

Kiezen voor een kans; evaluatie van harde-kernprojecten

W.M. Kleiman, G.J. Terlouw
Onderzoek en Beleid, nr. 166

Samenvatting

Aanleiding

De afgelopen jaren is de aandacht voor jeugdigen en jongvolwassenen die vaak en veel delicten plegen, gegroeid. Voor deze jongeren is crimineel gedrag een terugkerende bezigheid, als gevolg waarvan zij steeds opnieuw met politie en justitie in aanraking komen. Hiermee lijken de gebruikelijke justitiële reacties (zoals een repressieve aanpak in de vorm van detentie of een werkstraf) voor deze jongeren weinig effectief. Bij de instellingen die met de jongeren en de door hen veroorzaakte overlast worden geconfronteerd, ontstond behoefte aan een adequatere reactie. Als antwoord op het probleem van deze zogenoemde harde kern of stelselmatige daders zijn in verschillende steden experimentele projecten gestart. De projecten beogen de overlast die recidiverende daders veroorzaken, terug te dringen door hun sociale integratie te vergroten. Na het plegen van een strafbaar feit krijgen jongeren de keuze voorgelegd: de zwaarst mogelijke sanctie of intensieve begeleiding door het project. Behalve delictgedrag kan bij sommige projecten ook probleemgedrag aanleiding zijn om jongeren in aanmerking te laten komen voor deelname. De (ambulante) begeleiding, ook wel individuele trajectbegeleiding genoemd, is gericht op het bieden van een toekomstperspectief in combinatie met strikte afspraken en controle. Overtreding van de afgesproken regels kan tot gevolg hebben dat alsnog een reguliere straf wordt opgelegd.

In opdracht van de dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering heeft het WODC een evaluatie-onderzoek uitgevoerd naar deze vorm van begeleiding, waarbij vijf projecten die qua opzet en doelgroep van elkaar verschillen, onder de loep zijn genomen. Dit zijn het project 'De Kans' in Den Haag, project 'Omslag' in Deventer, interventieproject 'Agadir' in Leiden, 'Retour Zaanstreek' in Zaanstad en het 'SDA-project' (Stelselmatige Dader Aanpak) in Groningen. Het onderzoek dient om te achterhalen of de aanpak van de harde kern leidt tot vermindering van politie- en justitiecontacten en tot het verbeteren van de leefsituatie van de jongeren. De centrale vraag is dan ook of de gehanteerde methode werkt. Om tot een antwoord hierop te komen, zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

- Hoe is de algemene opzet en werkwijze van de betreffende projecten?
- Wie zijn de deelnemers aan de projecten?
- Wat is de inhoud van de begeleiding die de projecten de individuele jongeren bieden, en hoe verloopt de deelname?
- Wat zijn de effecten van deelname aan het project op het gedrag en de situatie van de deelnemers?
- Onder welke voorwaarden zijn de projecten succesvol?

Opzet van het onderzoek

In het onderzoek is nagegaan hoe de projecten in de praktijk zijn uitgevoerd en met welk resultaat. Daartoe is door de projectmedewerkers een vragenlijst ingevuld met betrekking tot elke jongere die in de periode vanaf de start van het project tot en met februari 1996 is aangemeld. De gegevens van deze eerste meting leveren een beeld van de achtergrond en problematiek van de deelnemers. Een tweede meting heeft plaatsgevonden in november 1996. Door middel van interviews met de begeleider van elke jongere is nagegaan welke doelen zijn gesteld aan de begeleiding, hoe de begeleiding is verlopen en welke resultaten zijn bereikt. Bij de Centrale Justitiële Documentatie is informatie opgevraagd over de justitiecontacten die de deelnemers hebben gehad voordat zij in het project kwamen. Aan de hand van dit justitiële verleden is vastgesteld wat de 'criminele zwaarte' is van de deelnemers(groepen). Uit het Herkenningsdienstsysteem van de politie zijn gegevens opgevraagd op grond waarvan is bepaald of de jongeren sinds de aanmelding bij het project wederom een

strafbaar feit hebben gepleegd. Ten slotte zijn er gesprekken gevoerd met de projectcoördinatoren en met vijftien cliënten uit de verschillende projecten.

Instream

Het moment waarop de vijf projecten zijn gestart, loopt uiteen van mei 1993 tot april 1995. Vooral de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en (in mindere mate) de reclassering en de Raad voor de kindbescherming hebben jongeren aangemeld bij de projecten. In de periode vanaf de start tot en met februari 1996 zijn in totaal 190 personen aangemeld, van wie 143 in begeleiding zijn genomen. Den Haag telt 58 deelnemers, Deventer 10, Zaanstad 11, Groningen 24 en Leiden 40.

Het blijkt dat de instroom in de projecten, dat wil zeggen het aantal in begeleiding genomen jongeren, geringer is dan men had verwacht. Er zijn drie indicaties te geven voor de oorzaak daarvan.

Ten eerste is wellicht een weinig realistische schatting gemaakt van de instroom. Er zijn in de projectplannen streefaantallen genoemd maar het is niet geheel duidelijk hoe deze tot stand zijn gekomen. Bovendien is het de vraag of bij de schatting rekening is gehouden met het feit dat niet alle aanmeldingen tot instroom leiden. Het blijkt dat ruim een kwart van de jongeren die voor het project zijn aangemeld, niet in begeleiding is genomen. Gebrek aan motivatie bij de potentiële deelnemer is hiervoor de belangrijkste reden. Vooral jongeren die niet op grond van een justitiële beslissing maar in een 'vrijwillig' kader voor het project zijn aangemeld, zien af van begeleiding. Het zou kunnen dat een dergelijke verwijzing te vrijblijvend is om instroom te bewerkstelligen.

Een (nog) niet goed functionerend netwerk is een tweede mogelijke oorzaak van een tegenvallende instroom. Niet alle potentiële verwijzers zijn voldoende op de hoogte van het bestaan van de projecten of hebben er een gewoonte van gemaakt plaatsing in een project te overwegen. Het ontwikkelen en onderhouden van het netwerk vraagt van de projectmedewerkers veel tijd, die zij hier niet altijd voor vrij kunnen maken.

