeten op gedegen wijze, liefst in dialoog met de jeugdige (en zijn directe sociale omgeving) en in afstemming met relevante partners worden vastgesteld. Zoals eerder gesteld, verdienen de werkzame mechanismen en de vormen die controle en begeleiding in de uitvoering krijgen, nadere uitwerking. Vooral voor de jeugdige veelplegers is het lastig om te komen tot een aanpak die echt werkt. Inzet op zowel *human capital* als *social capital* van delinquenten kan helpen om hun leven te doen beteren, evenals (blijvende) focus op de ontwikkeling van motivatie. Ook vrijwilligers uit de directe omgeving van de jongere kunnen worden betrokken bij het komen tot een gedragsverandering bij de jongere. Het concept van beschermingsarrangementen sluit hier goed op aan, doordat van onderop wordt gezocht naar de beste wijze van toezicht. Daarbij staat het vergroten van de veerkracht of zelfstandigheid van betrokkenen voorop, door het versterken van de sociale context en het uitdragen van de sociale norm. Het gaat niet alleen om consistentie, continuïteit, consolidering, verplichting en het nakomen van gedane interventies en afspraken (proceduureel), maar ook om het versterken van (de veerkracht van) de jeugdige door aan te sluiten bij de individuele mogelijkheden en behoeften, en aan de sociale context.

Versterken van ketenprocessen

Jeugdreclassering is bij toezicht afhankelijk van haar partners in de strafrechtelijke keten. Deze afhankelijke positie brengt soms knelpunten voor de uitvoering van het toezicht met zich mee, zo blijkt uit beschreven onderzoek. Afstemming met ketenpartners is en blijft van groot belang, van de fase van advisering tot en met de fase van afronden van toezicht of het 'tullen'. Vooral bij het niet-naleven van voorwaarden is er winst te behalen in de keten door meer afgestemd beleid. Niet alleen jeugdreclassering dient een duidelijk beleid hierin te voeren, ook de directe ketenpartners. Een door de gehele keten breed gedragen beleid op relevante aspecten van toezicht moet de inzet zijn. Meer maatwerk zal alleen maar kunnen worden geleverd als er sprake is van nauwe afstemming in werkprocessen binnen de keten op lokaal niveau. Proces en inhoud staan niet los van elkaar, maar moeten elkaar versterken. Implementatie van het LIJ kan bijdragen aan verdere lokale afstemming. Ketenpartners kunnen in de uitvoering een verlengstuk van jeugdreclassering zijn.

Adequate toezichtarrangementen hangen samen met een integrale aanpak. Daarbij is niet alleen de strafrechtelijke keten van belang. Een adequaat

toezichtarrangement staat of valt met een goede probleemanalyse waarin de informatie en belangen van de verschillende ketenpartners worden meegewogen. Voor een goed toezicht en integrale aanpak is het aanhaken bij bestaande overlegvormen zoals het Arrondisementaal Platform Jeugd of het Veiligheidshuis, waar jeugd een speerpunt is, voor de hand liggend. Daarin zijn tenslotte zowel de strafrechtketen als de gemeente vertegenwoordigd.

Om op operationeel niveau goede afstemming zowel binnen de keten te realiseren als met andere relevante partijen in de omgeving van de jongere, is goed casemanagement van belang - vooral bij complexe problematiek. Dit vergt competenties, tijd en ondersteuning, ook binnen de jeugdreclassering.

Toezicht in de jeugdstrafrechtketen is verder te versterken als er inhoudelijk en in de keten blijvend gewerkt wordt aan inzicht, het verbeteren van de begeleiding en controle, en aan afstemming.

Er is inmiddels echter ook veel bereikt in de professionele standaard van het toezicht jeugd en in de afstemming binnen de jeugdstrafrechtketen. In het licht van de stelselherziening is het borgen en bewaken van wat er tot op heden is bereikt dan ook van groot belang.

