

Samenvatting

Inleiding

De Glen Mills School draait inmiddels 5 jaar in Nederland. Nadat aanvankelijk alleen het Ministerie van VWS (50) plaatsen subsidieerde, is in 2001 ook het Ministerie van Justitie (DJI) gestart met het inkopen van (100) plaatsen. Vanaf 2003 is het Ministerie van VWS overgegaan op structurele subsidieering van 50 plaatsen.

Eind 2004 moet het Ministerie van Justitie beslissen om de justitie plaatsen al dan niet structureel in te kopen. Dit vormt de aanleiding voor dit onderzoek, waarin met name veel aandacht is besteed aan het maken, toepassen en wegen (van de elementen) van een toetsingskader.

Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek wordt door het Ministerie van Justitie/WODC besloten om al dan niet een effectevaluatie te laten uitvoeren.

De Glen Mills School

Doel van de aanpak van de Glen Mills School (GMS) is het ombuigen van antisociaal gedrag van de jongeren in pro-sociaal gedrag. De Glen Mills probeert de normen en waarden van de straat die jongens kennen uit hun verleden via een positieve groeps cultuur om te buigen. De belangrijkste elementen om dit te bereiken zijn: groepsdruk, positieve normatieve cultuur, confrontaties, hiërarchie, participatie van studenten, deelname aan een helder en gestructureerd programma van 's ochtends vroeg tot 's avonds laat en het bieden van een goede opleiding. De jongeren zelf (studenten genoemd) zijn verantwoordelijk voor een positieve normatieve cultuur in de groep. Naast het aanleren van ander gedrag is scholing een kerndoel. Een individueel onderwijsprogramma op eigen niveau en in eigen tempo beoogt de studenten een afgeronde opleiding te bezorgen. Uitgangspunt van de Glen Mills School is dat jongeren niet slecht zijn, maar slechte dingen gedaan hebben. Zes statusniveaus met eigen privileges stimuleren de jongens op te klimmen in de hiërarchie.

GMS onderstreept de waarde van het ontbreken van hekken en tralies, omdat de studenten op deze manier leren verantwoordelijkheid te dragen voor zichzelf en voor anderen. Om toch te zorgen dat jongens niet weggelopen worden er tal van maatregelen genomen (iedere twintig minuten een check op aanwezigheid; alles in groepjes van tenminste drie jongens; jongens mogen geen vertrouwensband hebben met staf/medestudenten; coaches besteden veel tijd aan het bewaken van de veiligheid).

Gedurende anderhalf jaar na vertrek krijgt een jongere nabegeleiding (aflopend in intensiteit). Doel van de nabegeleiding is om jongeren te helpen zo snel en adequaat mogelijk te integreren in de samenleving.

Van de jongens die in het nabegleidingstraject zitten gaat het naar schatting met 56% goed; 18% heeft het moeilijk en 26% heeft (waarschijnlijk) gerecidiveerd (is aangehouden)¹.

Onderzoek

Het onderzoek bestaat uit 5 delen:

- 1 literatuuronderzoek (naar effectieve bestanddelen van programma's);
- 2 analyse plaatsing en instroom;
- 3 imago en samenwerking;
- 4 interviews met oud-studenten van de Glen Mills School;
- 5 programma-evaluatie.

Literatuuronderzoek

Om het programma van de Glen Mills School op een verantwoorde manier te kunnen evalueren is een *toetsingskader* opgesteld, aan de hand van beschikbare literatuur (meta-evaluaties) over gevonden werkzame factoren in de aanpak van problematische jongeren. Dit kader is vooral gebaseerd op 'What works'². Dit toetsingskader bevat een groot aantal factoren, waarop de Glen Mills School gescoord is. Niet alle vragen hebben echter hetzelfde belang. Op basis van de literatuur is een weging gemaakt van de factoren. Van de 19 factoren die het meest van het meest van belang zijn bij een strafrechterlijke interventie wordt een onderscheid gemaakt in factoren waaraan het programma in sterke, redelijke en niet/geringe mate aan voldoet (zie tabel 1).

