

Samenvatting

In Nederland kunnen kinderen beneden de twaalf jaar die zich schuldig hebben gemaakt aan een licht strafbaar feit samen met hun ouders in aanmerking komen voor een Stop-reactie. De Stop-reactie is een signaal vanuit de samenleving dat het plegen van delicten niet wordt getolereerd en een interventie om herhaling van dergelijk gedrag te voorkomen. De Stop-reactie is een vrijwillig aanbod aan ouders en kinderen met als doel het voorkomen van nieuwe strafbare feiten, bewustwording creëren bij het kind dat het delict dat is gepleegd niet door de beugel kan, signalering van eventuele achterliggende problematiek en het bieden van lichte opvoedingsondersteuning aan ouders. Er wordt bovendien met de ouders nagegaan of er sprake is van achterliggende (opvoed)problemen en zonodig wordt er gericht doorverwezen naar hulpverleningsinstanties. Het aanbod bestaat globaal gezegd uit een gesprek met ouders en kind, een leeractiviteit en, indien van toepassing, het aanbieden van excuses aan de benadeelde. Deze preventieve interventie wordt gecoördineerd en uitgevoerd door Halt. Op verzoek van de Directie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ) heeft het WODC onderzoek verricht naar de werking van de Stop-reactie. Daartoe is eerst de theoretische onderbouwing van de Stop-reactie onderzocht (zie de plan-evaluatie). In deze rapportage wordt de werking van de Stop-reactie in de praktijk beschreven.

De centrale vraagstelling van onderzoek is: *Hoe werkt de Stop-reactie in de praktijk?*

Er zijn onderzoeksvragen geformuleerd die gerelateerd zijn aan algemene werkzame factoren die volgens de 'What Works' beginselen relevant zijn voor de werking van (preventieve) interventies. In Nederland zijn deze factoren voor justitiële interventies verwoord door de Erkenningscommissie gedragsinterventies Justitie en de Erkenningscommissie jeugdinterventies. De factoren voor justitiële en jeugdinterventies komen in essentie met elkaar overeen. Ten aanzien van de *uitvoering* van een interventie geldt dat als men de gestelde doelen wil kunnen bereiken:

- Men die deelnemers selecteert voor wie de interventie is bedoeld.
- Men deelnemers voldoende motiveert en blijft motiveren om de interventie af te ronden.
- Men de interventie in de praktijk uitvoert zoals beschreven in het plan.
- Men de interventie monitort zodat afwijkingen kunnen worden gesignaleerd en bijgestuurd.
- Men voldoende randvoorwaarden biedt om de interventie als beoogd te kunnen uitvoeren.
- Men de samenwerking met ketenpartners voldoende helder heeft en zodanig verloopt dat continuïteit in de keten ten aanzien van de (hulp aan de) deelnemers gewaarborgd kan blijven indien nodig.

Hoewel niet op voorhand zo opgezet, sluit deze procesevaluatie aan bij zogenoemd 'praktijkgestuurd effectonderzoek'. Dergelijk onderzoek kenmerkt zich door een 'bottom-up' methode waarbij gebruik wordt gemaakt van informatie die ontstaan is uit en beschikbaar is in de praktijk van de interventie. Een prak-

tijkgestuurd effectonderzoek biedt niet enkel zicht in de werking van een interventie in de praktijk, maar maakt tevens duidelijk welke problemen in de uitvoering van een interventie worden gesignaleerd en biedt aanknopingspunten ter verbetering. De uitvoering van de Stop-reactie in de praktijk is onderzocht door diverse betrokken partijen te ondervragen en administratieve gegevens te analyseren. Er zijn vier methoden voor de dataverzameling gebruikt, te weten een digitale enquête en een face-to-face semi-gestructureerd interview onder Halt-medewerkers, een telefonisch semi-gestructureerd interview onder ketenpartners en registratiegegevens uit AuraH.