Literatuur

- Abraham, M., Dijk, B. van, & Zwaan, M. (2007). *Inzicht in Toezicht. De uitvoering van Toezicht door de Reclassering*. Amsterdam: DSP-groep.
- Andreas, A. & Vliet, J.A. van, (2012). Begrenzen én ondersteunen. De reclasseringswerker als professional als gezagsdrager. In: Red.: Jansen, T., Brink, G. van den, Kneyber, R. *Gezagdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer (2011). *Rapport Kosten van jeugdbescherming en jeugdreclassering*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Baartman, H. (2004). *Van je familie moet je het hebben: nieuwe perspectieven in de jeugdzorg en het jeugdstrafrecht*. Amsterdam: SWP.
- Bakker, I., Gaag, van der, R., & Roeleveld, W. (2012). *Ernstig overlastgevende gezinnen aangepakt. Evaluatie van de aanpak ernstig overlastgevende gezinnen met politie- en justitiecontacten van de gemeente Utrecht*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Bakker, I. & Lünemann, K. (2012). *De normering van het model toezicht in de praktijk. Een onderzoek naar normbereik binnen 3RO*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Bakker, I., Pels, T., Roeleveld, W., & Essayah, O. (2012). *Op zoek naar de sleutel: Evaluatie van zes interventies in het kader van de Donnergelden in Amsterdam*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Bannister, J, J. Pickering, S. Batchelor, M. Burman, K. Kintrea (University of Glasgow) & S. McVie (University of Edinburgh) (2010). Troublesome Youth Groups, Gangs and Knife Carrying in Scotland, The Scottish Centre for Crime and Justice Research, Scottish Government Social Research, 2010 (www.scotland.gov.uk/socialresearch).
- Beek, F. van & P. Gramberg (2007). 'Gewoon normaal tegen elkaar doen', Herstelbijeenkomsten Echt Recht 2000-2006, Voorhout: WESP JEUGDZORG.
- Beke, M.W.A., & Wijk, van, A. Ph. (2001). Problematische jeugdgroepen: typen, kenmerken en Achtergronden, *Delikt en Delinkwent*, 31, 654-674.

- Berge, ten, M. (2008). Raad voor de Kinderbescherming, NIFP en jeugdreclassering, In I. Weijers, & F. Imkamp. *Jeugdstrafrecht, In internationaal perspectief (119-130)*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bonta, J., Wallace-Carpetta, S., & Rooney, J. (2000). A Quasi-experimental evaluation of an intensive rehabilitation supervision program. *Criminal Justice and Behaviour*, 27(30), 312-329.
- Bos, J., Hissel, S.C.E.M., Dekkers, S., Homburg, G.H.J. (2006), *Nachtdetentie voor jeugdigen in de voorlopige hechtenisfase*, WODC, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Buysse, W., Dijk, B., & Abraham, M. (2008). *Afdoening van zeer ernstige delicten gepleegd door jeugdigen*. Amsterdam: DPS-groep.
- Bijl, B., Beenker, L.G.M., & Baardewijk, Y. van (2005). *Een onderzoek naar de programmatheorie en de -uitvoering van ITB harde kern en ITB-CRIEM*. Duivendrecht: PI-Research.
- Carney, M. & Buttell, F. (2003): Reducing juvenile recidivism: evaluating the Wraparound Services Model. *Research in Social Work Practice* 13(5), 551-568.
- Crawford, A., & Enterkin, J. (2001). Victim contact work in the probation service. Paradigm Shift or Pandora's Box? *The British Journal of Criminology*, 41(4),707-725.
- Dammen, R., Varst, L.P. van der, Bervoets, E., Dobbelaar, J., Bolthuis, V.J. van, & Luiten, T. (2008). *Quick scan Veiligheidshuizen*. Den Haag: Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Drost, V., Jongebeer, W., & Reitsma, J. (2010). *Verbetertraject Toezicht Jeugd. Procesevaluatie van de pilot*. Barneveld: Significant.
- Drost, V., Jongebeer, W., & Veen, M. (2012). *Plan van Aanpak voor Test Procesontwerp ZSM Jeugd. Rapportage fase 2*. Openbaar Ministerie.
- Drost, V., Jongebeer, W., & Veen, M. (2012). *Procesontwerp ZSM Jeugd. Rapportage fase 1*. Openbaar Ministerie.
- Egberink, I.J.L. & Meijer, R.R. (2012) *Voorstudie Convergente Validiteit LIJ*. Den Haag: WODC/ ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ferweda, H.B. (1999). *Ruwe bolster, blanke pit, Risicofactoren op een rij*. Arnhem: Bureau Beke.
- Ferwerda, H. (2010). *Problematische jeugdgroepen in Nederland: Omvang, aard en politieproces beschreven*. Arnhem: Bureau Beke.
- Gray, E., Taylor, E., Roberts, C., Merrington, S., Fernandez, R., & Moore, R. (2005). *Intensive Supervision and Surveillance Programme. The final report*. Oxford: University of Oxford, Centre for Criminology, Probation Studies Unit.

Hendriks, M. (2008). *Een onderzoek naar het effect van juridische instrumenten en trajecten, bij harde kern jongeren, ingezet door het Veiligheidshuis te Breda*, 02-06-2008 Afstudeerscriptie.

