

SAMENVATTING

Achtergrond en doelstelling onderzoek

Onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie uit 2002 heeft laten zien dat jeugdreclassering een te versnipperde uitvoeringspraktijk kende. Er werd een veelheid aan methodieken toegepast die verschilden tussen jeugdreclasserders onderling, maar ook tussen instellingen die jeugdreclassering verzorgen. Om de uniformiteit in de werkwijze en de professionaliteit van de jeugdreclassering te verhogen, is er op initiatief van het ministerie van Justitie en de MOgroep een nieuwe methodiek tot stand gekomen. Deze is weergegeven in het Handboek Methode Jeugdreclassering. Medio 2006 is met de implementatie van het handboek begonnen. Vanaf 2010 moeten alle instellingen volgens de methodiek werken. Het ministerie wilde circa drie jaar na de invoering van het handboek in kaart brengen wat de stand van zaken is met betrekking tot de implementatie en eventuele knelpunten van de methodiek. Het WODC heeft begin 2009 aan RegioPlan opdracht gegeven een procesevaluatie van de nieuwe methodiek uit te voeren. Dit onderzoek is uitdrukkelijk niet bedoeld als effectevaluatie van de methodiek, daar is het vooralsnog te vroeg voor.

Opzet onderzoek: drie fasen

Het grootste deel van de werkzaamheden voor het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode mei-december 2009. Het onderzoek is opgezet in drie fasen:

1. een telefonische algemene inventarisatieronde bij gedragswetenschappers (ook wel gedragsdeskundigen genaamd) en teamleiders van vijftien instellingen die jeugdreclassering verzorgen (13 Bureaus Jeugdzorg en 2 gespecialiseerde instellingen). Deze fase is bedoeld om een eerste indruk te krijgen van het gebruik van de nieuwe methodiek bij alle instellingen, of medewerkers worden getraind, of het nut van het handboek wordt gezien en welke voor- en nadelen worden opgemerkt. Tevens kan aan de hand van deze fase worden ingeschat hoeveel afgesloten (en vergevorderde) dossiers volgens de nieuwe methodiek zijn uitgevoerd. Dit is nodig voor het dossieronderzoek bij de BJZ's.
2. de studie van honderd dossiers bij negen Bureaus Jeugdzorg (BJZ) en aanvullende interviews met vijftig jeugdreclasserders. Het handboek schrijft een aantal fases voor in de begeleiding van jongeren die allemaal in rapportages moeten worden vastgelegd. Deze fase van dossierstudie geeft dus feitelijk inzicht in hoeverre inhoudelijk en procedureel volgens het handboek wordt gewerkt. De aanvullende interviews geven de visie weer van jeugdreclasserders zelf op het gebruik, de werkwijze, nadelen van het handboek en uniformiteit en professionaliteit.
3. telefonische interviews met twee ketenpartners van de jeugdreclassering, de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie (beide

11 respondenten). In deze laatste fase gingen we na in hoeverre ketenpartners het werk van de jeugdreclassering als professioneel en uniform beschouwen en of daar de laatste jaren veranderingen in zijn geconstateerd.

Algemene bekendheid Handboek Methode Jeugdreclassering

Uit de inventarisatieronde met gedragswetenschappers en teamleiders blijkt dat het handboek bekend is bij alle onderzochte instellingen die jeugdreclassering verzorgen. De meeste respondenten geven aan dat de werkwijze van de jeugdreclassering in principe volgens het handboek verloopt en dat dit geldt voor de verschillende soorten begeleidingstrajecten (bijvoorbeeld ITB Harde Kern of ITB Criem). Dit geldt voor op één na alle instellingen, ook voor de andere sublocaties (voor zover die er zijn). Medewerkers die ten tijde van de invoering van het handboek al werkzaam waren als jeugdreclasserder werden gedurende het implementatieproces getraind. De betreffende training bestond uit vijf bijeenkomsten (op vijf dagen). Medewerkers die later binnen de instelling zijn komen werken, volgen doorgaans een training binnen een halfjaar na aanstelling. Beide trainingen, voor 'oude' en nieuwe medewerkers, hebben een verplicht karakter: bij ziekte dient de gemiste bijeenkomst te worden ingehaald. De inhoud is zowel theoretisch als praktisch van aard. Uit gesprekken met jeugdreclasserders blijkt bovendien dat het overgrote deel ook nu nog wordt ondersteund in het gebruik van het handboek en/of feedback krijgt op de wijze waarop zij het handboek in de praktijk toepassen.