Selectie van deelnemers

Vanuit de What Works gedachte is het voor de effectieve werking van een interventie nodig dat die deelnemers worden geselecteerd waarvoor de interventie is bedoeld. Deelnemers waarvoor een interventie niet is bedoeld moeten niet worden geselecteerd en dienen doorverwezen te worden. Uit het onderzoek blijkt dat de selectiecriteria voor deelnemers aan de Stop-reactie in het merendeel van de gevallen worden gehanteerd, maar dat deze criteria niet in alle gevallen worden gehandhaafd. Halt-medewerkers benoemen als belangrijke reden daarvoor dat ze delictplegende kinderen toch een reactie willen geven op hun ontoelaatbare gedrag en dat een alternatief op lokaal niveau daarvoor ontbreekt. Ook blijkt uit de resultaten dat in die gevallen waarin sprake is van achterliggende problematiek in de meeste gevallen wel een Stop-reactie wordt gestart. Door deze opstelling krijgt Halt ook te maken met ouders en kinderen waarvoor de Stop-reactie niet is bedoeld en dat is ongunstig voor de werking van de interventie.

Een doelstelling van de Stop-reactie is een vindplaats te kunnen zijn voor achterliggende (opvoedings)problematiek. Daarvoor zijn twee signaleringsinstrumenten beschikbaar. Ouders en kinderen met problemen moeten worden doorverwezen naar lokale hulpverlening. Uit de resultaten blijkt dat de signaleringsinstrumenten niet overal worden gebruikt en indien ze worden gebruikt niet overal structureel of op gelijke wijze. Ook wordt gevonden dat doorverwijzing naar hulpverlening in voorkomende gevallen niet volgt. Hierdoor komen ouders en kinderen die dit nodig hebben niet terecht bij (meer intensieve) hulpverlening. Een meer selectieve opstelling van Halt-medewerkers ten aanzien van de selectie van deelnemers en een meer actieve opstelling ten aanzien van doorverwijzen is wenselijk.

Motivatie van deelnemers

Een ander algemeen werkzaam ingrediënt waardoor de kans wordt vergroot dat een interventie naar behoren werkt, is dat deelnemers voldoende betrokken en gemotiveerd zijn. Uit het onderzoek blijkt dat Halt in het kader van de Stop-reactie overwegend te maken krijgt met ouders en kinderen die gemotiveerd zijn voor deelname aan de Stop-reactie. Ongemotiveerde ouders komen niet opdagen of besluiten na het eerste gesprek niet deel te nemen. Van de ouders en kinderen die deelnemen, rondt het merendeel de Stop-reactie volledig af. De Halt-medewerkers geven wel aan dat ze in voorkomende gevallen ouders die dreigen af te haken dringend motiveren om te continueren door hen te melden dat er na het besluit tot deelname niet meer sprake is van vrijwilligheid. Deze houding is niet conform het vrijwillige karakter van de Stop-reactie.

Uitvoering in de praktijk

Een andere factor die relevant is om de werking van (preventieve) interventies te kunnen garanderen, is dat de interventie wordt uitgevoerd zoals beoogd. Hoewel dit vooral geldt voor 'evidence based' interventies, zijn we ook voor de Stop-reactie nagegaan of deze in de praktijk zo wordt uitgevoerd als beoogd in het handboek Stop-reactie. De resultaten laten zien dat bij de meeste Halt-bureaus de fasering van de interventie zoals beoogd wordt gevolgd, maar dat er wel verschillen zijn in de vorm en inhoud van de uitvoering van de verschillende onderdelen van de Stop-reactie. Genoemd zijn ondermeer het gebruiken van eigen signaleringsinstrumenten, het gebruik van eigen Stopleeractiviteiten of aanpassing van de voorgeschreven leeractiviteiten aan de eigen praktijk, het niet (altijd) voeren van een afrondend gesprek en het niet (altijd) gebruiken van het evaluatieformulier. Voor de afwijkende werkwijze steunt men vooral op eigen ervaring. De belangrijkste beweegreden die wordt genoemd om aanpassingen aan de werkwijze van het handboek te doen, is dat men maatwerk wil kunnen leveren voor ouder en kind. De resultaten maken niet alleen duidelijk dat er landelijk differentiatie is in de uitvoering van de Stop-reactie, ook duiden ze erop dat de beschikbare signaleringsinstrumenten en leeractiviteiten onvoldoende aansluiten bij de alledaagse praktijk om de hulpvragen van de ouders en kinderen waar men mee te maken krijgt te kunnen beantwoorden. Deze bevinding sluit aan bij die uit de planevaluatie dat de leeractiviteiten van de Stop-reactie onvoldoende onderbouwd zijn voor de doelen waarvoor ze worden gebruikt.