Hessaini, R. el (2009). Verbetertraject Toezicht Jeugd. *Sancties*, 5, 285-295.

Hessaini, R. el (2007). *Zorg voor toezicht: Zorgwekkend? Toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarde van Hulp en Steun, uitgevoerd door Bureau Jeugdzorg*. Amsterdam / Den Haag: Universiteit van Amsterdam, Strafrecht en Privaatrechtelijke Rechtspraak / Directie Justitieel Jeugdbeleid, Afdeling Ontwikkeling.

Höing, M., & B. Vogelvang (2012). COSA in Nederland - eerste ervaringen, Een onderzoek naar de proefimplementatie van een nieuwe aanpak voor de re-integratie van veroordeelde zedendelinquenten. Te verschijnen in juninummer *Tijdschrift voor Herstelrecht*.

Inspectie voor de Sanctietoepassing (2006). *Ketenaansluiting reclassering en Openbaar Ministerie, Inspectierapport Themaonderzoek*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Inspectie voor de Sanctietoepassing (2007). *Uitvoering elektronische detentie*. Inspectierapport Themaonderzoek, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Integraal Toezicht Jeugdzaken (2010). De lokale aanpak en preventie van recidive onder jongeren, Utrecht: Onderzoek Integraal Toezicht Jeugdzaken.

Jacobs, M., Siesling, M. & Kalmthout, A. van. (2009). Optimalisering van voorwaardelijke sancties, een procesevaluatie. WODC. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en advies.

Jeugdreclassering: veelzijdig aangepakt, Jeugdhulpverlening in een justitieel kader, nr. 4, Stichting Vedio, Utrecht 2001.

Jong, M.A.D.W. de, & Michiels, F.C.M.A. (2004). *Bevoegdheden van de burgemeester. Over bevoegdheden van de burgemeester buiten de gemeentewet en het bestuurlijk toezicht op de uitoefening van die bevoegdheden*. Utrecht: Universiteit Utrecht, Instituut voor Staats- en Bestuursrecht.

Jonge, G. de, & Linden, A.P. van der (2007). *Jeugd en Strafrecht, Een leer- en praktijkboek over het (internationale) jeugdstrafrecht en jeugdstrafprocesrecht*. Deventer: Kluwer.

Kalmthout, A.M. van, & Derks, J.T.M. (2000). *Probation and Probation Services, A European Perspective*. Nijmegen: Wolf Legal Productions.

Klein, M. , H.-J. Kerner, C. Maxson, & E. Weitekamp (Editors) (2000). *The Eurogang Paradox: Street Gangs and Youth Groups in the U.S. and Europe*.

- De Kogel, C.H. & Nagtegaal, M.H. (2008). *Toezichtprogramma's voor delinquenten en forensisch psychiatrische patiënten*. Den Haag: WODC.
- Kruissink M., & C. Verwers (2002). *Jeugdreclassering in de praktijk, Onderzoek en beleid*. Den Haag: WODC.
- Krechtig, L., & Menger, A. (2008). Jeugdreclassering: het delict als maatstaf, In I. Weijers (red.), *Justitiële interventies Voor jeugdige daders en risicojongeren* (pp. 45-56). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Laan, A.M. van der, Knaap, L.M. van der, Wartna, B.S.J. (2005). *Recidivemeting onder jeugdreclasseringscliënten*. Den Haag: WODC.
- Lünnemann, K., Boutellier, H., Goderie, M., & Graaf, P. van der (2005). *Beschermingsarrangementen. Recht doen vanuit het perspectief van de burger*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Lünnemann, K., Vandenbroucke, M., Verwijs, R. & W. Roeleveld (2010). *Zorg voor de Jeugd na detentie. Vraag en aanbod in Den Haag*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Menger, A. & Krechtig, L. (2008). Motiveren in het kader van de jeugdreclassering, In: I. Weijers (red.), *Justitiële interventies Voor jeugdige daders en risicojongeren* (pp. 307-318). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Menger, A., & Krechtig, L. (2008). *Het delict als maatstaf, Methodiek voor werken in gedwongen kader*. Amsterdam: SWP.
- Ministeries van V&J /VWS (2012). *Hoofdlijnen concept Jeugdwet 18 juli 2012 | Factsheet no. 1*. Den Haag: Ministerie van V&J/VWS.
- Ministerie van Veiligheid & Justitie (2012). *De Wet voorwaardelijke sancties. Factsheet*. Den Haag: Ministerie van V&J.
- Nauta, O. Loef, L. (2011). *Evaluatie pilot landelijk instrumentarium jeugdstrafrechtken. Situatie tot 15 januari 2011*. Amsterdam: DSP-Groep.
- Laan, P.H. van der (2004). Over straffen, effectiviteit en erkenning. De wetenschappelijke onderbouwing van preventie en strafrechtelijke interventie. *Justitiële Verkenningen*, 30(5), 31-48.
- Leiden, van, I., Ferwerda, H. (2004). Buitenlandse aanpak van probleemjeugd. *SEC Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie*, 18(3), 8-10.
- Lipsey, M.W., Wilson, D.B., & Cothorn, L. (2000). *Effective intervention for serious juvenile offenders*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.