Analyse instroom en plaatsing

De instroom in de justitieplaatsen blijft achter bij de doelstelling. In 2003 zijn 43 jongens op last van justitie geplaatst, waarvan een deel (14) met de oorspronkelijke plaatsingstitels (voorwaardelijk) PIJ of OTS geplaatst zijn. Van de 100 justitieplaatsen zijn er per 1 februari 2004 69 bezet. De instroom blijft de eerste jaren achter bij de verwachting. Vanwege de achterblijvende instroom zijn de plaatsingsmogelijkheden uitgebreid en werd het ook mogelijk om via justitie 'veelplegers' te plaatsen, maar dit heeft (nog) onvoldoende resultaat. Via deze zogenaamde stempelprocedure zijn in 2003 29 jongens geplaatst. Deze groep past goed bij de GMS aanpak.

De tegenvallende instroom is vooral te wijten aan:

- de duur van de GMS aanpak (de duur van het GMS programma (minimaal 18 maanden) in relatie tot de strafmaat, vormt een belemmering voor plaatsers en rechters);
- de contra-indicaties (de uitsluiting van een groot deel van de psychiatrische problematiek zorgt ervoor dat justitie lang niet alle PIJ-jongens binnen de GMS kan plaatsen);

Noot 1 Cijfers komen uit een interne rapportage van de Unit Trajectbegeleiding (mei 2004); het gaat om een inschatting van de recidive van 117 oud-studenten die tussen de 3 maanden en 3 jaar de Glen Mills School verlaten hebben.

Noot 2 Engelse What Works beginselen: Programme Accreditation Criteria, van het Correctional Services Accreditation Panel, London, augustus 2003.

- problemen die plaatsers met bepaalde aspecten van de aanpak hebben (imago van harde aanpak en door in de media beschreven incidenten);
- imago bij jongeren (wordt meegewogen bij beslissing door plaatsers, OM en rechters. Volgens plaatsers kiezen jongeren eerder voor een korte detentiestraf dan voor plaatsing in GMS, "waar ze heel veel moeten" en ver van huis is) en
- de leeftijdsgrens bij plaatsing van ten hoogste 16,5 jaar (om ervoor te zorgen dat jongens het programma van 18 maanden af kunnen ronden voor hun 18^e verjaardag).

Voor de beslissing om structureel in te kopen is het belangrijk om te kijken naar de mogelijkheden om het aantal plaatsingen via de Dienst Justitiële Inrichtingen te laten toenemen.

Een GMS medewerker stelt overigens dat een snellere instroom de (positief normatieve) cultuur in gevaar zou hebben gebracht.

De plaatsende instanties waarderen de heldere en strenge selectie procedure, waardoor de kans dat de geselecteerde jongens het zware programma aankunnen zo groot mogelijk is.

Imago en samenwerking

Het imago van de GMS is tweërlei: aan de ene kant wordt het gezien als een kans voor normaal begaafde groepsgevoelige jongens bij wie al veel geprobeerd is en niets lijkt aan te slaan. Aan de andere kant heeft GMS het imago van de harde Amerikaanse aanpak, waar een aantal nadelen aan verbonden is.

De samenwerkingspartners zijn tevreden over de samenwerking (die in vergelijking met het begin geïntensiveerd en verbeterd is); al wordt wel opgemerkt dat de plaatsers weinig mogelijkheden krijgt om apart contact met hun jongen te hebben. De samenwerking rond de intake wordt door de plaatsers als zeer positief beoordeeld. De toelatingsprocedure wordt geprezen.

Een aantal plaatsers heeft de ervaring dat door hen geplaatste jongens weglopen en in een enkel geval dat een jongen zegt fysiek hardhandig te zijn aangepakt. Het nazorgtraject wordt gematigd positief beoordeeld; verbeterpunten zijn de toespitsing op de terugkeer in het gezin en een betere informatie-uitwisseling met de andere instanties.

