

Samenvatting

Aanleiding

Sinds oktober 2004 zijn er in Nederland in vier justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) speciale geormerkte plaatsen voor jeugdige veelplegers. Op deze in totaal 44 plaatsen wordt een kortdurend interventieprogramma aangeboden van drie tot zes maanden, gericht op het doorbreken van het delinquente gedragspatroon en het verminderen van de kans op recidive. Dit veelplegersprogramma bestaat uit een intramuraal deel (in de inrichting) en daarna een extramuraal deel dat bij voorkeur in de woonplaats van de jongere plaatsvindt. De uitvoering van het veelplegersprogramma (intramuraal en extramuraal) valt onder de verantwoordelijkheid van de inrichting. Uitgangspunt is dat de jongere daarna nog een nazorgtraject doorloopt. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gemeente waar de jongere woonachtig is.

De plaatsen zijn bedoeld voor jongens uit de 31 grootste gemeenten (de G31-gemeenten) die voldoen aan de landelijke definitie van jeugdige veelpleger. Dat wil zeggen: 'een jeugdige tot en met 17 jaar die in het hele criminele verleden meer dan vijf processen-verbaal tegen zich zag opgemaakt, waarvan ten minste één in het peiljaar'.

Daarnaast zijn de plaatsen ook bestemd voor jongens uit de G31-gemeenten bij wie voorkomen moet worden dat zij zich ontwikkelen tot een jeugdige veelpleger. Het Openbaar Ministerie (OM) heeft de landelijke definitie daarom verder ingekleurd tot de OM-definitie: 'een jeugdige in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar, tegen wie in de laatste drie jaar ten minste twee processen-verbaal zijn opgemaakt waarop een inhoudelijke justitiële afdoening is gevolgd, en die opnieuw een (actueel) strafbaar feit (misdrijf) pleegt.'

De veelplegersplaatsen zijn niet bedoeld voor jongens waarbij het laatste proces-verbaal betrekking heeft op een ernstig misdrijf of zedenmisdrijf. En omdat de veelplegersprogramma's zijn ontwikkeld als kortdurende interventie, zijn deze niet gericht op het behandelen van jongens met een complexe meervoudige problematiek (waarbij sprake is van problemen in verschillende domeinen). Daarvoor is een langer traject nodig.

Met het oog op het perspectief en de verdere ontwikkeling van de veelplegersplaatsen heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie een onderzoek uitgezet. Dit onderzoek moet meer inzicht bieden in de bezetting van de plaatsen, de invulling, uitvoering en (te verwachten) resultaten van de aangeboden veelplegersprogramma's en de aansluiting van de nazorg op het justitiële traject. PLATO (Platform Opleiding, Onderwijs en Organisatie BV) van de Universiteit Leiden heeft dit beschrijvende onderzoek uitgevoerd.

Omdat de problematiek van jeugdcriminaliteit het grootst is in de vier grootste gemeenten van Nederland (de G4-gemeenten: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) is in dit onderzoek op een aantal punten speciaal aandacht besteed aan deze G4-gemeenten. Dit betreft de verwijzing naar de veelplegersplaatsen vanuit de G4-gemeenten en de geboden nazorg in deze gemeenten aan jeugdige veelplegers die na een verblijf in de inrichting terugkeren naar hun woonplaats.

Onderzoeksvragen

In het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. Hoeveel jeugdige veelplegers uit de G31-gemeenten zijn er sinds oktober 2004 ondergebracht op een veelplegersplaats? En voor wie zijn de plaatsen in de praktijk toegankelijk?
2. Hoe zijn de interventieprogramma's vormgegeven en hoe kansrijk kunnen ze worden beschouwd?
3. Hoe is de nazorg in de G4-gemeenten vormgegeven en hoe is de aansluiting op het justitiële traject (d.w.z. de veelplegersprogramma's)?
4. Wat zijn de te verwachten resultaten van de interventie- en nazorgprogramma's?

Dataverzameling

Het onderzoek omvat zowel kwantitatieve als kwalitatieve dataverzameling. Bij elke onderzoeksvraag zijn kwantitatieve data verzameld op basis van registratiegegevens van DJI (Dienst Justitiële

Inrichtingen van het Ministerie van Justitie) en bestudering van een steekproef van 50 dossiers van jeugdige veelplegers.