Visie en veranderde werkwijze

De grote meerderheid van de instellingen ziet het belang van het handboek in. Hierbij wordt wel een aantal keer door teamleiders en gedragswetenschappers opgemerkt dat er in het begin weerstand heerste ten aanzien van de nieuwe methode. Uniformiteit in de werkwijze, doelgerichter werken en verhoogde structuur en houvast in het werk worden (spontaan) als belangrijke aspecten van het handboek genoemd. Er wordt onverminderd aangegeven dat het handboek in zijn totaliteit als nuttig wordt ervaren. Doordat er wordt gewerkt volgens een onderbouwde methode, kunnen de jeugdreclasserders hun werkwijze beter verantwoorden, is de werkwijze transparanter en heeft de jeugdreclassering een duidelijker gezicht gekregen. De jeugdreclasserders zelf vinden de beoogde uniformiteit binnen de jeugdreclassering positief en een ruime meerderheid ziet dat het handboek daar in de praktijk ook daadwerkelijk toe bijdraagt of kan bijdragen. Een ruime meerderheid van de jeugdreclasserders vindt ook dat het handboek invloed heeft op de eigen professionaliteit. Er wordt gesteld dat er doelgerichter, gestructureerder, stapsgewijzer, meetbaarder en toetsbaarder en met een kritischer houding wordt gewerkt. Een aantal instellingen geeft ook aan specifieke onderdelen van het handboek minder nuttig te vinden. Het belangrijkste voorbeeld daarvan is het huidige risicotaxatie-instrument, de Washington State Juvenile Court Pre-Screen Assessment. Het instrument zou niet alle relevante informatie meenemen in de schatting, het zou niet sensitief genoeg zijn voor verandering en het instrument zou te veel zijn gebaseerd op de Amerikaanse

situatie en niet valide zijn voor de Nederlandse situatie.

Op het niveau van de begeleiding wordt een verandering in de werkwijze geconstateerd: voorheen werden de zogenoemde leefgebieden van de jongere in kaart gebracht en werd er gewerkt aan het 'op de rails zetten' van het leven van de jongere. Sinds de komst van het handboek werkt men echter veel doelgerichter aan het voorkomen van recidive vanuit de veranderbare criminogene factoren van de jongere. Daarnaast wordt gesteld dat er niet langer direct wordt gestart met de hulpverlening, maar dat eerst wordt gekeken naar de stand van zaken en dat met het inschatten van de risico's op recidive en schade de intensiteit van de begeleiding wordt bepaald. Verder blijkt uit de gesprekken met de jeugdreclasseerders dat sommige elementen uit het handboek nog niet zijn ingesleten. Zo blijkt dat jeugdreclasseerders niet allemaal in staat zijn om de drie routes inhoudelijk te onderscheiden. Vaak werd de interviewer gevraagd wat de routes ook alweer inhouden. Daarnaast bleek dat de jeugdreclasseerders ook in de praktijk de routes moeilijk onderscheiden. Veelal werd gesteld dat deze routes in verwevenheid en onbewust worden toegepast in het werken met de jongeren.

Knelpunten van de methodiek

Ondanks dat het belang van het Handboek Methode Jeugdreclassering breed wordt gedragen, zijn er zeker ook knelpunten te benoemen. Het vaakst wordt aangegeven dat de nieuwe methode om frequente en uitgebreide verslaglegging en rapportages naar ketenpartners vraagt. Tevens is er kritiek op de gebruiksvriendelijkheid van de nieuwe formulierensets. Hiervan zeggen sommige teamleiders en gedragswetenschappers dat jeugdreclasseerders de formats onoverzichtelijk vinden met een onduidelijke lay-out, te veel herhalingen en te moeilijk woordgebruik voor de jongeren. Daarnaast is er kritiek op het handboek zelf. Zo wordt het handboek soms als te omvangrijk en moeilijk leesbaar omschreven. Ook mist men bepaalde onderwerpen in het handboek. Zo is er geen aandacht voor seksualiteit en andere culturen. Tevens lijkt het handboek niet te zijn afgestemd op leerplichtzaken en samenloopzaken, wat in de praktijk een lastig probleem blijkt (met name met betrekking tot de samenloopzaken).