Interviews met oud-studenten

Ook uit de interviews met 7 oud-studenten komt een verdeeld beeld naar voren van de GMS. Oud-studenten vinden de GMS een hard programma en hebben het er allemaal - zeker het eerste half jaar - zeer *moeilijk* gehad. Voor een enkeling duurde de zware periode zelfs anderhalf jaar. Vooral het feit dat jongens *nauwelijks familie zien, niet openlijk kunnen praten* over emoties, *weinig begeleiding* ervaren *bij het omgaan met emoties* en constant *confrontaties* (ook van jongere studenten) moeten accepteren wordt zwaar gevonden. Ook de maatregelen zoals het niet mogen hebben van eigen spullen, feedbacks, holdings en groepsprocessen zijn zwaar. Niet alle personeelsleden kunnen naar hun mening goed coachen.

Anderzijds *waarderen de jongens de onderwijsmogelijkheden* binnen de GMS, en dat ze veel kunnen *sporten en modules* gedaan hebben die gericht zijn op zelfredzaamheid (financiën, verzekeringen) en dat ze *minder impul-*

sief hebben leren reageren. Ze zeggen beter weerstand te kunnen bieden tegen de groepsdruk van oude vrienden (waar alle jongens mee te maken hebben). Na hun periode op de GMS zien de jongens de GMS nog steeds als een zeer zwaar programma. Maar ze zien ook de andere kant: door de GMS hebben ze naar eigen zeggen kansen gehad die ze anders niet hadden gekregen.

De overgang naar de maatschappij is vervolgens niet altijd eenvoudig. Vooral bij het regelen van onderwijs, het vinden van werk of huisvesting hebben jongens nog ondersteuning nodig. De intensiteit van de trajectbegeleiding lijkt te moeten worden afgestemd op de individuele jongen. Van de zeven geïnterviewde jongens kunnen er twee jongens de op de GMS geleerde vaardigheden meteen toepassen (hebben werk en goede verhouding thuis), drie jongens zitten nog in een 'startfase' (tijdelijk werk, starten nieuwe opleiding, nog kort uit GMS) twee jongens hebben moeite met de terugkomst in de maatschappij, het vinden van werk en huisvesting. Deze jongens zijn nog onvoldoende zelfredzaam. Voor hen is de verleiding om weer terug te vallen in oud gedrag zeer sterk aanwezig. De GMS heeft jongens geleerd weerstand te bieden tegen groepsdruk van 'buiten'. Alle jongens zeggen dit nu ook beter te kunnen. Twee jongens geven echter aan dat de verleiding bestaat om middels criminele activiteiten geld te verdienen (bij de een door gebrek aan huisvesting en bij de ander door gebrek aan werk en omdat criminaliteit simpelweg meer opbrengt dan een laagbetaalde baan of een uitkering).

De geïnterviewde jongens geven aan dat de oud-studenten voor een keuze staan: ze kunnen de geleerde vaardigheden goed gebruiken en ze kunnen die slecht gebruiken. De straffen die de jongens, nu ze volwassen zijn te wachten zouden staan, én de (herstelde) relatie met ouders noemen de jongens als belangrijkste redenen om niet terug te vallen.

Programma-evaluatie

Ten behoeve van de programma-evaluatie is een toetsingskader ontwikkeld. Aan de hand van het toetsingskader wordt beschreven in welke mate in de GMS de factoren aanwezig zijn die volgens breed wetenschappelijk onderzoek bepalend zijn voor de effectiviteit³ van het programma.

Het toetsingskader bestaat uit 9 hoofdelementen; bij elk hoofdelement hoort een aantal toetsingscriteria. In totaal zijn in de programma-evaluatie 43 factoren beoordeeld; 19 van deze factoren worden geacht een grotere invloed op de effectiviteit van het programma te hebben dan de overige factoren. Onderstaand worden de belangrijkste bevindingen uit de programma-evaluatie voor deze 19 factoren samengevat. Daarbij wordt een onderverdeling gemaakt in factoren waaraan het programma in respectievelijk sterke, redelijke en geringe mate/niet voldoet.

Noot 3 Effectiviteit in de zin van recidive-reductie.