Ter verklaring of aanvulling van deze kwantitatieve data zijn kwalitatieve data verzameld met behulp van diverse instrumenten. Er zijn uiteenlopende interviews afgenomen, onder andere met verwijzers naar veelplegersplaatsen, betrokkenen van de justitiële jeugdinrichtingen en coördinatoren nazorg van de G4-gemeenten. Verder zijn de beschikbare veelplegersprogramma's en (beleids)documenten over nazorgprogramma's gescreend. Ook vond een Focusgroeptijdschrift plaats, over de aansluiting van de nazorg op het justitiële traject in het algemeen en in de G4-gemeenten in het bijzonder. Deze Focusgroep bestond uit het management van de vier JJI's, medewerkers van de jeugdreclassering en de Raad voor de Kinderbescherming, en coördinatoren nazorg van de G4-gemeenten en de regio Limburg (vanwege de regionale functie die één van de JJI's in Limburg vervult).

Onderzoeksresultaten

Thema 1. Bezetting van de veelplegersplaatsen

Er is structurele onderbezetting en de plaatsing komt langzaam op gang

Sinds de start van de veelplegersplaatsen in oktober 2004 tot 1 december 2006 zijn 118 jeugdige veelplegers op een speciale veelplegersplaats in een JJI geplaatst. Tot 1 oktober 2005 waren per maand gemiddeld 8 plaatsen bezet bij een totale capaciteit van 33 plaatsen. In de periode daarna (tot december 2006) bedroeg de totale capaciteit 44 plaatsen. Toen verbleven er per maand gemiddeld 22 jongens op een veelplegersplaats.

Pas ruim een half jaar na de start van de veelplegersplaatsen is er een lichte stijging van het aantal bezette plaatsen. Rond de zomer van 2006 is de totale bezetting op zijn hoogtepunt: ongeveer 2/3 deel van de plaatsen is dan bezet. Hierna vindt weer een daling van de totale bezetting plaats.

De meeste jongens zijn op het moment van plaatsing 16 jaar of ouder en slechts de helft komt uit een G31-gemeente

De veelplegersplaatsen zijn bedoeld voor jongeren van 12 tot en met 17 jaar. Het merendeel van de jongeren is op het moment van plaatsing 16 jaar of ouder. Verder zijn de plaatsen bedoeld voor veelplegers uit de G31-gemeenten, maar slechts de helft van de geplaatste jongeren komt daar vandaan.

Daarbij valt op, dat er vooral plaatsingen zijn uit G31-gemeenten uit de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Limburg: van de 118 geplaatste jeugdige veelplegers (JVP's) waren er 90 afkomstig uit die drie provincies. Vooral het aantal plaatsingen uit G31-gemeenten uit de provincie Overijssel blijft achter.

Informatieverstrekking bevordert de bezetting, het effect is echter slechts tijdelijk

Voorlichting en communicatie hebben een positief, maar tijdelijk effect op de bezetting. Dit geldt zowel voor landelijke voorlichting (onder andere via de brochure 'Veelplegersplaatsen in justitiële jeugdinrichtingen' van DJI en de website van DJI) als voor lokale voorlichting. Na een aanvankelijk positief effect en een toename in het aantal plaatsingen volgt weer een geleidelijke afname daarvan.

De landelijke definitie van jeugdige veelpleger wordt in de praktijk niet of nauwelijks toegepast

Aan de hand van interviews bij de OM's in de G4-gemeenten en de regio Limburg is onderzocht welke definities van 'jeugdige veelpleger' daar worden gehanteerd. De gehanteerde definities liggen dicht bij de OM-definitie. In grote lijnen gaat het om twee of drie (of meer) misdrijfprocessen-verbaal, waarvan één in het peiljaar. Daarbij moet het, in tegenstelling tot de landelijke definitie, niet alleen gaan om opgemaakte processen-verbaal maar om bij het OM voorgeleide zaken.