De gebleken geringe instroom heeft, ten derde, te maken met perikelen die gerelateerd zijn aan de start van de projecten. Omdat de onderzoeksperiode ook de startfase omvat, beïnvloeden specifieke problemen de onderzoeksresultaten. De projectplannen zijn ten tijde van het onderzoek nog niet uitgekristalliseerd: afspraken die tot instroom hadden kunnen leiden, blijken in de praktijk organisatorisch of juridisch niet haalbaar. Zo laat bijvoorbeeld de politie-inzet te wensen over en de dreiging met de zwaarst mogelijke straf die bij jongeren de 'motivatie' tot projectdeelname had moeten bevorderen, kan niet altijd worden waargemaakt. Gaandeweg moesten afspraken worden bijgesteld of nieuwe worden gemaakt.

. Uit het bovengenoemde is op te maken dat de projectplannen geen realistische prognoses bevatten omtrent het aantal cliënten en de uitvoerbaarheid van afspraken. Ook lijkt de planning niet geheel correct omdat onvoldoende tijd is gereserveerd voor de aanloopfase van het project (netwerkontwikkeling, publiciteit) en/of het onderhouden van het netwerk. Wellicht had een planevaluatie, waarin voorafgaand aan de start de plannen worden getoetst op haalbaarheid, goede diensten kunnen bewijzen.

Profiel deelnemersgroepen

De deelnemersgroepen van de vijf projecten hebben een min of meer eigen profiel. In Leiden zijn, conform de opzet van het project, alle deelnemers van Marokkaanse afkomst. De gemiddelde leeftijd van de jongeren is 17 jaar, en hun problematiek is relatief gering. Hoewel Den Haag een deelnemersgroep heeft met een vergelijkbare leeftijd (18 jaar), is de opleidingssituatie problematischer. De gemiddelde leeftijd van de deelnemersgroepen in Deventer (21 jaar) en Zaanstad (20 jaar) komt eveneens overeen; bij eerstgenoemd project treedt in verhouding de (soft)drugsproblematiek meer op de voorgrond terwijl in Zaanstad de woonsituatie en opleidingsachtergrond van de deelnemers minder gunstig is. De deelnemers van het project in Groningen hebben een gemiddelde leeftijd van 29 jaar; bij allen is sprake van langdurige harddrugverslaving.

Begeleidingskader

Het kader waarin deelnemers worden begeleid, is justitieel of vrijwillig. Een justitieel kader wil zeggen dat de begeleiding plaatsvindt op grond van een justitiële beslissing, genomen door de officier van justitie of de rechter. De term vrijwillig verwijst naar het niet-justitiële karakter van de begeleiding; de

jongere is bijvoorbeeld op advies van de politie of de reclassering in het project gekomen. Waren de meeste meldingen bij het project op vrijwillige basis, de begeleiding van de uiteindelijke deelnemers vindt in de meerderheid van de gevallen (59%) plaats op justitiële basis. Dit komt enerzijds omdat vrijwillig aangemelde jongeren in verhouding vaker afzien van projectdeelname, anderzijds doordat een deel van de vrijwillige meldingen later is omgezet in een justitiële begeleiding. De meest toegepaste justitiële constructies zijn een begeleiding in het kader van een bijzondere voorwaarde bij schorsing van de preventieve hechtenis en een begeleiding die als bijzondere voorwaarde bij eindvonnis door de rechter is opgelegd.

Bij de overige deelnemers (41%) is sprake van een vrijwillig begeleidingskader. Vrijwillige begeleidingen vinden alleen plaats bij de projecten in Den Haag en Leiden. De projectmedewerkers zijn van oordeel dat een begeleiding in een justitieel kader vanwege de strafdreiging beter werkbaar is dan een vrijwillige begeleiding. Men zou zich kunnen afvragen of de harde-kernprojecten in de praktijk een alternatief zijn voor detentie. Dit is afhankelijk van het doel en de doelgroep van de projecten. Zo worden vrijwel alle cliënten in Deventer en Zaanstad, de helft van de cliënten in Leiden en een deel van die uit Den Haag en Groningen begeleid in het kader van een schorsing preventieve hechtenis of na vonniswijzing door de rechter. In deze gevallen is _ een deel van _ de detentie vervangen door projectdeelname.

Anderzijds zijn niet alle projecten bedoeld als uitsluitend alternatief voor een vrijheidsstraf. De projecten in Den Haag en Leiden richten zich behalve op jongeren met een fors justitieel verleden tevens op licht criminele jongeren. Hierdoor is het delict dat de aanleiding vormt voor melding bij het project, wellicht te gering voor een (preventieve) hechtenis; danwel, het delict is ernstig maar het licht justitiële verleden is in aanmerking genomen, waardoor een vrijheidsstraf niet wordt opgelegd. Ook het project in Groningen beoogt niet een expliciet alternatief te zijn voor detentie. Plaatsing in het project is niet gebonden aan een strafrechtelijk moment. Het justitiële verleden op zich bepaalt of iemand in aanmerking komt voor het project. Hoewel in Groningen alle deelnemers door justitie zijn geplaatst _ het OM neemt hiertoe de beslissing _ kan het gebeuren dat begeleiding plaatsvindt nadat een cliënt slechts een gering strafbaar feit heeft gepleegd of nadat hij al is afgestraft. Bij hen is deelname derhalve geen alternatief voor detentie.

Te concluderen valt dat de vijf projecten zeker een alternatief zijn voor detentie, maar niet voor alle deelnemers. Dit vanwege het feit dat de projecten tevens vanuit preventief oogpunt cliënten begeleiden.