Tabel 1 Score GMS op 19 belangrijkste factoren toetsingskader

In sterke mate aanwezig	In redelijke mate aanwezig	In geringe mate/niet aanwezig
<ul style="list-style-type: none"> heldere doelstellingen 	<ul style="list-style-type: none"> wetenschappelijke onderbouwing 	<ul style="list-style-type: none"> gericht op verminderen dynamische risicofactoren
<ul style="list-style-type: none"> zorgvuldige selectieprocedure 	<ul style="list-style-type: none"> elementen van cognitieve gedragstherapie 	<ul style="list-style-type: none"> samenhang intensiteit programma en recidiverisico
<ul style="list-style-type: none"> praktisch onderwijs, afgestemd op niveau van de jongeren 	<ul style="list-style-type: none"> oefenmogelijkheden vaardigheden 	<ul style="list-style-type: none"> gebruik maken van gezinssysteem
<ul style="list-style-type: none"> aansluiten bij levensstijl en capaciteiten 	<ul style="list-style-type: none"> uitvoering programma zoals beoogd 	<ul style="list-style-type: none"> aandacht bij cliënt voor herkenning van kenmerken die leiden tot plegen delict
<ul style="list-style-type: none"> leren van vaardigheden 	<ul style="list-style-type: none"> medewerkers kunnen inspelen op verschillen in leerstijlen, motivatie en capaciteiten jongeren 	<ul style="list-style-type: none"> doorbreken van deze (bovenbedoelde) kenmerken
<ul style="list-style-type: none"> beoordeling personeel 	<ul style="list-style-type: none"> nazorg registratie van cliëntgegevens effectiviteitonderzoek 	

Op basis van dit overzicht⁴ kan worden geconstateerd dat zes wezenlijke factoren in sterke mate in het programma van GMS zijn terug te vinden; acht factoren zijn in redelijke mate aanwezig en vijf in geringe mate. Binnen de GMS heeft men een aantal zaken goed op de rails staan. Voor wat betreft de factoren die in geringe mate binnen GMS aanwezig zijn, geldt dat hier in veel gevallen bewuste keuzes aan ten grondslag liggen. Voor de meeste factoren die in redelijke mate aanwezig zijn, geldt dat de GMS er wel naar streeft dat deze factoren in sterke mate in het programma aanwezig zijn. Dat dit niet het geval is, wordt mede verklaard uit de snelle uitbreiding van het aantal cliënten, waardoor het moeilijker wordt om het programma uit te voeren zoals het bedoeld is. Bovendien is er een aantal coaches dat de werkwijze van GMS (nog) onvoldoende in de vingers heeft. Deze factoren leiden ertoe dat er soms onvoldoende begeleiding is voor de studenten van de zijde van zowel de persoonlijke coach als de studentencoach. De afwezigheid van een aantal essentiële onderdelen van de - in het toetsingskader – opgenomen factoren leidt tot de veronderstelling dat het programma in de huidige vorm slechts in beperkte mate zal leiden tot vermindering van crimineel gedrag van jongeren die de GMS hebben doorlopen.

In dit rapport is de programmatheorie van de GMS gelegd op het toetsingskader (vooral gebaseerd op 'What Works'). Het GMS programma is echter een experimenteel programma, in de zin dat het niet gebaseerd is op een programma dat reeds eerder wetenschappelijk getoetst is en effectief bevonden. GMS heeft een unieke aanpak die niet lijkt op wat we al kennen (en getoetst hebben). Verschillende kernelementen van het programma (o.a. de visie van de GMS op de 'groepsdruk en positief normatieve cultuur') zijn nog nooit aan breed wetenschappelijk onderzoek onderworpen en niet gebaseerd op empirisch onderzoek bij deze doelgroep. Dit betekent dat de kernelementen van GMS niet gebaseerd zijn op vigerende theorieën, noch op evidence based programma's. Aangezien de kernelementen van het programma niet eerder onderzocht zijn, betekent dit dat er noch redenen zijn om aan te nemen dat GMS leidt tot het doel (recidive vermindering), noch dat er motieven zijn om aan te nemen dat het niet werkt.

Noot 4 Tabel 1 is gebaseerd op de belangrijkste factoren uit het toetsingskader dat in haar geheel staat opgenomen in paragraaf 6.11.

Aanbevelingen

De scores op de andere belangrijke onderdelen uit het toetsingskader geven een sterk wisselend beeld te zien. Om de effectiviteit van GMS te bevorderen moet de aandacht gericht worden op de onderdelen die (nog) niet in sterke mate in het programma aanwezig zijn.