Mede op basis van deze definities wordt bepaald of een jongere op een zogeheten 'veelplegerslijst' komt. Een jongere moet op een veelplegerslijst staan om in aanmerking te komen voor plaatsing op een veelplegersplaats. Een toegevoegd en vaak gebruikt criterium van de OM-definitie is dat zorgen over het totaalbeeld van de jongere (bijvoorbeeld aantal en aard van de politie-/justitiecontacten, signalen van problemen op andere levensgebieden zoals school of thuissituatie, en inschatting van de kans op recidive) ook aanleiding kunnen zijn voor plaatsing op een veelplegersplaats.

Het proces van verwijzen naar de veelplegerplaatsen en de overwegingen die daarbij worden gemaakt zijn van invloed op de structurele onderbezetting

Het aantal jeugdige veelplegers in Nederland is in 2003 geschat op ongeveer 1.000 (Wartna en Tollenaar, 2004). Volgens de voorlopige HKS-gegevens over 2006 waren er in dat jaar in de G31-gemeenten 788 jeugdige veelplegers, die aan de landelijke definitie van een jeugdige veelpleger voldeden (HKS, bewerkt door KLPD/DNRI).

Het aantal jeugdige veelplegers is dus in principe groot genoeg om de 44 veelplegersplaatsen mee te vullen. Toch zijn de plaatsen onderbezet. De volgende factoren spelen een rol bij het geringe aantal verwijzingen naar een veelplegersplaats:

- Onbekendheid van de verwijzers met de uitgangspunten van de veelplegersplaatsen en de procedure voor verwijzing.
- De noodzaak om bij verwijzing niet alleen naar het laatst gepleegde feit te kijken (zaakgericht verwijzen), maar naar het totaalbeeld van de volledige delictgeschiedenis en eventuele problemen op andere terreinen (persoonsgericht verwijzen). Het vraagt tijd en aandacht voordat alle verwijzers ervan zijn doordrongen jeugdigen vanuit dit perspectief te beoordelen.
- Een voorkeur van verwijzers voor ambulante maatregelen, waarbij het eigen systeem (= de eigen directe omgeving) van de jongere wordt versterkt, zoals multisysteemtherapie en Functional Family Therapy (FFT).
- Een voorkeur voor plaatsing in de eigen regio. Aangezien de veelplegersplaatsen verspreid zijn over slechts vier JJI's, geldt voor veel gemeenten dat er geen veelplegersplaatsen in de eigen regio zijn.
- De duur van de opgelegde maatregel. Deze is in veel gevallen te kort voor het doorlopen van het totale veelplegersprogramma. Hiervoor is in het algemeen een verblijf in de inrichting op civielrechtelijke gronden nodig. Het realiseren van een plaatsing van jeugdigen op civielrechtelijke basis wordt echter door verwijzers als tijdrovend en omslachtig ervaren.
- De leeftijd van de jongere. Bij een leeftijd vanaf 17,5 jaar zijn er ten aanzien van jongeren die op civielrechtelijke titel zijn geplaatst twijfels of het programma wel helemaal kan worden afgemaakt. Anderzijds acht men het plaatsen van jeugdigen jonger dan 16 jaar in veel gevallen niet wenselijk: deze jongeren hebben vaak nog onvoldoende antecedenten om aan de criteria te voldoen en ook wil men bij hen eerst ambulante maatregelen inzetten.
- De onderbezetting 'an sich'. Er is een groep nodig om het veelplegersprogramma goed te kunnen uitvoeren. Dit geldt met name voor de activiteiten met betrekking tot scholing en de groepsgerichte activiteiten.
- Twijfels over de kwaliteit van bepaalde onderdelen van enkele veelplegersprogramma's, met name voor wat betreft onderwijs en scholing.

Thema 2. Interventieprogramma's

De programma's zijn ontwikkeld als kortdurende, pedagogische interventie

De programma's zijn afgestemd op jongens die lichtere vergrijpen hebben gepleegd en niet geschikt voor jongens met een complexe meervoudige problematiek. Landelijk is voorgeschreven dat de programma's drie tot zes maanden beslaan. Bijna alle veelplegersprogramma's gaan uit van een verblijfsduur langer dan die minimale drie maanden. De JJI's geven aan dat drie maanden in het algemeen te kort is om gedragsverandering en bewustwording te realiseren.