Loeber, R., Slot, N.W., & Sergeant, J.A. (2001). *Ernstige en gewelddadige jeugddelinquentie, Omvang, oorzaken en interventies*. Houten: Boom Stafleu Van Loghum.

Lünnemann, K., Boutellier, H., Goderie, M., & Graaf, P. van der (2005). *Beschermingsarrangementen. Recht doen vanuit het perspectief van de burger*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Lünnemann, K. (m.m.v. Boutellier, H., Drost, L., Flikweert, M., & Woerds, S. ter) (2008). *Platform, keten of netwerk. Evaluatie en toekomstscenario van het APJ*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

McAra, L., & McVie, S. (2007). Youth Justice?: The Impact of System Contact on Patterns of Desistance from Offending. *European Journal of Criminology*, 4(3), .

McNeill, F. (2009 a). Towards Effective Practice in Offender Supervision. *The Scottish Centre for Crime & Justice Research*. Report 01/09.

McNeill, F. (2009 b). What Works and What's Just? *European Journal of Probation*. Vol.1. No.1. p. 21-40.

McNeill, F. (2006). A desistance paradigm for offender management. *Criminology & Criminal Justice*, 6(1), 39-62.

McNeill, F. et al. (2005). *21st Century Social Work. Reducing Re-offending: Key Practice Skills*. Edinburgh: Scottish Executive.

Mijnarends, E.M. (1999). *Richtlijnen voor een verdragsconforme jeugdstrafrechtpleging. 'Gelijkwaardig, maar minderjarig'* (diss. Leiden). Den Haag: Kluwer.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Jeugdbescherming en Jeugdreclassering, presentatie bijeenkomst ambtelijk netwerk Jeugdzorg VNG, 21 december 2011, via: <http://www.vng.nl/>.

Ministerie van Justitie. (2006). *Ketenaansluiting reclassering en Openbaar Ministerie*. Inspectierapport Themaonderzoek.

Ministerie van Justitie, 29 270 Reclasseringsbeleid, Nr. 36 BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 9 juni 2010. Even goed noteren

MO-groep (2007a). *De Criem Aanpak*. Utrecht: MO-groep.

MO-groep (2007b). *De Harde Kern Aanpak*. Utrecht: MO-groep.

- Muller, E.R., Rogier L.J.J., Kummeling H.R.B.M., Dammen R., Bron R.P., Woltjer A.J. Th., & Kalkhoven V.C. (m.m.v. Wensveen, M., & Varst, L.P. van der (2007). *Bestuur, recht en veiligheid: Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. Den Haag / Rotterdam / Utrecht: COT Instituut voor Veiligheids en Crisismanagement / Erasmus Universiteit Rotterdam / Universiteit Utrecht.
- Openbaar Ministerie. (2010). *Uitvoeringsproces Gedragsbeïnvloedende maatregel*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid & Justitie.
- Openbaar Ministerie (2012). *Procesontwerp ZSM Jeugd - augustus 2012*. Openbaar Ministerie.
- Oudhof, M., I. ten Berge & M. Berger (2009). Checklist MST/FFT, De ontwikkeling van een indicatie-instrument voor MST en FFT in de vorm van een checklist. ZonMw, Yorneo. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Pag  e, van R. (red.) (2003). *Eigen Kracht (Family Group Conference in Nederland) Van model naar invoering*. Amsterdam: SWP.
- Plaisier, J., & S. Pennekamp (2009). *Planevaluatie Reclasseringstoezicht*. Amsterdam: Impact R&D.
- Plaisier, J., & Wiersema, D.V. (2011). *Planevaluatie ZSM-Jeugd*. Amsterdam: Impact R&D.
- Poort, R., & Eppink, K. (2009). *Een literatuuronderzoek naar de effectiviteit van de reclasseringonderzoek verricht ten behoeve van de Adviescommissie Onderzoeksprogrammering Reclassering*. WODC. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Poort, R. (2009). Fundamenten voor toezicht, *Over de grondslagen voor de ontwikkeling van reclasseringstoezicht*. Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en Leger des Heils.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2012). *Ontzorgen en normaliseren*. Den Haag: RMO.
- Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering (2009). *Advies en toezicht in perspectief*, april 2009.
- Rovers, B. (2007) 'Ze deugen nergens voor': *Het Belief effect in justitiële jeugdinterventies*. Lectorale rede.
- Rijk, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg (2012). *Transitieagenda jeugdzorg*. Gezamenlijke agenda Rijk/VNG/IPO.
- Spaans, E.C., & L. Doornhein (1991). *Evaluatie-onderzoek jeugdreclassering: de effectmeting*. WODC. Den Haag: Goud Quint bv.