Monitoring

Het monitoren van een interventie is een belangrijke factor om de werking van een interventie in de praktijk te kunnen blijven garanderen. Afwijkingen in de uitvoering van de interventie worden hierdoor inzichtelijk en kunnen, indien nodig, worden bijgestuurd. Naast monitoring kunnen afwijkingen ook worden gesignaleerd door tijdens de uitvoering van de interventie met supervisoren of collega's te overleggen over de uitvoering (supervisie of intervisie). Ook is het van belang dat gestelde doelen voor individuele deelnemers worden geregistreerd en achteraf met de betreffende deelnemers worden geëvalueerd zodat het ook mogelijk is effecten van de interventie bij individuele deelnemers te onderzoeken. Uit het onderzoek blijkt dat monitoring van de Stop-reactie vooral betrekking heeft op procesmatige aspecten als doorlooptijd, maar dat de inhoudelijke uitvoering van de interventie in termen van supervisie of het volgen van individuele doelen bij de deelnemers niet gebruikelijk is. Het ontbreken van monitoring van de inhoudelijke aspecten van de Stop-reactie maakt het niet mogelijk het functioneren van de interventie in de praktijk nauwkeurig te volgen. Afwijkingen in werkwijzen zijn hierdoor moeilijk te traceren en aan te passen. Doordat individuele doelen van deelnemers niet systematisch worden geregistreerd en na afloop geëvalueerd, is het niet mogelijk vorderingen van individuen te volgen en de effecten van de Stop-reactie voor individuele deelnemers vast te stellen.

Randvoorwaarden

Een interventie kan in de praktijk alleen worden uitgevoerd als bedoeld wanneer aan diverse randvoorwaarden is voldaan. De randvoorwaarden voor het uitvoeren van de Stop-reactie die onder meer zijn onderzocht, hebben betrekking op de beschikbare tijd en voorzieningen voor de uitvoering van de interventie en

scholing of training van medewerkers. Uit de resultaten blijkt dat de beschikbare tijd en aanwezige voorzieningen overwegend positief worden gewaardeerd. Ten aanzien van training of scholing blijkt dat er Halt-medewerkers zijn die geen of slechts beperkte training hebben gehad in het uitvoeren van de Stop-reactie bij de twaalfminners (namelijk degenen die al langer werkzaam zijn bij Halt). Ook blijkt er nauwelijks sprake te zijn van structurele bijscholing en vinden de medewerkers cursussen voor specifieke subgroepen van twaalfminners nodig. Het ontbreken van (een structurele vorm van) training of bijscholing in het uitvoeren van de Stop-reactie bij twaalfminners stimuleert de zelfredzaamheid van medewerkers en leidt tot maatwerk waarin men vooral afgaat op de eigen deskundigheid. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er landelijk variatie is in de uitvoering van de Stop-reactie.