Justitiële achtergrond van de deelnemers

In de projectplannen staat in termen van voormalig delictgedrag gedefinieerd welke justitiële doelgroep de projecten op het oog hebben (first-offenders, licht criminele jongeren en/of recidivisten). Deze doelgroep verschilt per project. In het onderzoek is aan de hand van justitiële documentatie vastgesteld wat de aard van de justitiecontacten is geweest voordat jongeren het project instroomden. Hieruit blijkt dat de justitiële achtergrond van de deelnemers overeenkomt met de categorie jongeren die de projecten beoogden te bereiken. Er is dus geen verschuiving naar een justitieel 'lichtere' noch naar een 'zwaardere' doelgroep.

Het justitiële verleden van de deelnemers loopt qua zwaarte uiteen. Zowel first-offenders als jongeren die meerdere gevangenisstraffen achter de rug hebben, nemen deel aan de projecten. Met name de projecten in Leiden en Den Haag begeleiden, behalve jongeren met een detentieverleden, relatief veel deelnemers met een 'licht' justitiële achtergrond. Hoewel deze deelnemerspopulatie correspondeert met de respectievelijke projectplannen, is het gevolg dat niet op elke deelnemer de term 'harde kern' van toepassing lijkt.

De 'zwaarste' deelnemers, namelijk degenen die vóór de melding bij het project één keer of vaker een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf hebben ondergaan, komen in alle projecten voor. Van het totale aantal deelnemers van de vijf projecten behoort bijna de helft (48%) tot deze 'zware' categorie.

Met het oog op de interpretatie van de resultaten van het onderzoek worden de harde-kernprojecten vergeleken met een aantal andere projecten voor jeugdige en jongvolwassen delinquenten waarnaar in de afgelopen jaren onderzoek is gedaan. Dit zijn de begeleidingsprogramma's 'Kwartaalkursus' in Amsterdam, het 'Dagtrainingscentrum' (DTC) in Eindhoven en 'Cashba' in Rotterdam (1). Een kanttekening is echter op zijn plaats. Aangezien het niet met zekerheid is te zeggen dat hier sprake is van geheel vergelijkbare deelnemersgroepen, kan een vergelijking niet meer opleveren dan een indruk. Om de vergelijking zo passend mogelijk te maken, betrekken we hierbij alleen de deelnemers van de harde-kernprojecten die in een justitieel kader zijn begeleid (in totaal 85 personen). De deelnemers van de Kwartaalkursus, DTC-Eindhoven en Cashba participeren immers allemaal in een

justitieel kader aangezien de deelname een leerstraf is die een hechtens dient te vervangen. Het blijkt dat van de justitieel geplaatste deelnemers van de harde-kernprojecten 57% een 'zware' justitiële achtergrond heeft. Wel zijn er per project accentverschillen: deelnemers met een zwaar justitiële achtergrond komen vaker voor bij de projecten in Groningen (100%), Zaanstad (73%) en Deventer (50%), dan in Den Haag (38%) en Leiden (21%). Wanneer we nu de percentages 'zware' delinquenten uit de harde-kernprojecten vergelijken met die van de Kwartaalkursus (53%), DTC-Eindhoven (41%) en Cashba (19%), dan kunnen we concluderen dat de harde-kernprojecten een vergelijkbare danwel zwaardere doelgroep hebben.

Vergeleken met de justitiële achtergrond van meerderjarigen (26%) en minderjarigen (16%) die een taakstraf opgelegd krijgen, zijn de deelnemers van de harde-kernprojecten beduidend zwaarder (Spaans, 1995; Brees en Brouwers, 1996). Omdat het bij taakgestraften qua zwaarte blijkbaar om andere doelgroepen gaat, maar vooral omdat deze interventies van een andere aard zijn (de nadruk ligt meer op straf dan op begeleiding), laten we verdere vergelijking achterwege.

In bovengenoemde percentages 'zware' delinquenten komen evenwel niet de frequentie en duur van de vrijheidsstraffen tot uitdrukking waardoor de justitiële 'zwaarte' van deze personen nogal kan variëren. De justitieel geplaatste deelnemers van de vijf harde-kernprojecten zijn op het moment van aanmelding gemiddeld 6 keer veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, waarbij ze gemiddeld 38 maanden opgelegd kregen. Het ontbreekt ons aan vergelijkingsmateriaal om vast te stellen in welke mate de deelnemers hiermee zwaarder of lichter zijn dan die van bovengenoemde dagprogramma's.

Afhakers

Niet alle deelnemers doorlopen het project volledig. Bij een deel is de begeleiding voortijdig beëindigd, veelal op initiatief van het project wegens gebrek aan motivatie en participatie van de cliënt en delictgedrag. De projecten verschillen in de mate waarin deelnemers afhaken. In Deventer is bij vijf van de tien jongeren de begeleiding afgebroken, in Den Haag en Zaanstad is dit bij ongeveer vier van de tien gebeurd en in Leiden bij nog geen twee van de tien. In Groningen is het voor cliënten niet mogelijk het project voortijdig te verlaten. In totaal zijn 39 van de 119 deelnemers van de harde-kernprojecten (Groningen niet meegerekend) voortijdig afgehaakt, waarbij het in de meerderheid van de gevallen vrijwillig begeleide jongeren betreft (23). Wat eerder is gesuggereerd ten aanzien van de vrijwillige aanmeldingen, geldt mogelijk ook voor de vrijwillige begeleidingen: de projectdeelname is vanwege het ontbreken van enige druk van buitenaf (lees: strafdreiging) wellicht te vrijblijvend om de jongeren te bewegen zich aan de afspraken te houden.

De groep uitvallers bestaat uit zowel deelnemers met een licht als met een zwaar justitieel verleden. Hoewel laatstgenoemde cliënten in de meerderheid zijn (59%) is het aandeel niet dusdanig dat geconstateerd kan worden dat de uitval voornamelijk voor rekening komt van delinquenten uit de zware categorie.

Wanneer we nagaan wat de uitval is onder alleen de justitieel geplaatste deelnemers (exclusief Groningen) dan blijkt dat een kwart (26%) van hen het project voortijdig heeft verlaten. Te concluderen valt dat het uitvalpercentage bij de harde-kernprojecten niet hoog is in vergelijking met de Kwartaalkursus (37%), DTC-Eindhoven (62%) en Cashba (38%), vooral wanneer daarbij de relatieve 'zwaarte' van de justitiële achtergrond van de deelnemersgroepen in acht wordt genomen.