De programma's hebben de potentie om effectieve programma's te zijn, maar verschillen in mate van uitwerking, overdraagbaarheid en specificiteit

In het onderzoek komt naar voren dat de veelplegersprogramma's van de vier JJI's in algemene zin helder beschreven zijn. De afzonderlijke onderdelen binnen de programma's zijn echter niet altijd nader uitgewerkt. Er zijn grote verschillen in overdraagbaarheid van de programmaonderdelen. Hierdoor hebben andere medewerkers dan degenen die de programmaonderdelen nu verzorgen, minder handvatten voor de uitvoering ervan. Ook kan bij vertrek van een medewerker veel kennisverlies optreden. Twee JJI's (De Hunnerberg en Rentray) hebben goed beschreven modules/programmaonderdelen, wat de overdraagbaarheid vergroot. Voor De Hartelborgt en Het Keerpunt geldt dat over afzonderlijke onderdelen nauwelijks schriftelijk materiaal aanwezig is. Hierdoor rijzen er vragen over de mate en vorm waarin deze onderdelen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Tevens maakt het ontbreken van schriftelijk materiaal het moeilijk voor anderen om de programmaonderdelen te implementeren.

De binnen het programma in te zetten modules/therapieën verschillen per JJI, evenals de mate waarin onderdelen zijn afgestemd op specifieke kenmerken van jeugdige veelplegers. De

programmaonderdelen zijn niet specifiek ontwikkeld voor JVP's; soms is wel bestaand materiaal aangepast. De veelplegersprogramma's betreffen niet volledig nieuw ontwikkelde programma's voor JVP's, maar zijn een nieuwe combinatie van bestaande elementen.

In het algemeen hebben de programma's wel de potentie om effectieve programma's te zijn. Ze bevatten bijvoorbeeld delictanalyse, cognitieve gedragstherapie, het leren van praktische, sociale en probleemoplossingsvaardigheden en agressieregulatie. Bij twee JJI's behoort ook systeemgerichte gezinstherapie (FFT) tot de mogelijkheden. Diverse onderzoeken met betrekking tot de effectiviteit van gedragsinterventies tonen aan, dat dergelijke interventies effectief kunnen zijn.

De programma's worden vaak niet uitgevoerd zoals gepland

De uitvoering van de programma's in de praktijk wijkt behoorlijk af van de plannen.

Ten eerste blijven veel jongeren te kort in een veelplegersprogramma om het totale programma met intramuraal en extramuraal deel te kunnen doorlopen. De veelplegersprogramma's (uitgezonderd de korte variant van De Hunnerberg) gaan er vanuit dat een verblijfsduur van minimaal drie maanden nodig is voor het intramurale deel en daarna nog twee á drie maanden voor de extramurale fase. Uit de DJI-gegevens concluderen de onderzoekers dat 32 van de in totaal 118 jongens minder dan drie maanden in het totale programma verbleven; slechts 35 jongens bleven vijf maanden of langer in het programma.

Ten tweede zijn de veelplegersgroepen door onderbezetting te klein, waardoor bepaalde onderdelen niet kunnen worden uitgevoerd. In sommige JJI's wordt de groep veelplegers daarom op onderdelen gemengd met jongens die om andere redenen in de JJI zijn geplaatst.

Tot slot zijn de jongeren die deelnemen aan het veelplegersprogramma vaak niet degenen waarvoor dit is ontwikkeld. Uit het dossieronderzoek (50 dossiers) blijkt dat het merendeel van deze jongens te maken heeft met een meervoudige problematiek. In interviews wordt dit beeld bevestigd. Zoals eerder opgemerkt, zijn de programma's opgezet als kortdurende interventie en niet gericht op behandeling van jongens met een complexe meervoudige problematiek.

Thema 3. Nazorg

Nazorg betreft de begeleiding van jeugdigen na het volgen van een justitieel traject. Door middel van nazorg krijgen de jeugdigen ondersteuning op de voor hen relevante leefgebieden, zodat zij een zo zelfstandig mogelijk bestaan kunnen opbouwen. Deze leefgebieden betreffen: wonen, werken/school, sociale omgeving, vrijetijdsbesteding en psychosociale hulp.