De knelpunten die door teamleiders en gedragsdeskundigen werden aangegeven, werden niet door alle jeugdreclasseerders als zodanig herkend. Uitzondering is het knelpunt dat de caseload te hoog zou zijn om het handboek volledig te kunnen toepassen. Een grote meerderheid onderschreef dit knelpunt. De twee voornaamste knelpunten die verder uit de interviews met jeugdreclasseerders naar voren kwamen, zijn de geringe aansluiting van het handboek bij leerplichtzaken en de starheid van het risicotaxatie-instrument.

Toepassing methodiek in de praktijk

Het dossieronderzoek laat zien dat de methodiek in grote mate door de instellingen wordt toegepast. Er zijn echter zeker nog verbeterpunten te vinden. Dit geldt bovendien vooral voor de middelgrote en kleine instellingen. Hieronder worden de kernresultaten van het dossieronderzoek samengevat.

Een belangrijk uitgangspunt van het Handboek Methode Jeugdreclassering is dat men bij het begin van de begeleiding (diagnostische fase in plan van aanpak) een inschatting maakt van het recidiverisico van de jongere met behulp van een wetenschappelijk onderbouwde methode (het risicotaxatie-instrument). Het benoemen van criminogene factoren (delictgerelateerde factoren) tijdens de diagnostische fase vormt een ander kernpunt van de nieuwe methodiek. De aanpak dient immers te worden afgestemd op die (veranderbare) factoren die daadwerkelijk samenhangen met het gepleegde delict. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de meerderheid van de instellingen de onderdelen inderdaad toepast. In een aanzienlijk deel, ongeveer een kwart, wordt echter geen taxatie op basis van het risicotaxatie-instrument gemaakt. Dit zijn vaker kleinere instellingen. In bijna een vijfde van dossiers blijkt dat er geen delictgerelateerde factoren werden geëxpliciteerd.

Volgens de methodiek dient de diagnostische fase te leiden tot een concreet werkplan, waarin duidelijk wordt welke doelstellingen moeten worden nagestreefd om de recidivekans van jongeren te verminderen. In nagenoeg alle dossiers waar een werkplan werd aangetroffen, wordt expliciet gemaakt aan welke doelen met de jongere moet worden gewerkt. Hierbij wordt minder vaak de reden aangegeven waarom op die doelen moet worden ingezet. De dossierstudie laat tevens een belangrijke rol van de ouders bij de begeleiding zien. Naast de jongere, worden de ouders bevraagd over hun ideeën wat belangrijk is in het begeleidingstraject, of waar zij behoefte aan hebben (responsiviteit), wat hun taken zijn in het begeleidingstraject en hoe zij vonden dat de begeleiding is verlopen en/of wat hun mening is over de rapporten die over hun zoon of dochter worden geschreven. Ook wordt in de overgrote meerderheid van de onderzochte dossiers de responsiviteit van de jongere zelf getoetst en vastgelegd, evenals beperkingen, sterke punten en belangrijke steunbronnen in de omgeving. De leerstijl van de jongere wordt vaker, in ongeveer een kwart van de gevallen, achterwege gelaten.

Het handboek schrijft tevens voor om ieder halfjaar het plan van aanpak te evalueren en op basis daarvan een nieuw plan van aanpak te schrijven. Dit blijkt in slechts de helft van de onderzochte dossiers te zijn gedaan. In minder dan twee derde van de trajecten waarin tussentijds werd geëvalueerd, gebeurde dat inderdaad na een periode van een halfjaar. In de overige trajecten werd meestal later dan na een halfjaar tussentijds geëvalueerd, wat overigens conform de Wet op de jeugdzorg is. Qua inhoud zijn de tussentijdse evaluaties doorgaans conform hetgeen het handboek voorschrijft. Er wordt beschreven hoe de begeleiding tot dan toe is verlopen, in hoeverre de doelen uit het plan van aanpak zijn gehaald en wat de stand van zaken is. Het enige onderdeel wat minder vaak is vastgelegd, betreft de vraag of er herstelbemiddeling werd ingezet.