Begeleiding

De harde-kernprojecten verschillen in een belangrijk opzicht van de Kwartaalkursus, DTC-Eindhoven en Cashba. Laatstgenoemde projecten hebben een dagprogramma ontwikkeld dat de cliënt samen met andere deelnemers op een bepaalde plaats gedurende drie maanden moet volgen. De harde-kernprojecten daarentegen bieden een vorm van ambulante hulpverlening. De begeleiding wordt uitgevoerd in de lokale situatie – de woonplaats of woonwijk van de cliënt – waardoor zowel de begeleider als de cliënt gebruik kunnen maken van lokale netwerken en voorzieningen. In plaats van een algemeen programma wordt er een individueel traject uitgestippeld dat toegesneden is op de persoonlijkheid en behoefte van de cliënt. De begeleiders formuleren samen met de cliënt concrete doelen waarvan verondersteld wordt dat deze leiden tot verbetering van de leefsituatie en die zij aan het eind van de begeleiding willen hebben bereikt. Conform de projectplannen, blijken alle projecten in de begeleiding aandacht te besteden aan de relevante leefgebieden school/opleiding of werk. Daarnaast zijn er per project accentverschillen die onder meer samenhangen met de problematiek van

de deelnemersgroep. Zo worden in Groningen en Deventer in verhouding vaak doelen gesteld ten aanzien van verslaving. Structurering van de vrijetijdsbesteding krijgt meer de aandacht in Den Haag, Deventer en Zaanstad. Gedragsverandering staat vaker centraal in Zaanstad, Deventer en Leiden terwijl in deze laatste twee projecten contact(herstel) met de familie een onderdeel van de begeleiding is.

Het onderzoek wijst uit dat alle projecten er redelijk tot goed in slagen deze doelen te behalen. Dit geldt met name voor de cliënten die het project hebben afgerond of hiermee ver gevorderd zijn. Bij vrijwel al deze deelnemers zijn de gestelde doelen grotendeels bereikt en is de leefsituatie, vergeleken met die bij binnenkomst, verbeterd. Bij cliënten die het project voortijdig verlaten, zijn de doelen slechts in geringe mate verwezenlijkt.

De projecten verschillen met betrekking tot de problematiek en justitiële achtergrond van de deelnemers en het begeleidingskader. Het onderzoek leert echter dat de inhoud van de begeleiding die de vijf projecten bieden, meer overeenkomsten vertoont dan op grond van het profiel van de deelnemersgroepen verwacht zou worden. Het verschil tussen deelnemersgroepen vertaalt zich niet in een structureel andere begeleiding: de begeleiding _ hoewel afgestemd op de individuele cliënt zodat deze per persoon varieert _ bestaat bij alle projecten globaal gesproken uit het bieden van ondersteuning bij het regelen van praktische zaken op verschillende leefgebieden en het geven van inzicht in het eigen gedrag teneinde het huidige levenspatroon te doorbreken. Hiertoe heeft de begeleider gemiddeld twee face-to-face-contacten met de cliënt per week. De contactfrequentie is afhankelijk van de fase waarin de begeleiding zich bevindt. Tijdens de begeleiding maakt de begeleider afspraken met de cliënt over diens gedag en over concreet uit te voeren taken. Vrijwel alle deelnemers worden geregeld gecheckt op het nakomen van afspraken. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de projecten volgens duidelijke methodische principes werken. De begeleiding kenmerkt zich door een werkwijze waarin controlerende, confronterende, ondersteunende en oplossingsgerichte elementen zijn gecombineerd.

Na het beëindigen van de begeleiding onderhoudt het project weliswaar geen contacten meer met de cliënten, maar zij worden niet aan hun 'lot' overgelaten. Twee derde van de cliënten die het project (vroegtijdig) verlaten, is overgedragen aan de zorg van een andere instelling. Uit het oogpunt van continuïteit zou het de voorkeur verdienen dat alle deelnemers van de harde-kernprojecten na uitstroom enige tijd contact blijven houden met een (reguliere) instelling waarop de cliënten kunnen terugvallen en die hen kan stimuleren danwel controleren. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat bij de harde-kernprojecten structurele nazorg wellicht minder noodzakelijk is dan bij de Kwartaalkursus, DTC-Eindhoven en Cashba. Bij deze begeleidingsprogramma's is de kans aanwezig dat er een kloof ontstaat tussen enerzijds een intensief dagprogramma gedurende enkele maanden en anderzijds het op 'eigen benen staan' waarbij jongeren het geleerde in de praktijk moeten brengen. De opzet van de harde-kernprojecten is zodanig dat de overgang tussen begeleiding en het op eigen kracht verder gaan waarschijnlijk minder groot is omdat 'de praktijk' juist inherent is aan de begeleiding; de cliënt wordt in het dagelijks leven ondersteund terwijl daarbij gebruik wordt gemaakt van lokale voorzieningen. Bovendien neemt de contactfrequentie met de cliënt enigszins af naarmate de begeleiding de eindfase nadert, waardoor sprake is van enige afbouw.

Intensiteit

Het is niet gemakkelijk om een antwoord te geven op de vraag of de projecten, zoals zij beogen, intensieve begeleiding bieden. Ten eerste omdat de projecten het begrip intensief niet hebben geoperationiseerd, ten tweede omdat deze intensiteit moet worden afgemeten aan andere (moeilijk vergelijkbare) vormen van begeleiding teneinde vast te stellen of de harde-kernprojecten intensiever zijn. Gezien het ambulante karakter van de harde-kernprojecten is een vergelijking met de begeleidingsprogramma's Kwartaalkursus, DTC-Eindhoven en Cashba niet helemaal reëel; vanwege het strafelement zijn harde-kernprojecten evenmin goed te vergelijken met reguliere hulpverleningsinstellingen. Niettemin geeft een vergelijking een indicatie.