Er zijn geen betrouwbare cijfers over het aantal JVP's afkomstig uit de vier JJI's dat nazorg kreeg aangeboden en heeft afgerond. Dit wordt noch bij de JJI's, noch bij de gemeenten geregistreerd. Onderstaande in dit onderzoek verkregen resultaten over nazorg zijn daarom gebaseerd op interviews met beleidsadviseurs/coördinatoren in de G4-gemeenten, interviews met betrokkenen van de JJI's en een Focusgroepbijeenkomst over nazorg.

Het nazorgbeleid is pas recent op gang gekomen

Het nazorgbeleid in de G4-gemeenten is pas in de loop van 2006 op gang gekomen. Het richt zich met name op het zorgen voor een passend nazorgaanbod. De gemeenten vullen dit op verschillende manieren in, waarbij de ene gemeente meer op afstand blijft dan de andere.

Het algemene beeld is, dat er nauwelijks nazorgprogramma's zijn die (ook) geschikt zijn voor jeugdige veelplegers. Er is slechts één programma gevonden dat specifiek ontwikkeld is voor JVP's. De doelgroep van dit programma is echter deels anders dan wat wordt aangegeven in de landelijke definitie van een jeugdige veelpleger. Het programma is bedoeld voor een oudere leeftijdsgroep (16 tot 23 jaar) en er wordt niet uitgegaan van het aantal PV's, maar van het aantal delicten (drie delicten, waarvan één ernstig).

Nazorgprogramma's sluiten vooralsnog onvoldoende aan op het justitiële traject van de veelplegersprogramma's

Alle betrokkenen in het onderzoek (JJI's, gemeenten, medewerkers van Bureaus Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming) zijn van mening, dat op dit punt veel verbeterd kan worden. Dit kan bijvoorbeeld door vaker verplichte nazorg op te leggen, nadere afspraken te maken over verantwoordelijkheden en taken en een betere informatie-uitwisseling.

Inhoudelijk gezien wordt in de nazorg onvoldoende voortgebouwd op ontwikkelingen die in de inrichting al in gang zijn gezet, zoals aandacht voor morele ontwikkeling en nieuwe vaardigheden. Daarnaast zijn er een aantal praktische problemen. Financiering van de nazorg blijkt een obstakel te zijn bij het implementeren van nazorgprogramma's, met name in kleinere gemeenten en bij jongeren

die de leeftijd van 18 jaar bereiken. Voor laatstgenoemde jongeren is er bij vrijwillige nazorg (wat in de meeste situaties het geval is) geen financieel kader, terwijl dit een zeer kwetsbare groep betreft: zonder begeleiding neemt de kans op recidive toe.

Een ander probleem is een (grotere) afstand tussen de JJI en de woonplaats van de jeugdige veelpleger; dit bemoeilijkt de coördinatie van de aansluiting. Tot slot zijn er onvoldoende mogelijkheden voor begeleid wonen. Als jongeren geen goede en veilige woonplek hebben, vallen zij vaak terug in hun oude gedrag.

Thema 4a. Het indicatieve succesgehalte van de interventieprogramma's

De vraag naar het indicatieve succesgehalte van de veelplegersprogramma's is niet eenduidig te beantwoorden. Er is slechts een beperkt aantal JVP's op een veelplegersplaats geplaatst. Daarbij wordt niet centraal geregistreerd of een jeugdige veelpleger het totale programma heeft afgerond en met welk resultaat. Verder is gebleken dat de veelplegersprogramma's niet worden uitgevoerd zoals beoogd (zie thema 2). 'Harde' uitspraken over de samenhang tussen kenmerken van de jeugdigen, gevolgde programmaonderdelen en succes kunnen dan ook niet worden gedaan. Wel komt het volgende beeld naar voren:

Weinig jongeren ronden het totale veelplegersprogramma (intramuraal en extramuraal) helemaal af

Uit de DJI-gegevens (peildatum 1 december 2006) blijkt het volgende:

- Er zijn 118 JVP's geplaatst op een veelplegersplaats.
- Op de peildatum zaten nog 21 jongens in het programma (17 intramuraal, 4 extramuraal).
- Uitgaande van het perspectief dat het veelplegerstraject is afgerond *als het intramurale deel plus het extramurale deel is gevolgd* geldt:
 - Er zijn aanwijzingen dat 11 jongens een volledig veelplegersprogramma (intramuraal plus extramuraal) hebben afgerond.
 - Er zijn aanwijzingen dat 86 jongens geen volledig veelplegersprogramma (intramuraal plus extramuraal) hebben afgerond: 79 zijn uitgestroomd tijdens of bij beëindiging van de intramurale fase; 7 hebben de extramurale fase niet afgerond.
- Uitgaande van het perspectief dat het veelplegerstraject is afgerond *als het aangeboden programma volledig is doorlopen* (ook als dat alleen een intramuraal deel omvat) geldt:
 - Mogelijk hebben 23 jongens het aangeboden programma volledig (kunnen) afronden. Dit aantal omvat ook de 12 JVP's die 5 maanden of langer in Het Keerpunt verbleven, waar geen STP wordt aangeboden.
 - Mogelijk hebben de overige 74 jongens het aangeboden programma niet (volledig) afgerond, maar dit voortijdig afgebroken.

Bij (minimaal) ongeveer een derde van de uitgestroomde jongens was de verblijfsduur lang genoeg om in principe het totale veelplegersprogramma te kunnen afronden

Ten aanzien van de verblijfsduur valt op te merken, dat in elk geval 35 jongens in principe lang genoeg (namelijk minimaal vijf maanden) in het veelplegerstraject verbleven om het totale programma zoals beoogd (intramuraal én extramuraal) te kunnen afronden. Een verblijfsduur van een voldoende omvang in het veelplegerstraject is geen garantie voor succes, maar wel een voorwaarde voor succes.

Voortijdig afhaken wordt in het merendeel van de gevallen veroorzaakt door factoren buiten het programma, namelijk door ontwikkelingen in de juridische context

Uit de DJI-gegevens blijkt dat relatief veel jongeren voortijdig uitstromen omdat het verblijf wordt beëindigd, bijvoorbeeld door het aflopen van de straf of vanwege een overplaatsing.

Individuele kenmerken zijn van invloed op wel of niet succesvol doorlopen van het totale programma

De JJI's hebben de ervaring dat de volgende individuele kenmerken van jongeren de kans vergroten dat de doelen van het veelplegersprogramma (vergroting van competenties, vermindering van probleemgedrag en voorkomen van recidive) worden behaald: motivatie tot deelname en om te veranderen, een normale intelligentie, geen meervoudige complexe problematiek, toekomstperspectief, het ontwikkelen van inzicht in de eigen problematiek en het eigen handelen en (met name in de extramurale fase) 'goede' vrienden.

Thema 4b. Het indicatieve succesgehalte van de nazorg

Er zijn onvoldoende kwantitatieve data om harde uitspraken te doen over de nazorgprogramma's

In 2004 hebben de G4-gemeenten al afspraken over de nazorg gemaakt, in het kader van het Grote Steden Beleid. Desondanks is het nazorgbeleid van de gemeenten en het afstemmen van programma's op jeugdige veelplegers pas in de loop van 2006 op gang gekomen.

Het huidige succesgehalte van de nazorgprogramma's wordt door de betrokkenen laag ingeschat

Dit wordt aangegeven door nagenoeg alle betrokkenen die in het kader van dit onderzoek zijn geraadpleegd over de nazorg. Er zijn in het onderzoek wel veel plannen en ideeën geuit om de nazorg te verbeteren. Het maken van een vertaalslag van het landelijk vastgestelde 'Verantwoordelijkheidskader Nazorg Jeugd' naar de lokale situatie is essentieel. Alleen in kaart brengen van 'wie doet wat op welk moment' is daarbij echter niet voldoende. Er zal ook voldoende aandacht moeten zijn voor het daadwerkelijk handelen op grond van deze verantwoordelijkheden en voor het elkaar aanspreken op verantwoordelijkheden en resultaten bij de nazorg. Alhoewel het volgens het Verantwoordelijkheidskader de taak van de Raad voor de Kinderbescherming is om samenhang te bevorderen tussen de samenwerkende organisaties in de justitiële keten (onder andere OM, rechterlijke macht, JJI's, jeugdreclassering en Raad voor de Kinderbescherming), is de rol van de gemeente cruciaal bij het op gang brengen van dit proces.