Spaans, E.C., & L. Doornhein (1990). *Evaluatie-onderzoek jeugdreclassering, Procesevaluatie*. WODC. Den Haag: Goud Quint bv.

Spergel, I., Chance, R., Ehrensaft, K., Regulus, T., Kane, C., Laseter, R., Alexander A., & Oh, S. (1994). *Gang suppression and intervention: Community models. Research summary*. University of Chicago: School of Social Service Administration, Research and Development Program, National Youth Gang Suppression and Intervention.

Tielen, G.E.M. (21 maart 2011). *Brief. Betreft Jeugdreclassering (kenmerk IJZ/3055078-WtL/10-03P)*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Inspectie Jeugdzorg.

Timmermans, M., Tillaart, J. van den, & Homburg, G. (2010). *Werken volgens de methode: Procesevaluatie 'Handboek Methode Jeugdreclassering'*. Amsterdam: Regioplan.

Toetsingskader reclassering, 7 februari 2012, Inspectie voor de Sanctietoepassing, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Veen. M. van der, Verhoeff, J., & Focken, N. (2011). *Redesign Toezicht Jeugd. Vereenvoudigen en ordenen*. Utrecht: Resources Global Professionals/ Andersson Elffers Felix.

Vogelvang, B. (2005). *Handboek Methode Jeugdreclassering (in opdracht van Ministerie van Justitie, Directie Justitieel Jeugdbeleid)*. Utrecht: Maatschappelijk Ondernemers Groep

Weerman, F.M., Keijser, J.W. de, & Huisman, W. (2012). Criminele jeugdgroepen in internationaal perspectief: Zijn er lessen voor het overheidsbeleid? (Rubriek Criminologie). *Delikt en Delinkwent*, 42(5), 438-445.

Weijers, I. (2006). De aanpak van jeugdige recidivisten. *Tijdschrift voor familie- en jeugdrecht*, 28(7-8), 188-193.

Weijers, I., & Imkamp, F. (2011). *Jeugdstrafrecht in internationaal perspectief*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Wilcox, A. (2003). Evidence-Based Youth Justice? Some Valuable Lessons from an Evaluation for the Youth Justice Board. *Youth Justice*, 3(1).

Wolthuis, A. (2005) Van fouten kun je leren. IVRK geeft pedagogische invulling jeugdstrafrecht; lessen voor Nederland, *NJCM-Bulletin*, p. 717-734.

Wolthuis, A. (2012). *Herstelrecht, een kinderrecht, Voorstellen voor integratie van herstel in het hart van het jeugdstrafrecht (diss.)*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

29 270 Reclasseringsbeleid, Nr. 53 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 9 juni 2011.

Brief staatssecretaris inzake voortgangsrapportage van het traject 'Jeugd en Veiligheid', Tweede Kamer der Staten-Generaal 2 Vergaderjaar 1995-1996 24 225 Veiligheidsbeleid 1995-1998 Nr. 4 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 's-Gravenhage, 19 februari 1996.

Websites:

<http://jeugdreclassering.jeugdzorgnederland.nl/>

<https://www.regelhulp.nl/zr/rh/webapp/kennisbank/Informatie/Jeugdreclassering>

www.jeugdzorg-nb.nl/folder

www.vng.nl

www.cvv.nl

www.eigenkracht.nl

www.euforumrj.org

www.om.nl

Bijlage 1: Opbrengsten Expertmeeting Versterking Toezicht Jeugd

December 2012



Notitie Versterking Toezicht Jeugd

Het Programma Jeugdcriminaliteit en Jeugdgroepen van het ministerie van Veiligheid en Justitie is een traject gestart om samen met de relevante ketenpartners op zoek te gaan naar aangrijpingspunten voor het verder versterken van het toezicht op de bijzondere voorwaarden jeugd. Dit toezicht omvat controle en begeleiding van taken die jongeren dienen te vervullen binnen een strafrechtelijk traject. Het gaat bij deze vorm van jeugdreclassering om begrenzen en bewaken, maar ook om beschermen en bevorderen. Het traject heeft bestaan uit een researchsynthese over het toezicht jeugd door het Verwey-Jonker Instituut en een expertraadpleging. Daaraan namen, op landelijk strategisch niveau, deel de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie en Bureau Jeugdzorg. Ook was het ministerie van Veiligheid en Justitie vertegenwoordigd.