In dit onderzoek gaan we ervan uit dat de intensiteit wordt bepaald door de frequentie en duur van de face-to-face-contacten met de cliënt en door de inhoud van de begeleidingsactiviteiten.

Een contactfrequentie van gemiddeld twee keer per week gedurende een uur is ruim vergeleken de begeleiding die de reguliere hulpverlening _ bijvoorbeeld (jeugd-) reclassering _ doorgaans kan bieden. Daarentegen is dit zeer gering in vergelijking met het dagelijks verblijf van de deelnemers aan de eerdergenoemde dagprogramma's. Bij de harde-kernprojecten is echter sprake van een langere

begeleidingstermijn dan bij de dagprogramma's, namelijk variërend van ruim een half jaar tot ruim een jaar (terwijl in Groningen de begeleiding kan oplopen tot een aantal jaren). Bovendien hebben deelnemers aan de harde-kernprojecten niet alleen contact met de begeleider, maar ook met andere netwerkpartners die in het kader van de begeleiding een meer of minder hulpverlenende danwel controlerende rol vervullen.

Zoals gezegd, gaan de harde-kernprojecten bij de meeste cliënten na of zij zich aan de gemaakte afspraken houden. Deze controle, die mede de inhoud van de gesprekken met de cliënt bepaalt, gaat in de beleving van sommige cliënten vrij ver. Zij menen dat de begeleider 'alles' van hen wil weten en 'overall achter komt'. Een dergelijk confronterende werkwijze wordt zeker niet door alle deelnemers, maar toch door een deel, als ongewoon en onplezierig ervaren. Vanuit het besef in de gaten te worden gehouden, kan een relatief geringe interventie van één of twee keer per week door de cliënt worden beleefd als een stevige inbreuk op de privacy. In combinatie met een lange begeleidingstermijn, waarin de cliënt de mogelijkheid heeft om zich een andere levensstijl ook eigen te maken, kan de begeleiding voor een deel van de cliënten als intensief worden beschouwd. De begeleiders van de harde-kernprojecten beoordelen zelf de meeste begeleidingen als (zeer) intensief. Het zal duidelijk zijn dat voor een intensieve begeleiding veel afhangt van de invulling die de individuele begeleider eraan geeft, en de wijze waarop de individuele cliënt de interventie ervaart. Er zijn ook deelnemers op wie de begeleiding weinig indruk maakt en die _ zo zal uit de volgende sectie blijken _ zich goed weten te onttrekken aan de invloed en het zicht van de begeleiders. Niettemin is op grond van het bovenstaande te concluderen dat de begeleiding die de harde-kernprojecten bieden, als intensief te beschouwen is.

Recidive

Er is sprake van recidive wanneer een deelnemer na de start van het begeleidingstraject opnieuw een misdrijf pleegt waarvoor proces-verbaal is opgemaakt. Gemiddeld pleegt twee derde (65%) van de deelnemers van de harde-kernprojecten in Den Haag, Deventer, Zaanstad en Leiden na instroom in het project opnieuw delicten. Het begeleidingskader lijkt enige samenhang te vertonen met recidive: cliënten die in een vrijwillig kader zijn begeleid, vallen iets vaker terug in crimineel gedrag dan degenen die op grond van een justitiële beslissing aan het project deelnemen. Bij laatstgenoemde deelnemers lijkt de 'justitiële stok achter de deur' effect te sorteren: indien zij zich niet aan de gemaakte afspraken houden, dreigt een reguliere straf. Deze mogelijke justitiële consequenties beïnvloeden wellicht het gedrag van cliënten. De dagprogramma's _ Kwartaalkursus, DTC-Eindhoven en Cashba _ werken allemaal volgens deze methode.

Het bovengenoemde recidivepercentage (65%) is exclusief het project Groningen, waar alle cliënten recidiveren. In het Groningse project gaat het om een uitzonderlijk zware deelnemersgroep, die qua justitieel verleden, psychiatrische en verslavingsproblematiek nauwelijks te vergelijken is met die van de andere projecten. Wanneer we de recidive berekenen over alle onderzochte projecten (72%), dan is er weinig verschil meer tussen het recidivegedrag van justitieel en vrijwillig begeleide cliënten. Een relevante vraag is wie er recidiveren. Het blijkt dat twee derde (66%) van de recidivisten tot de categorie behoort die een 'zwaar' justitieel verleden heeft. Wanneer we het project Groningen buiten beschouwing laten, dan is dit ruim de helft (53%). Terugval in crimineel gedrag komt dus zowel voor bij deelnemers met een zwaar als met een licht justitiële achtergrond. Niettemin vormen in dit opzicht de deelnemers met een detentieverleden een risicogroep. Wanneer we deze groep cliënten apart bekijken, dan blijkt het recidiveniveau daarin hoog. Negen van de tien deelnemers uit de 'zware' categorie recidiveert; bij deelnemers met een minder zwaar justitieel verleden is dit ongeveer de helft. De periode waarover de recidive is nagegaan, verschilt per persoon _ afhankelijk van de datum waarop hij het project is ingestroomd _ en varieert van circa 8 tot 40 maanden. Wanneer we een periode nemen die voor elke deelnemer hetzelfde is, dan blijkt dat het recidivegedrag vaak al plaatsvindt binnen de eerste maanden na instroom: vier van de tien deelnemers recidiveren binnen het eerste halfjaar na de start van de begeleiding. Een jaar na instroom hebben inmiddels zes van de tien deelnemers gerecidiveerd.

Ten behoeve van de vergelijking met eerdergenoemde dagprogramma's nemen we het recidiveniveau van alleen de justitieel geplaatsten in ogenschouw. Bij de harde-kernprojecten blijkt 60% van deze deelnemers (exclusief Groningen⁽²⁾) zich wederom schuldig te maken aan crimineel gedrag. Hiermee is het recidivepercentage lager dan dat van de Kwartaalkursus (85%) en DTC-Eindhoven (73%) en vergelijkbaar met Cashba (60%).