Conclusies en beschouwing

Vorbereiding en timing

Na het instellen van de veelplegersplaatsen duurde het ruim anderhalf jaar voordat de bezetting ervan goed op gang kwam. De implementatiefase bleek onvoldoende gepland en uitgewerkt: de plaatsen waren wel ingesteld, maar de organisatie en werkwijze in de justitiële keten was hier nog niet klaar voor.

De doelgroep

In de veelplegersprogramma's worden jeugdige veelplegers bij elkaar in een groep geplaatst. In verband met de (negatieve) invloed die de peer group kan hebben op een jeugdige (Patterson, Reid & Dishon, 1992) is het de vraag hoe wenselijk dit is. In de praktijk hebben de JJI's overigens met een andere (zwaardere) doelgroep jeugdige veelplegers te maken dan in de plannen was voorzien.

Opzet van de programma's

De veelplegersprogramma's blijken geen volledig nieuw ontwikkelde programma's voor JVP's te zijn, maar zijn een nieuwe combinatie van bestaande elementen.

'Het' veelplegersprogramma bestaat niet. Op hoofdkenmerken zijn er overeenkomsten tussen de programma's van de vier JJI's, maar elke JJI geeft er zijn eigen invulling aan.

De aangeboden onderdelen in het veelplegersprogramma zijn niet specifiek ontwikkeld voor de jeugdige veelplegers op de speciale veelplegersplaatsen. Dit zou ook een relatief grote investering vragen voor een relatief kleine doelgroep. Er lijkt behoefte aan een aanbod dat geschikt is voor een bredere groep jeugdige veelplegers die ook elders (bijvoorbeeld in andere JJI's of ambulantly) verblijven, en waarbinnen gevarieerd kan worden naar specifieke kenmerken van de doelgroep.

Erkenning van de programma's

De theoretische kaders waarop de veelplegersprogramma's zijn gebaseerd, zijn niet erkend door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie. Hetzelfde geldt voor de afzonderlijke modules/trainingen in de programma's. Dit is overigens het geval bij nagenoeg alle interventieprogramma's.

Als de veelplegersprogramma's gecontinueerd worden is het echter wel van belang dat ze in de toekomst gaan voldoen aan de kwaliteitscriteria van de Erkenningscommissie.

Uitvoering van de programma's

De Hunnerberg had de hoogste en meest stabiele bezetting van de veelplegersplaatsen. De relatief lage onderbezetting van De Hunnerberg hangt mogelijk samen met het feit dat deze JJI 'normaal beveiligd' is: de jongeren staan onder strikte bewaking. Bovendien heeft deze JJI ook een helder uitgewerkt programma.

De andere inrichtingen hadden vaker te maken met weinig geplaatste jeugdige veelplegers. Daardoor konden de programma's soms slechts ten dele worden uitgevoerd zoals beoogd: ofwel programma-onderdelen werden niet uitgevoerd en het sociale, interactieve aspect van het programma schoot te kort, ofwel er werd op onderdelen gemengd met niet-JVP's.

Praktische problemen in de uitvoering

De duur van de opgelegde maatregel en de duur van het interventieprogramma kwamen vaak niet overeen. Mede hierdoor konden veel jeugdige veelplegers de programma's niet volledig doorlopen. Zolang dit het geval is, zal er geen effectieve aanpak ontstaan.

Verder is, zowel bij het scholings- en trainingsprogramma (in de extramurale fase) als bij de nazorg, de afstand tussen de JJI en de woonplaats van de jeugdige veelpleger vaak een obstakel. Omdat er in slechts vier JJI's (waarvan slechts één gelegen in de Randstad) veelplegersplaatsen zijn, is deze afstand in veel gevallen groot. Dit bemoeilijkt de onderlinge afstemming en samenwerking van en met partnerorganisaties. Een en ander zou veel gemakkelijker kunnen plaatsvinden als in meer JJI's een veelplegersprogramma wordt aangeboden.

Programma-coördinatie

Voor een vloeiende overgang van de intramurale fase naar de extramurale fase naar de nazorgfase is het van belang, dat een vorm van ketenmanagement wordt toegepast: een gezamenlijke aanpak van en sturing op de processen in de justitiële keten, zodat de onderlinge samenhang van de programmacomponenten wordt gegarandeerd.

