

Nazorg uit voorzorg

*Inventarisatie van de samenwerking tussen
justitiële jeugdinrichtingen en gemeenten in Gelderland
op het gebied van nazorg voor ex- gedetineerde jeugdigen*



Ellen Beltman

Juni 2008

Nazorg uit voorzorg

Inventarisatie van de samenwerking tussen justitiële jeugdinrichtingen en gemeenten in Gelderland op het gebied van nazorg voor ex- gedetineerde jeugdigen

Ellen Lisette Beltman

Studentnummer: 0305731

Masterthesis Maatschappelijke Opvoedingsvraagstukken

Pedagogische Wetenschappen

Thesisbegeleider: Dr. M.J.M.H. Delsing

Universiteit Utrecht, juni 2008

Een onderzoek in opdracht van Provincie Gelderland

Abstract

In this study, it is explored how local governments and juvenile penitentiaries in the province of Gelderland cooperate in the field of aftercare for juvenile ex-offenders. Six representatives of local governments and three juvenile penitentiaries were interviewed. A conclusion of this study is that there is no cooperation between these two organisations yet. One juvenile penitentiary and some local governments are developing plans for starting aftercare programs though; however, the actual realisation of these plans is processing slowly. Local governments are insecure about their tasks and responsibilities and aftercare is not the main priority within their youth policy. Besides that, they do not always have the required capacity to deal with this subject. The province of Gelderland could focus on supporting local governments with developing after care programs. Besides that, the transition from detention to local government should be improved, so juveniles coming out of a juvenile penitentiary can fluently transfer into the local front field. This could be accomplished by for example supplying the required means or connecting the various after care organizations with eachother.

Samenvatting

In dit onderzoek is geïnterviewd hoe er wordt samengewerkt tussen gemeenten en Justitiële Jeugdinrichtingen (JJl) in de provincie Gelderland op het gebied van nazorg van jeugdige ex- gedetineerden. Er zijn vertegenwoordigers van zes gemeenten en drie JJl's geïnterviewd. Er kan geconcludeerd worden dat er nog niet wordt samen gewerkt. Eén JJl en enkele gemeenten zijn echter wel bezig invulling te geven aan een nazorgplan, maar het opstellen hiervan verloopt nog moeizaam. Gemeenten zijn onzeker over hun taken en verantwoordelijkheden en zien nazorg niet altijd als een prioriteit binnen het (jeugd) beleid. Daarnaast hebben zij niet altijd voldoende capaciteit om dit thema op te pakken. De provincie Gelderland kan zich richten op het ondersteunen van gemeenten bij het ontwikkelen van nazorgvoorzieningen. Daarnaast moet de overgang van detentie naar de gemeente verbeterd worden, zodat de jongeren die uit een Justitiële jeugdinrichting komen moeiteloos aansluiting vinden bij het lokale voorveld. Dit kan bijvoorbeeld door het leveren van middelen of het samenbrengen van nazorgpartners.

Inleiding

Uit de hoge recidive cijfers (78%) blijkt dat strafrechtelijke sancties niet alle jongeren er van weerhoudt zich opnieuw schuldig te maken aan delinquent gedrag (Ministerie van Justitie, 2005a). Eén van de factoren die een positieve invloed hebben op de effectiviteit van een strafrechtelijke interventie is de geboden zorg na afloop (Baas, 2005). Professionals zijn zich hier van bewust, maar er is nog niet concreet uitgedacht hoe het bieden van adequate nazorg in de praktijk gerealiseerd kan worden (Ministerie van Justitie, 2004).

Jaarlijks keren ongeveer 4000 jongeren vanuit een Justitiële Jeugdinstelling (JJI) terug naar de vrije samenleving (Projectteam Nazorg Jeugd, 2007b). Deze jongeren vestigen zich in een gemeente waar ze willen wonen, vaak de gemeente van herkomst. Nauwe aansluiting tussen de JJI en deze gemeente is nodig, want een nazorgtraject heeft pas kans van slagen wanneer er een goede aansluiting is op de maatschappelijke vervolgvoorzieningen (Ministerie van Justitie, 2004). Gemeenten hebben een regierol op nazorg en moeten zorgdragen voor de benodigde voorzieningen voor reïntegratie. Het blijkt echter voor gemeenten nog onduidelijk te zijn op welke manier ze samen met JJI's kunnen optrekken bij het opstellen en uitvoeren van het nazorgplan (Ministerie van Justitie, 2004). De regierol van de gemeente, die onder andere bestaat uit het organiseren van samenwerkingsverbanden tussen verschillende organisaties in de keten, wordt dus nog niet door elke gemeente opgepakt. In de praktijk blijkt er nog teveel sprake van een sectorale benadering, waarbij de organisaties focussen op hun eigen probleemgebied en hun autonomie in stand houden (Ministerie van Justitie, 2004).