De vraag is of cliënten die de trajectbegeleiding wel en niet hebben voltooid, verschillen in de mate van recidive. Wanneer we de groepen apart bekijken, dan blijkt het recidivepercentage onder de

'afmakers' lager dan onder de 'afhakkers' (respectievelijk 52% en 88%). Deze resultaten verschillen weinig van de percentages afmakers en afhakkers bij de Kwartaalkursus (respectievelijk 76% en 100%), DTC-Eindhoven (respectievelijk 50% en 87%) en Cashba (respectievelijk 58% en 64%). Met betrekking tot de recidive moet worden opgemerkt dat de percentages van de verschillende programma's zich niet gemakkelijk laten vergelijken, aangezien de termijn waarover de recidive is gemeten per onderzoek verschilt (3). Bovendien zijn de recidivecijfers in het onderzoek naar de dagprogramma's gebaseerd op processen-verbaal op OM-niveau, wat wil zeggen dat ze op het parket zijn ingeschreven. De recidivecijfers van de harde-kernprojecten zijn vastgesteld aan de hand van door de politie opgemaakte processen-verbaal, ongeacht of deze zijn doorgestuurd naar het OM. In principe kan dit, vergeleken de andere programma's, een overschatting geven van de geconstateerde recidive door de harde kern.

Met inachtneming van bovengenoemde opmerkingen is de conclusie gerechtvaardigd dat het recidiveniveau van deelnemers van de harde-kernprojecten positief is in vergelijking met andere interventievormen. Hoewel geredeneerd kan worden dat elk recidivepercentage te hoog is, gezien de doelstelling van de projecten om crimineel gedrag bij de harde kern terug te dringen, is het bij een zware doelgroep als de onderhavige niet reëel te veronderstellen dat deze tot een minimum wordt gereduceerd. In het onderzoek is in navolging van de projectdoelstellingen het recidivecriterium vrij scherp gesteld: al bij één misdrijf is sprake van recidive. Bij deelnemers met een zwaar justitieel verleden kan echter het begaan van een enkele misstap worden beschouwd als een redelijk resultaat. Voor hen is het ongetwijfeld moeilijker om 'ineens' een ingeslepen gedragspatroon te veranderen dan voor jongeren met een licht crimineel verleden.

Werkt de methode?

We kunnen concluderen dat de harde-kernprojecten in het algemeen hun bestaansrecht hebben bewezen. Zij hebben de vergelijking met andere begeleidingsprogramma's goed 'doorstaan': de uitval is relatief gering en het recidiveniveau is lager of hetzelfde, terwijl de deelnemers qua justitieel verleden vergelijkbaar of zwaarder zijn. Het onderzoek leert dat de aanpak die de harde-kernprojecten hanteren, redelijk effectief is. Deze conclusie is gebaseerd op twee belangrijke criteria: zoals geformuleerd in de probleemstelling van het onderzoek, is de effectiviteit van de methode af te meten aan 'verbetering van de leefsituatie' en 'geen recidive'. Beide punten worden toegelicht. Het succes van de interventie is ten eerste te beoordelen aan de mate waarin de tijdens de begeleiding gestelde doelen zijn behaald. Met het bereiken van de doelen beogen de begeleiders immers het functioneren van de cliënt te verbeteren. Uit het onderzoek blijkt dat bij de cliënten die nog worden begeleid of het project hebben afgerond (de meerderheid) de gestelde doelen grotendeels of geheel zijn bereikt. Dit betekent dat voor hen de situatie op één of meer leefgebieden is verbeterd ten opzichte van de situatie bij binnenkomst. Voor wat betreft het eerste criterium _ verbetering leefsituatie _ kan van een positief resultaat worden gesproken. De effectiviteit van de aanpak is ten tweede af te leiden uit de mate van recidive. Uit de recidivepercentages is op te maken dat de projecten in Groningen (100%) en Den Haag (74%) minder aanslaan bij de cliënten dan de projecten in Deventer (60%), Zaanstad (56%) en Leiden (52%). Bij de harde-kernprojecten is het streven weliswaar dat deelnemers niet meer recidiveren _ in het onderzoek is hierop aangesloten door de maatstaf voor recidive te leggen bij één delict _ maar dit is niet altijd een reëel perspectief, vooral waar het cliënten betreft met een zwaar justitieel verleden. Rekening houdend met de invulling die gegeven is aan het begrip recidive en de bevinding dat het recidiveniveau lager of hetzelfde is als bij andere begeleidingsprogramma's, is de uitkomst met betrekking tot het criterium 'geen recidive' niet ongunstig te noemen.

De gegevens uit het onderzoek maken duidelijk dat de methode werkt. De mate waarin de methode effectief is met betrekking tot het recidivegedrag van de deelnemers, verschilt echter per project en cliënt. Het is niet eenvoudig vast te stellen waarom de begeleiding bij de ene cliënt tot gevolg heeft dat deze het criminele pad verlaat en bij de andere niet. Wel zijn, wat dit aangaat, uit het onderzoek twee indicaties naar voren gekomen. Ten eerste is er sprake van een lichte samenhang met het begeleidingskader. Bij cliënten die in een justitieel kader zijn begeleid, is het percentage recidivisten iets lager dan bij de vrijwillig begeleide cliënten. Ten tweede is er een verband met het justitiële verleden van de deelnemer. De methode heeft meer effect op de categorie cliënten met een lichte justitiële achtergrond dan op justitieel zware cliënten. Het verschil in recidivepercentages tussen projecten kan derhalve voor een deel verklaard worden uit de mate waarin de projecten justitieel lichte