Wanneer een begeleidingstraject ten einde loopt, moet er een afsluitrapportage worden opgesteld. Deze rapportages werden significant vaker aangetroffen in de dossiers van grote instellingen dan in de dossiers van

kleinere instellingen. In bijna alle gevallen worden de werkdoelen geëvalueerd, terwijl het algemene einddoel van jeugdreclassering, het niet meer plegen van een strafbaar feit dan wel het stoppen met ongeoorloofd schoolverzuim, in een aantal gevallen (ruim een kwart) achterwege wordt gelaten. In de afsluitrapportage wordt bijna altijd, zoals het handboek voorschrijft, de kans op recidive opnieuw ingeschat. Deze kans is echter meestal alleen gebaseerd op een eigen inschatting en minder vaak op zowel een eigen inschatting als op het risicotaxatie-instrument.

Op het moment dat de begeleiding niet verloopt zoals dat zou moeten, mag de jeugdreclasseerder de jongere terugmelden. In een minderheid van de onderzochte dossiers was dit aan de orde geweest. Drie elementen kwamen daarin steeds terug, namelijk de reden van de negatieve terugmelding, het verloop en de aard van de contactmomenten en een conclusie met een advies van de jeugdreclasseerder. De mening van de jongere en van de ouders over het traject en de terugmelding kwam echter niet altijd terug in de rapportage.

Beoordeling werk jeugdreclassering door ketenpartners

Uit de telefonische interviews met de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie kunnen we opmaken dat beide partijen van mening zijn dat de professionaliteit van jeugdreclassering (zeer) hoog is. Genoemd worden bijvoorbeeld de grote betrokkenheid, kennis van zaken en ketengericht denken en overleggen door de jeugdreclasseerders. Hierbij werden tevens enkele kanttekeningen geplaatst: de professionaliteit kan namelijk wel verschillen per jeugdreclasseerder, procedureel schiet het nog wel eens tekort (termijnen van rapportages, gedetailleerdheid rapportages), jeugdreclasseerders gaan soms te solistisch te werk en jeugdreclassering laat de begeleiding soms langer doorgaan dan geoorloofd in de ogen van de Raad en het OM. De helft tot een kleine meerderheid van alle ondervraagden bij de Raad en het OM ziet een duidelijke verbetering in de professionaliteit. Hiervoor wordt door sommigen (spontaan) de nieuwe werkwijze, die nu meer is gericht op het verminderen van recidive, als oorzaak aangewezen. Bij het OM wordt dit gezien als effect van de nieuwe structuur van de rapportages.

Wat betreft uniformiteit in de werkwijze van jeugdreclassering ziet de Raad vaker dan het OM een verbetering in de afgelopen jaren. Als verbetering wordt genoemd dat de rapportages dezelfde opbouw hebben, maar ook eenzelfde systematische aanpak weergeven, zoals het inschatten van recidiverisico's en criminogene factoren. Ook zijn jeugdreclasseerders vaker als casemanager aan het werk: de behandeling van jongeren wordt vaker uitbesteed. Een aantal respondenten bij zowel de Raad als het OM plaatst tevens de kanttekening dat jeugdreclassering niet volledig uniform is en ook nooit kan worden, omdat het nu eenmaal om mensenwerk gaat. Bij de Raad worden de rapportages doorgaans positiever beoordeeld dan door het OM en tevens merken casusregisseurs bij de Raad vaker veranderingen op in de (kwaliteit van de) rapportages dan de bevraagde officieren van justitie. Hierbij moeten we echter rekening houden met het feit dat niet alle respondenten bij het OM een oordeel

hebben over alle rapportages, omdat bleek dat zij sommige stukken niet of bijna nooit onder ogen krijgen.

Conclusie

Op basis van de resultaten van dit onderzoek en een vergelijking met de resultaten van het WODC-onderzoek uit 2002 kunnen we concluderen dat de huidige werkwijze van de jeugdreclassering gestructureerder en uniformer lijkt dan voorheen. Dat blijkt onder meer uit de gelijke stappen die de jeugdreclasseerders in het begeleidingstraject uitvoeren en de wijze waarop zij daarover (richting ketenpartners) rapporteren. Dat laat onverlet dat de jeugdreclasseerders in staat zijn om binnen een begeleidingstraject eigen accenten te leggen en daarbij eigen methodische uitgangspunten kunnen hanteren. Opgemerkt dient te worden dat dit ook de bedoeling is geweest van het Handboek Methode Jeugdreclassering en dat deze vrijheid van handelen, binnen de methode, wordt gewaardeerd door de jeugdreclasseerders.