Het doel van de researchsynthese is de bestaande onderzoekskennis over de resultaten van het toezicht jeugd te inventariseren en evalueren, om zo de 'state of the art' inzichtelijk te maken en aanknopingspunten te bieden voor verdere versterking van het toezicht in de toekomst.

Voornaamste bevindingen researchsynthese

Uit de synthese komt naar voren dat het jeugdreclasseringswerk het afgelopen decennium een stevige plaats heeft verworven in de jeugdstrafrechtketen. Jeugdreclassering begeleidt met grote betrokkenheid en steeds professioneler jongeren binnen bijzondere voorwaarden onder toezicht staan. Om het functioneren van toezicht in de jeugdstrafrechtketen verder te versterken is het van belang onderscheid te maken tussen de inhoud van toezicht, dat wil zeggen: de wijze waarop de controle- en begeleidingstaak wordt uitgevoerd, en de ketenprocessen rondom het toezicht.

Bij de inhoud van toezicht jeugd is er veel aandacht geweest voor professionalisering in de vorm van methodiekbeschrijving en -ontwikkeling, onder meer in de vorm van het Handboek Methode Jeugdreclassering. Veel van het onderzoek van de laatste tien jaar is echter vooral gericht op de processen van ketensamenwerking en de implementatie van vernieuwingen, en minder op de inhoud van toezicht: wat werkt er nou precies en hoe werkt het? Voor zowel controle als begeleiding geldt dat de precieze werking ervan nog niet bekend is en nadere uitwerking behoeft. Wel komt uit internationaal onderzoek naar voren dat inzet op *human capital* en *social capital* van delinquenten een positief effect heeft op gedragsverandering. Het versterken van human capital betekent bijvoorbeeld dat de jongere wordt gemotiveerd tot gedragsverandering door aan te sluiten bij de kwaliteiten van de jongere. Inzet van vrijwilligers uit de directe omgeving van de jongere, een versterking van het social capital, blijkt een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan gedragsverandering bij de jongere.

Bij het toezicht is afstemming met ketenpartners van groot belang; van de fase van advisering tot en met de fase van afronden van toezicht of het 'tullen'. Meer maatwerk zal alleen kunnen worden geleverd als er nauwe afstemming is in werkprocessen binnen de keten op lokaal niveau. Proces en inhoud staan niet los van elkaar; werk- en ketenprocessen scheppen voorwaarden voor een goede uitvoering van controle en begeleiding. Implementatie van het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafketen (LIJ) kan bijdragen aan verdere lokale afstemming. Ketenpartners kunnen in de uitvoering een verlengstuk van jeugdreclassering zijn. Een door de gehele keten breed gedragen beleid op relevante aspecten van toezicht is een voorwaarde voor een goede uitvoering. En goed casemanagement is een voorwaarde voor goede afstemming op operationeel niveau binnen de toezichtketen, net als met andere relevante partijen in de omgeving van de jongere, en dan vooral bij complexe problematiek. Dit vergt competenties, tijd en ondersteuning. Een adequaat toezichtarrangement staat of valt met een goede probleemanalyse waarin de informatie en belangen van de verschillende ketenpartners worden meegewogen. Voor goed toezicht en een integrale aanpak is het aanhaken bij bestaande overlegvormen zoals het Arrondissementaal Platform Jeugd of het Veiligheidshuis voor de hand liggend, omdat daarin zowel de strafrechtketen als de zorgketen zijn vertegenwoordigd.

Voornaamste opbrengsten expertmeeting

De aanknopingspunten uit de researchsynthese zijn nader besproken in een expertmeeting. Deze had als doel het toezicht jeugd vanuit een integraal perspectief te versterken. De stelselherziening jeugdzorg is voor de partners binnen de jeugdstrafketen de voornaamste ontwikkeling waar het toezicht bij moet aansluiten. Uiterlijk in 2016 dient de huidige provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg onder verantwoordelijkheid van gemeenten te zijn gebracht. Na de

stelselwijziging zullen gecertificeerde organisaties de jeugdreclassering gaan uitvoeren. Een landelijke organisatie voert de certificering uit. Kwaliteit van het aanbod, de medewerkers, de organisatie en rechtspositie van de cliënt dienen op deze manier te worden geborgd.