deelnemers begeleiden. De projecten in Leiden, Den Haag en Deventer hebben in verhouding een groter deel lichte cliënten in begeleiding dan de projecten in Zaanstad en Groningen. Waarschijnlijk zijn het begeleidingskader en de justitiële achtergrond van de cliënt niet de enige factoren die het recidiveniveau mogelijk beïnvloeden. Dit zal worden geïllustreerd aan de hand van de projecten in Groningen en Leiden – de twee 'uitersten' voor wat betreft de recidivepercentages. Gelet op het hoge recidivepercentage en het geringe aantal afronders lijkt het project in Groningen in het algemeen tot matige resultaten te leiden. Het feit dat het een justitieel zware en problematische deelnemersgroep betreft, namelijk cliënten die meerdere keren een vrijheidsstraf hebben ondergaan en reeds jarenlang verslaafd zijn aan harddrugs, is hier vrijwel zeker debet aan. De gemiddelde leeftijd van de cliënten (29 jaar) maakt het eveneens waarschijnlijk dat wezenlijke gedragsverandering slechts moeilijk tot stand te brengen is. Ook het feit dat de beoogde politie-inzet – waarbij cliënten nauwelijks in de gaten zouden worden gehouden door de politie hetgeen cliënten had moeten motiveren tot begeleiding – onvoldoende tot uitvoering kon worden gebracht, heeft hiertoe bijgedragen. Gezien de justitieel zware en problematische deelnemersgroep is de frequentie en duur van de cliëntcontacten in verhouding tot de andere projecten laag. Desondanks is het gelukt bij een deel van de cliënten positieve resultaten te bereiken. Ruim een kwart van de deelnemers heeft het project succesvol afgerond; zij hebben een jaar lang (vrijwel) geen recidive gepleegd terwijl hun leefsituatie redelijk is verbeterd. Het feit dat dit in bijna drie jaar tijd slechts zeven cliënten betreft, roept de vraag op of dit rendement wel in verhouding staat tot de investeringen. Het geringe aantal afgeronde begeleidingen lijkt met name veroorzaakt te worden door een groep cliënten die al geruime tijd in het project meedraait maar blijkbaar niet bevattelijk is voor hulpverlening. De feitelijke tijdsinvestering in deze cliënten blijft echter beperkt omdat een deel van hen geen hulpverleningsaanbod heeft geaccepteerd, waardoor er nauwelijks sprake is van begeleiding. Het project in Leiden vertoont gunstige resultaten gezien het relatief lage recidivepercentage en de geringe voortijdige uitval. Gegeven het kleine deel afhakers weet het project de cliënten klaarblijkelijk te binden. De deelnemers zijn in verhouding jong (gemiddeld 17 jaar), weinig problematisch (de meesten zitten op school en wonen bij de ouders) en in justitieel opzicht 'licht' (een groot deel heeft nooit (eerder) justitiecontacten gehad). De projectplannen worden consequent uitgevoerd. In de hulpverlening staat de belevingswereld van de jongere centraal; begrip van en respect voor de Marokkaanse cultuur zijn belangrijke uitgangspunten. Dit betekent onder meer dat de begeleiders het gezin nadrukkelijk bij de begeleiding van de jongere betrekken. In verhouding tot de tamelijk lichte justitiële achtergrond en problematiek van de deelnemers is de frequentie en duur van de cliëntcontacten hoog. Bovenstaande vergelijking illustreert dat, behalve de justitiële achtergrond van de cliënten ook de leeftijd en problematiek van de deelnemersgroep, de frequentie en duur van de cliëntcontacten, de inhoud van de begeleiding en de uitvoerbaarheid van projectplannen van invloed kunnen zijn op de mate waarin de projecten 'succesvol' zijn (4). Deze factoren vormen een dynamisch geheel terwijl het gewicht van de factoren per situatie verschilt. Vanuit het onderzoek kan echter niet worden vastgesteld welke factor in welke situatie uiteindelijk bepalend is voor een gunstige afloop.

Omdat de projecten op onderdelen van elkaar verschillen, is het lastig om te spreken over de harde-kernprojecten. Onder dit begrip zijn projecten geschaard die zich van elkaar onderscheiden met betrekking tot de organisatie van het project (de verantwoordelijke of participerende instanties), de doelgroep waarop de projecten zich richten (qua leeftijd, etnische achtergrond, justitieel verleden en persoonlijke problematiek) als ook het kader waarin de cliënten worden begeleid. Niettemin vertonen de projecten grote gelijkenis met betrekking tot de wijze waarop zij de doelgroep aanpakken. De harde-kernprojecten kenmerken zich door de individuele trajectbegeleiding in combinatie met afspraken en controle, het sociaal-praktische gehalte van de begeleidingsdoelen, de intensiteit van de begeleiding en het ambulante karakter daarvan. Met deze methode anticiperen de projecten op een interactie tussen verandering van lifestyle en vermindering van crimineel gedrag. De methode die de harde-kernprojecten hanteren, verdient voornamelijk te worden voortgezet gezien de uitkomst van het onderzoek dat deze een verbetering van de leefsituatie van de cliënt oplevert en de recidive in bepaalde mate terugdringt. Daarnaast heeft de methode als voordeel dat er vanwege de extramuraal begeleiding geen sprake is van uitsluiting van de jongere door detentie; de straf wordt benut om structurele verbeteringen te bewerkstelligen in de leefsituatie van de cliënt. De cliënt wordt ondersteund bij de dagelijkse gang van zaken in de eigen woonplaats waardoor zowel de begeleider als de cliënt gebruikmaken van bestaande lokale voorzieningen.

Discussie

Op basis van de bevindingen van de effectevaluatie is de conclusie getrokken dat de harde-kernprojecten tot redelijke resultaten leiden, hetgeen aanleiding geeft tot voortzetting daarvan. In het onderstaande gaan we in op twee punten die een samenhang vertonen met het welslagen van de begeleiding en waarover, in geval van continuering, van gedachten kan worden gewisseld: de zwaarte van de doelgroep en het begeleidingskader.

Doelgroep

Vastgesteld kan worden dat de diverse harde-kernprojecten mikken op doelgroepen die nogal verschillen. Hoewel elk project justitieel 'zware' deelnemers begeleid, zijn er nogal wat licht criminele jongeren in begeleiding genomen die niet beantwoorden aan de inhoud van de term 'harde kern'. Dit komt in het algemeen de eenduidigheid van de harde-kernprojecten niet ten goede. Tegelijkertijd hebben we hier te maken met een niet onbelangrijk dilemma. Geconcludeerd is dat de door de harde-kernprojecten gehanteerde methode effectiever is voor cliënten met een licht justitiële achtergrond dan die met een zwaar justitieel verleden. Dit roept de vraag op of juist zwaar criminele cliënten moeten worden uitgesloten van deelname aan de projecten zodat het recidivepercentage zal dalen, of dat deze cliënten kunnen blijven deelnemen gezien de bevinding dat het recidivepercentage met inbegrip van deze cliënten nu alleszins redelijk is?