Een aantal daarvan heeft de GMS zelf al tot prioriteit voor 2004 benoemd, zoals het (opnieuw invoeren van) individuele begeleidingsplannen, de theoretische onderbouwing van de essentiële bestanddelen, het (uitbouwen van het) werken met het gezinssysteem, mogelijkheden creëren dat jongens de geleerde vaardigheden in de praktijk kunnen oefenen, de verbetering van de interne opleiding van medewerkers (overdracht van GMS-kennis van medewerkers met beleids/leidinggevende - en medewerkers met uitvoerende taken), het vaststellen van de functie-eisen (competentie model) voor en bijscholing van medewerkers en tenslotte het uitbouwen van het netwerk van samenwerkingspartners in het nazorgtraject. De vraag is wel of het reëel is om alle deze prioriteiten dit jaar te realiseren. Opvallend is dat – als gevolg van de snelle uitbreiding van de school - stafmedewerkers een uitgebreid takenpakket hebben en zwaar belast zijn. Mede daardoor is de aandacht voor zaken als registratie, monitoring en uitwerking van het theoretisch kader onder druk komen te staan.

Daarnaast zijn er zaken waarvan uit de literatuur blijkt dat ze effect hebben op de vermindering van recidive, maar die door de leiding van GMS niet als prioriteit zijn opgenomen: individueel maatwerk, intensiteit van aanbod aansluiten bij de kans op recidive, werken met criminogene risicofactoren, terugvalpreventie en de cognitieve gedragstherapie (onderdeel veranderen van denkstijlen) en de sociaal emotionele ontwikkeling (niet alleen in GGI). De GMS dient opnieuw te overwegen of deze elementen ingebouwd kunnen worden in het programma.

Vanaf de start tot en met 2002 heeft GMS een onderzoeksbureau ingehuurd om een onderzoek naar proces en effecten te verrichten. Begin 2004 heeft een wisseling van onderzoeksbureau⁵ plaatsgevonden. De nadruk is meer komen te liggen op het onderzoek van de effecten. Wij raden aan ervoor te zorgen dat de wijze waarop in dit onderzoek de effecten gemeten worden, vergelijking met andere programma's mogelijk maakt. Het WODC kan een blauwdruk (laten) maken voor dergelijke effectiviteitstudies, waarin bijvoorbeeld opgenomen staat na hoeveel maanden de recidive dient te worden gemeten en welke bronnen hiervoor gebruikt dienen te worden.

Om de onafhankelijkheid van het lopende onderzoek te vergroten, verdient het overweging om een externe begeleidingscommissie samen te stellen, waarin DJI, het WODC en een onafhankelijk onderzoeker vertegenwoordigd zijn. In de loop van 2005 kan het Ministerie van Justitie, mede op basis van de wijze waarop het huidige effectonderzoek wordt uitgevoerd, besluiten of een effectonderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie noodzakelijk wordt geacht. Wat betreft meting van recidive is het van belang om rekening te houden met de sterke selectie bij de poort en het aanzienlijke deel van de jongeren dat tijdens de rit uitvalt. Er is dus sprake van een geselecteerde groep.

Wat betreft de structurele inkoop van 100 plaatsen bevelen we aan om het

Noot 5 Dit bureau start haar onderzoek met terugwerkende kracht vanaf het jaar 2003.

totaal aantal jongeren binnen de GMS - in ieder geval tot en met 2005 - te maximeren tot 125 jongens. Dus (naast de 50 VWS plaatsen) uit te breiden met ten hoogste 75 (justitie) jongeren. Ten eerste zitten de plaatsen structureel niet vol en zwaarder weegt nog dat op dit moment de (staf)medewerkers al zwaar belast zijn, waardoor ontwikkeltaken in de knel komen en (tijdens de huidige ontwikkelfase) bij opname van meer jongeren de kwaliteit van het aanbod wordt gereduceerd. De organisatie staat voor een dubbele taak: enerzijds productie draaien en anderzijds het ontwikkelen van het aanbod. Bij de financiering dient rekening gehouden te worden met deze dubbele taak. Het plaatsen van nog meer jongeren achten wij op dit moment dan ook onhaalbaar.