De betrokken partijen zijn het erover eens dat er de afgelopen decennia veel verbeterd is in de professionalisering van jeugdreclassering en in de wijze waarop binnen de jeugdketen wordt samengewerkt. Dit neemt niet weg dat er nog verbeterpunten zijn. Zo zijn er aanzienlijke regionale verschillen in het toezicht jeugd. Gebrek aan uniformiteit vormt een probleem als de rechtsgelijkheid voor de jongere in het geding is. De invoering van het LIJ kan bijdragen aan verdere uniformiteit. Waar mede vanuit de ministeriële programma's eenduidigheid in ketenprocessen wordt nagestreefd, krijgen de gemeenten echter steeds meer beleidsruimte om zelf invulling te geven aan gedwongen jeugdhulpverlening.

Met het oog op de recidivevermindering wordt het van belang geacht dat voor jongeren erkende interventies worden ingezet. De aanwezigen zien als risico van de stelselwijziging mogelijk verdergaande versnippering van het aanbod van preventieprojecten bij gemeenten. Van veel aanpakken en projecten is de werkzaamheid niet (voldoende) aangetoond.

De-implementatie, ofwel het stoppen met projecten en methodieken waarvan bekend is dat ze niet werken, is noodzakelijk. Voor het ministerie van V&J is een taak weggelegd in kennisverstrekking aan gemeenten en zorgaanbieders op dit vlak.

Er zijn ook kansen door de stelselwijziging. De mogelijkheden voor het versterken van vroegsignalering en van systeem- en gebiedsgericht werken worden erdoor vergroot. Dit kan leiden tot een betere inzet op preventie van criminaliteit onder jongeren. De invoering van laagdrempelige wijkteams kan ook een preventieve werking hebben. Als jongeren eenmaal in het strafrecht terechtkomen, is informatie uit het hele systeem van de jongere relevant voor de een goede probleemanalyse. Deze informatie kan na de stelselwijziging wellicht gemakkelijker betrokken worden van instanties binnen de gemeente, niet alleen bij de traditionele zorgorganisaties, maar ook andere instellingen, zoals scholen. De rol van de casusregisseur van de Raad voor de Kinderbescherming wordt hierbij steeds belangrijker. De school is een belangrijke vindplaats: een groot deel van het reclasseringstoezicht komt momenteel voort uit leerplichtzaken.

Versterking toezicht: borgen van wat is bereikt en een gedeelde toekomstvisie

Waar de vraagstelling 'Hoe kan het toezicht jeugd worden versterkt?' aanvankelijk werd geïnterpreteerd als 'Wat zijn de voornaamste aangrijpingspunten om het huidige toezicht jeugd te verbeteren?' vinden de betrokken partijen dat de vraag in het licht van de stelselherziening vooral moet worden

geïnterpreteerd als: ‘Hoe kunnen partijen binnen de jeugdstrafrechtketen ervoor waken dat met de stelselwijziging de inmiddels ontwikkelde professionele standaard en het bereikte niveau van ketensamenwerking binnen toezicht jeugd niet verloren gaan?’

De overgang van gedwongen jeugdhulpverlening naar gemeenten mag niet ten koste gaan van de bereikte ketensamenwerking en de kwaliteit van het toezicht jeugd. In de randvoorwaarden van de stelselwijziging dienen deze aspecten voor de jeugdstrafrechtketen te worden geborgd. Dit is te bewerkstelligen via de landelijke certificering van jeugdreclassering. De certificering kan ook mogelijkheden bieden om meer uniformiteit binnen toezicht jeugd te weeg te brengen. Als gemeenten op dit vlak echter veel beleidsruimte krijgen en hun eigen belangen kunnen nastreven, kan dit ten koste gaan van de bereikte afstemming en kwaliteit van het toezicht jeugd. Door de stelselwijziging kan een toename aan diversiteit ontstaan die voor het toezicht jeugd en de professionele standaard die inmiddels is bereikt, niet wenselijk is.

Er bestaat bij de deelnemende partijen behoefte aan een gezamenlijk gedragen visiedocument waarin niet alleen de huidige stand van zaken van toezicht jeugd binnen de jeugdstrafrechtketen is verwoord, maar waarin ook inzichtelijk wordt gemaakt hoe het toezicht jeugd in de toekomst verder vorm moet krijgen. In het document moet de visie van de professionals binnen de jeugdstrafrechtketen op toezicht jeugd voor het voetlicht worden gebracht. Gemeenten dienen door de ketenpartners te worden overtuigd vanuit de inhoud, niet vanuit een machtspositie. Deze visie dient vervolgens gezamenlijk te worden uitgedragen door de betrokken partijen.