Een argument dat pleit voor uitsluiting van al te zware cliënten is dat zo veel energie kan worden bespaard. Indien cliënten (te) ver in een neerwaartse criminele spiraal verkeren, is een aanpak als de onderhavige kennelijk niet voldoende; of in ieder geval op dat moment niet adequaat. De projecten kunnen hun energie wellicht beter besteden aan cliënten die wel bevattelijk zijn voor interventie. De methode komt op die manier beter tot zijn recht. De bevinding dat de methode effectiever is voor licht criminele jongeren wil evenwel niet zeggen dat ze ineffectief is voor zwaar criminele jongeren. Een reden om wel aandacht te blijven houden voor justitieel zware cliënten is dan ook dat deze vorm van begeleiding de cliënt (en de samenleving) meer voordelen biedt dan detentie. Gedurende de begeleiding wordt aandacht besteed aan de persoonlijke levenssituatie van de cliënt, hetgeen wellicht vruchten afwerpt. Het onderzoek leert immers dat _ zolang cliënten niet afhaken _ een verbetering van de leefsituatie tot de mogelijkheden behoort. Bovendien is de kans aanwezig dat de omgeving van de cliënt (familie, partner) 'meeverandert' wanneer deze bij de begeleiding van de cliënt is betrokken. Daarnaast is het reëel te veronderstellen dat er ook bij zwaar criminele jongeren een moment kan komen waarop zij aanspreekbaar en veranderbaar zijn. En dan is het goed dat er interventievormen zijn die hiertoe de mogelijkheden bieden.

Begeleidingskader

Een andere conclusie die met het oog op eventuele continuering van de aanpak aandacht behoeft, betreft het begeleidingskader. Overwogen dient te worden om projectdeelname alleen toe te passen in een justitieel kader. De redenen hiervoor zijn dat zo de instroom kan worden bevorderd en de uitval tegengegaan.

De instroom is voor een belangrijk deel afhankelijk van de motivatie van potentiële cliënten. Jongeren die in aanmerking komen voor het project, kunnen zelf beslissen of zij aan het project deelnemen. Uit het onderzoek komt naar voren dat niet elke aangemelde jongere ingaat op het projectaanbod. De meeste jongeren die het project niet instromen, zien af van deelname omdat zij onvoldoende gemotiveerd zijn. Ook blijkt dat de niet-ingestroomde jongeren veelal in een vrijwillig kader voor het project zijn aangemeld. Gezien de bevinding dat twee van de drie niet-ingestroomde jongeren doorgaan met crimineel gedrag nadat zij naar het project waren verwezen, behoren zij _ zeker de recidivisten onder hen _ wel tot de doelgroep van de harde-kernprojecten. De ongemotiveerden moeten dus eigenlijk bij het project betrokken kunnen worden, bijvoorbeeld door hen middels een justitieel begeleidingskader beweegredenen te geven voor deelname (de keuze tussen projectdeelname of reguliere sanctie).

Men zou kunnen tegenwerpen dat interne motivatie van belang is voor het welslagen van de begeleiding. Het onderzoek leert immers dat een positieve attitude van de cliënt samenhangt met een positief verloop van de begeleiding. Dit zou ervoor pleiten de ongemotiveerden juist niet in begeleiding te nemen. Daar staat tegenover dat motivatie tijdens de begeleiding kan ontstaan. Aanvankelijk ongemotiveerde cliënten _ zo blijkt uit interviews met begeleiders en deelnemers _ die slechts uit opportunisme aan het project deelnemen, kunnen gaandeweg gemotiveerd raken wanneer zij ervaren dat er daadwerkelijk iets in hun leven verandert. Wanneer zij iets opbouwen (bijvoorbeeld het hervatten van een afgebroken opleiding, opdoen van werkervaring, krijgen van zelfvertrouwen, e.d.) hebben zij ook weer iets te 'verliezen'. Dit zou hen ervan kunnen weerhouden om terug te vallen in

een crimineel gedragspatroon. Het onderzoek laat zien dat, wanneer jongeren eenmaal in het project zijn en het hen lukt om de begeleiding af te ronden, het risico op recidive kleiner is dan wanneer zij niet instromen.

Een andere reden om de begeleiding in een justitieel begeleidingskader te doen plaatsvinden, is dat het vroegtijdige uitval mogelijk kan verminderen. De projecten zelf achten een begeleiding in justitieel kader beter hanteerbaar dan een vrijwillige begeleiding om reden dat zij een strafmaatregel achter de hand hebben: indien de deelnemer zich niet aan de afspraken houdt of recidiveert, dan loopt deze het risico alsnog een (zwaardere) reguliere (vrijheids)straf te krijgen. Dit dreigmiddel geeft de begeleiders de mogelijkheid eisen te stellen aan de cliënt. De projectdeelnemer wordt hierdoor in de 'gewenste' richting geleid. Hoewel het onderzoek hierop geen antwoord kan geven, is het niet ondenkbaar dat de begeleidingsperiode van een half jaar tot een jaar ertoe kan bijdragen dat de jongere een legale handelwijze niet alleen plichtmatig uitvoert, maar zich in de loop van deze periode eigen maakt (internaliseert). Anderzijds moeten we ook geen al te idealistische verwachtingen koesteren. Uit de interviews met cliënten blijkt dat sommigen er bewust voor kiezen zich 'sociaal wenselijk' te gedragen gedurende de begeleidingsperiode. Zij weten dat zij na beëindiging van de projectdeelname en na de eventuele afdoening van een strafzaak die gunstig kan uitvallen dankzij een goed verlopen begeleiding, weer op de oude (criminele) voet verder zullen gaan.