De onderzoeksvraag die voort komt uit bovenstaande constatering is *'Hoe werken Justitiële Jeugdinstellingen en gemeenten in de provincie Gelderland op het gebied van nazorg na detentie samen en hoe geven die gemeenten invulling aan de regierol rondom nazorg?'.* In de volgende alinea's zal beschreven worden welke partners er bij nazorg na detentie zijn betrokken en wat hun verantwoordelijkheden zijn. Daarna zal ingegaan worden op het gevoerde landelijke beleid rondom nazorg. In het theoretisch kader worden de voorwaarden voor effectieve nazorg beschreven en op welke manier betrokken partijen nazorg kunnen organiseren. De gekozen methodiek voor het empirische gedeelte van het onderzoek wordt vervolgens beschreven, waarna de resultaten, de conclusie en de discussie volgen.

Verantwoordelijkheid partners

Het Ministerie van Justitie verstaat onder nazorg: *'begeleiding van jeugdigen in aansluiting op een verblijf - jeugddetentie of PIJ-maatregel- in een Justitiële Jeugdinrichting (JJl)'* (Projectteam Nazorg Jeugd, 2007). Het onderzoek van Baas (2005) naar effectieve internationale strafrechtelijke interventies, voegt aan deze definitie nog toe dat nazorg als doel het *'resocialiseren in de gemeenschap'* heeft. In het huidige onderzoek zal de volgende definitie gehanteerd worden: *'nazorg is de begeleiding die onder regie van de gemeente aan een jongere wordt geboden nadat hij of zij een Justitiële Jeugdinrichting heeft verlaten met als doel resocialiseren'*.

Bij het organiseren van nazorg zijn diverse partners betrokken, te weten: de Jeugdreclassering, de Justitiële Jeugdinrichting, de Raad voor de Kinderbescherming en de gemeenten. Wanneer de jongere nog geen achttien jaar is op het moment dat de inrichting wordt verlaten, dan heeft de Jeugdreclassering, zowel bij verplichte als vrijwillige nazorg, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de nazorg (Algemene Rekenkamer, 2007). Jeugdreclassering is een onderdeel van Bureau Jeugdzorg en is een pedagogische interventie in het justitiële kader van de jeugdige. De officier van Justitie of de Justitiële Jeugdinrichting waar de jongere gedetineerd zit, moet de Jeugdreclassering vragen de jongere te begeleiden (Jeugdreclassering, 2006).

De verantwoordelijkheid van de Justitiële Jeugdinrichting waarin de jongere verblijft beperkt zich tot de periode waarin de jeugddetentie of PIJ- maatregel worden uitgevoerd (Projectteam Nazorg Jeugd, 2007). Het is echter wel mogelijk dat de jongere een nazorgtraject vanuit de inrichting volgt. Dit gaat via het project Work-Wise. Work-Wise is een arbeidstoeleidend programma, dat zich als doel stelt jongeren via een arbeidsmarktgericht leertraject, na hun verblijf in de JJl, te bemiddelen naar een baan of vervolgopleiding. Dit project bestaat uit verschillende activiteiten, zoals scholing en schuldsanering, maar tevens het regelen van huisvesting, het opbouwen van een sociaal netwerk of het ontwikkelen van sociale vaardigheden. De regisseur van dit traject is de Individueel Trajectbegeleider (ITBer). Alle 14 JJl's in Nederland werken met dit programma (Algemene Rekenkamer, 2007). Work-Wise en de Jeugdreclassering hebben gekozen voor een model van *duaal casemanagement*. Dit houdt in dat de jeugdreclasserder het casemanagement tijdens de uitvoering aan de Individuele Trajectbegeleider van Work-Wise delegeert, uiteraard alleen op de gebieden waar Work-Wise zich op richt. De Individueel Trajectbegeleider zorgt ervoor dat de jeugdreclasserder op de hoogte blijft van de uitvoering van Work-Wise.

De casusregie in jeugdstrafzaken ligt bij de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) (Algemene Rekenkamer, 2007). Taken zijn onder andere het uitwisselen van informatie over een jongere met betrokken ketenpartners, het bewaken van afspraken met ketenpartners en het afstemmen van de op de individuele jeugdige gerichte activiteiten. Daarnaast is de RvdK belast met het toezicht op de Jeugdreclassering.