Nazorg

Nazorg komt (nog) onvoldoende van de grond; het is vaak onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Op landelijk niveau is hiertoe een verantwoordelijkheidskader ontwikkeld met duidelijke handvatten voor een vertaalslag naar de lokale situatie. De grote gemeenten zouden een sterkere regierol moeten vervullen bij het opzetten en op gang brengen van dit proces. Als dit eenmaal goed loopt, kan de Raad voor de Kinderbescherming in de rol van casusregisseur de samenhang in taken en verantwoordelijkheden in de keten bewaken en bevorderen. Daarbij komt het de reïntegratie van de jeugdige ten goede, als er voor het gehele traject (vanaf plaatsing op een JVP-plaats tot en met de nazorg) casemanagement is. De JVP wordt dan gedurende het gehele traject individueel begeleid door één vaste persoon: de casemanager. Hierdoor kan de overdracht van informatie en afstemming van taken tussen de verschillende verantwoordelijken worden gewaarborgd.

De opzet van het onderzoek

In dit onderzoek is, zoals ook beoogd in de onderzoeksopzet, ingegaan op het hoe en waarheen van de veelplegersplaatsen. Gaandeweg het onderzoek werd duidelijk dat een analyse van de fase daarvoor, namelijk de planfase van de veelplegersplaatsen, ook deel had moeten uitmaken van het onderzoek of voorafgaand aan dit onderzoek had moeten plaatsvinden. Door een dergelijke analyse wordt helder of de veelplegersplaatsen in principe een passend antwoord kunnen zijn op het gesignaleerde probleem.

Verder behelsde de onderzoeksopzet geen nadrukkelijke vergelijking van de JVP's met de reguliere populatie van de JJI's. Toch zijn juist hierover in het onderzoek vragen gerezen. Bijvoorbeeld: In hoeverre onderscheiden de profielen van de JVP's zich van die van de reguliere jongeren in de JJI's? En in hoeverre onderscheidt het veelplegersprogramma zich in duur en programmaonderdelen van andere opvang- en behandelprogramma's? Deze kwesties roepen de vraag op, of de veelplegersplaatsen wel een meerwaarde hebben ten opzichte van de reguliere plaatsen. Hierdoor ontstaan twijfels over de noodzaak van het bestaan van de speciale veelplegersplaatsen.

Algemene reflecties

Veel geïnterviewden vinden de speciale veelplegersplaatsen in principe waardevol, omdat dan 'op maat' gewerkt kan worden aan gedragsverandering en bewustwording.

In het onderzoek komt naar voren dat de veelplegersprogramma's wat betreft de *duur* ervan een aanbodgestuurd karakter hebben. Bij de uitvoering van de veelplegersprogramma's is het aanbod (het veelplegersprogramma met een bepaalde omvang) meer leidend dan de vraag (de problematiek van de jongere waarvoor een maatregel met een bepaalde omvang is opgelegd). Omdat de veelplegersprogramma's uiteenlopende modules omvatten, kan wat betreft de *inhoud* ervan in principe wel tot op zekere hoogte vraaggericht worden gewerkt.

Met het instellen van de veelplegersplaatsen in 2004 is bij de verschillende betrokkenen de verwachting gewekt dat er speciale programma's zouden worden aangeboden voor een doelgroep

waarvoor dat hard nodig zou zijn. In de praktijk worden de verwachtingen maar gedeeltelijk waargemaakt. In het algemeen wordt de doelgroep te weinig bereikt. Door een achterblijvende bezetting krijgt de (door)ontwikkeling van de programma's minder prioriteit. De geïnvesteerde energie in de veelplegersplaatsen wordt nog niet verzilverd. Er is een reëel risico dat dit demotiverend op alle betrokkenen werkt.

Tot slot: in het onderzoek bleek dat op veel punten onvoldoende informatie wordt vastgelegd om achteraf beschrijvende of evaluatieve studies mogelijk te maken. Ook wordt informatie niet eenduidig geregistreerd. Meer overeenstemming in het vastleggen van gegevens is van belang om beter inzicht te krijgen in de invulling en effecten van de veelplegersplaatsen. Slechts na goed geplande en geordende registratie van data kan achteraf een goede analyse worden verricht.