Ketensamenwerking

Een laatste hier onderzochte algemeen werkzame factor vanuit de What Works benadering heeft betrekking op het verloop van de samenwerking tussen (keten)partners, kennisoverdracht en knelpunten in de samenwerking. Door dit te onderzoeken kan worden bepaald waar de samenwerking kan worden gehandhaafd en waar verbeterd. Bovendien kan de continuïteit in de keten ten gunste van de hulp aan deelnemers worden gewaarborgd indien sprake is van een duidelijke overdracht van de begeleiding en kennis over individuele deelnemers naar een volgende instantie in de jeugd(zorg)keten. Ten aanzien van de Stop-reactie is een goede structurele samenwerking met ketenpartners evident. Uit het onderzoek blijkt dat in meerdere regio's de samenwerking met de ketenpartner voorafgaand aan Stop, de politie, duidelijk is gecoördineerd. Er is sprake van samenwerking, overleg en van gestructureerde dossieroverdracht bij individuele cliënten. Maar niet in alle regio's is sprake van een dergelijke samenwerking. De samenwerking met de ketenpartners ná een Stop-reactie (indien nodig bij achterliggende (opvoed)problematiek) is in de praktijk minder eenduidig. Hoewel volgens het handboek Stop-reactie bureau Jeugdzorg de aangewezen hulpverlenende ketenpartner is, blijkt dat er lokaal een variatie is aan mogelijke hulpverleningsorganisaties en dat men bij de diverse Halt-bureaus niet duidelijk weet wie hun ketenpartners in de hulpverlening aan twaalfminners nu eigenlijk zijn.

Het voorgaande benadrukt het belang van een duidelijke samenwerking tussen de justitiële keten voor jeugdigen en de jeugd'zorg'keten (waaronder we hier ook preventieve zorg en ontwikkelingsstimulering verstaan), zoals vormgegeven kan worden in de centra voor jeugd en gezin.

Conclusie

In de planevaluatie zijn diverse aanbevelingen gedaan die veranderingen teweeg kunnen brengen in de Stop-reactie. Ook de bevindingen uit deze procesevaluatie vragen om heroverweging van de Stop-reactie waarbij onzes inziens nagedacht moet worden over de plaats van een (preventieve) interventie in de keten van zorg aan kinderen, de doelen van de interventie en de wijze waarop deze in de praktijk vorm kunnen krijgen.

Een eerste belangrijk punt is dat men duidelijk dient te maken wat de plek is van de Stop-reactie in de keten van zorg aan kinderen. Dit wordt ingegeven vanuit de gedachte dat de Stop-reactie enerzijds een signaal is vanuit de samen-

leving op het plegen van delicten en anderzijds een interventie om de kans op herhaling te voorkomen.

Centrale overwegingen bij de uitvoering zijn dat indien men een veelbelovende interventie voor twaalfminners wil kunnen bieden, men in ieder geval duidelijk moet krijgen welke signalen op jonge leeftijd relevant zijn als voorspellers of risicofactoren voor een criminele carrière van kinderen en voor welke kinderen. Tevens is het nodig na te gaan of de activiteiten die men inzet bij de interventie ook theoretisch en empirisch gezien veranderingen teweeg kunnen brengen in de beoogde doelen van de interventie. Mogelijke aanknopingspunten zijn dat men zich richt op risicofactoren die de kans op crimineel gedrag van kinderen vergroten, zoals gebrekkig toezicht van ouders, weinig zelfcontrole of gebrekkige sociale vaardigheden.

Verder geldt dat preventieve interventies alleen werkzaam kunnen zijn als ze aansluiten bij de behoeften die aanwezig zijn bij de kinderen die de interventie krijgen aangeboden. Dit vraagt om een duidelijke selectie van de doelgroep bij de interventie die men geeft. Wetenschappelijk onderbouwde signaleringsinstrumenten specifiek gericht op de doelen van de preventieve interventie zijn hierbij onmisbaar. Kinderen en ouders waarbij sprake is van een zwaardere achterliggende (opvoedings)problematiek dan met de preventieve interventie kunnen worden geholpen, dienen te worden doorverwezen naar meer intensieve vormen van hulpverlening. Voor deze doorverwijzing moet dan wel een infrastructuur aanwezig zijn waarbij het helder is waar naar doorverwezen kan worden bij welke problematiek. Pas als deze aspecten zijn onderbouwd en beschreven en worden uitgevoerd in de praktijk volgens de algemeen werkzame factoren kan nagedacht worden over een effectstudie waarbij de effecten van de preventieve interventie voor individuele deelnemers worden gemeten. Daarbij is het van belang dat medewerkers goed zijn geïnstrueerd over het naleven van de voorgeschreven werkwijze, het monitoren van de interventie en individuele doelen, een goede scholing en training en voldoende randvoorwaarden voor het uitvoeren van de interventie.