Gezien de stelselwijziging wordt het van belang geacht de visie niet alleen uit te dragen op landelijk niveau, maar vooral op regionaal en gemeentelijk niveau, waar de uitvoering plaatsvindt. De veiligheidshuizen kunnen hier een sleutelpositie hebben als belangrijke schakels in het beïnvloeden van het lokale bestuur. Binnen de veiligheidshuizen kunnen op strategisch niveau afspraken worden gemaakt over de inzet van partijen en kan toekomstig beleid worden afgestemd.

De overlegstructuur boven de veiligheidshuizen waarin de ketenpartners zijn vertegenwoordigd (het Topberaad op landelijk niveau en het APJ en AJB op regionaal niveau) biedt goede kansen om een integrale visie uit te dragen. Het voortbestaan van deze bovenlokale overleggen kan borgen dat de veiligheidshuizen een centrale positie hebben in de beleidsvorming.

De versterking van toezicht jeugd kan worden samengevat in zes aanbevelingen:

1. Ontwikkel met de relevante partners uit de jeugdstrafketen op korte termijn een werkvorm waarin de aanknopingspunten uit het traject Versterking Toezicht Jeugd worden uitgewerkt.

2. Ontwikkel een gezamenlijk gedragen visie op toezicht jeugd. Besteed hierin aandacht aan de aspecten van toezicht jeugd die moeten worden geborgd voor de toekomst.
3. Ontwikkel gezamenlijk een strategie om deze visie gericht uit te dragen naar gemeenten.
4. Sluit zo veel mogelijk aan bij de invloedrijke bestaande overlegstructuren.
5. Draag eenzelfde inhoudelijke boodschap uit op alle niveaus binnen de betrokken organisaties.
6. Gebruik de veiligheidshuizen als spil in de lokale jeugdveiligheid om de bereikte kwaliteit van en afstemming binnen het toezicht jeugd te borgen.

Bijlage 2 Leescommissie

De researchsynthese is begeleid door een leescommissie. Deze heeft bestaan uit:

- Mw. J. Dijkman, Landelijk Bureau Raad voor de Kinderbescherming
- Mw. L. Dubbelman, Landelijk Jeugdofficier Openbaar Ministerie
- Dhr. M. van der Klei, Projectleider Jeugdreclassering Bureau Jeugdzorg

Vanuit het Programma Jeugdcriminaliteit en Jeugdgroepen van het Ministerie van Veiligheid & Justitie waren betrokken:

- Dhr. R. van Winden
- Mw. S. Leenders
- Dhr. S. Essers
- Dhr. P. Grob

Colofon

Opdrachtgever	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Auteurs	Drs. I. Bakker Dr. A. Wolthuis Mr. K.D. Lünemann
Omslag	Ontwerppartners, Breda
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-566-4

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2013.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



Sinds 1995 kent Nederland een landelijk dekkende jeugd-reclassering. Reclasseringstoezicht betreft de controle en begeleiding van jongeren binnen een strafrechtelijk kader. Er is de afgelopen tien jaar, onder meer door de invoering van het Handboek jeugdreclassering, veel verbeterd in methodiek en uitvoering. Reclasseringsmedewerkers werken professioneler. Zowel inhoudelijk als in de samenwerking rondom toezicht valt er echter nog veel te verbeteren. Het Programma Jeugdcriminaliteit en Jeugdgroepen van het ministerie van Veiligheid & Justitie is samen met ketenpartners op zoek gegaan naar concrete acties om het toezicht jeugd te versterken.

Het Verwey-Jonker Instituut onderzocht hoe het toezicht op de bijzondere voorwaarden jeugd functioneert. Wat zijn de voornaamste werkzame mechanismen en hoe verhouden deze zich tot recent beleid? Ook zijn internationale inzichten meegenomen. Bijvoorbeeld het werken met *human & social capital* (wat kunnen mensen en hun omgeving zelf) en *desistance* (waarom stoppen mensen met het plegen van criminaliteit). Bovendien is in dit rapport de visie verwerkt van experts op het toezicht en de ketenprocessen. Het rapport maakt de 'state-of the art' van toezicht jeugd inzichtelijk en biedt aanknopingspunten voor werkzaam toezicht in de toekomst.