De laatste verantwoordelijke partner bij nazorg is zijn de gemeenten. Zij hebben een wettelijke plicht zorg te dragen voor de basisvoorwaarden voor een geslaagde re-integratie van de jeugdige ex- gedetineerden in hun gemeente (Projectteam Nazorg Jeugd, 2007). Hierbij gelden de verantwoordelijkheden die zij richting al hun burgers hebben. Het betreft onderwijs (handhaven leerplicht), werk en inkomen (uitkeringsbeleid, begeleiding naar een baan, schuldsanering en budgettering), huisvesting (voldoende passende huisvesting) en ondersteuning (dak- en thuislozen, verslavingszorg). Op deze domeinen worden de gemeenten geacht activiteiten te ontwikkelen die mede ten dienste staan van jeugdigen in een nazorgtraject (Algemene Rekenkamer, 2007). Daarnaast hebben gemeenten met de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) een regierol op het gebied van jeugdbeleid (Ministerie van VWS, onbekend, b). Regie is een bijzondere vorm van *sturen* en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer *samenhangend geheel*, met het oog op een bepaald resultaat (Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2004). Dit kan bijvoorbeeld het organiseren van samenwerking tussen (nazorg) organisaties zijn.

Zoals blijkt uit diverse onderzoeken van het Ministerie van Justitie (2004; 2005 a/b) werken bovengenoemde partners nog onvoldoende samen bij het organiseren van nazorg. In het volgende hoofdstuk wordt beschreven hoe er vanuit de landelijke overheid aandacht is geschonken aan nazorg en de samenwerking van (nazorg) partners.

Overheidsbeleid

Naast gemeenten houdt de landelijke overheid zich bezig met het jeugdbeleid. Zij zetten al vele jaren in op het verminderen van recidive. Binnen twee trajecten is door de overheid aandacht geschonken aan nazorg van jeugdige ex- gedetineerden, te weten: *'Jeugd Terecht'* en *'Operatie Jong'*. Beide programma's zijn intussen afgerond en de resultaten zijn beschreven. Van Operatie Jong heeft men geleerd dat samenwerking en vertrouwen in de jeugdketen van groot belang is (Van Dam & De Rie, 2006). Van daaruit kan men toewerken naar draagvlak en succes. De resultaten van Jeugd Terecht zijn onder andere een Justitieel Casus Overleg waar alle jongeren worden besproken die een strafbaar feit hebben gepleegd en een Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie voor het *effectief* straffen. Daarnaast is er door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), in het kader van Jeugd Terecht, onderzoek gedaan naar nazorg. Gebleken is, zoals eerder

gezegd, dat de aansluiting tussen de JJI's en de gemeenten niet optimaal is (Ministerie van Justitie, 2004; Projectbureau Operatie Jong, onbekend). Het Ministerie van Justitie zal de aanpak van jeugdcriminaliteit, in het bijzonder nazorg, komende jaren prioriteit blijven geven (Ministerie van Justitie, 2005b).

Veelplegers (zowel minder- als meerderjarigen) hebben in het beleid van de grote steden aparte aandacht gekregen (Ministerie van Justitie, 2004). In het Grote Stedenbeleid 2005-2009 is de doelstelling opgenomen: *“het verminderen van criminaliteit gepleegd door volwassen en jeugdige veelplegers, mede door de realisatie van preventieve maatregelen en een sluitend systeem van nazorg ten behoeve van deze doelgroep”*. Dit houdt in dat de grote steden zorg moeten gaan dragen voor een systeem met een optimale aansluiting tussen justitiële- en maatschappelijke voorzieningen. Daarnaast zijn de betrokken partners (steden, politie en justitiële organisaties) gezamenlijk verantwoordelijk voor het voorkomen van herhalingscriminaliteit.

Specifiek zet Justitie zich al in voor de doelgroep meerderjarige ex- gedetineerden om de aansluiting tussen de Penitentiaire Inrichting en de gemeenten te verbeteren. Daartoe is ondermeer in 2005 het Project Bureau Aansluiting Nazorg Volwassenen opgericht (Ministerie van Justitie, 2004). Dit projectbureau richt zich op het verbeteren van de lokale uitvoeringspraktijk van de transitie van een ex- gedetineerde van de Penitentiaire Inrichting naar een gemeente. Voorbeelden van verbetering zijn het opstellen van een procesbeschrijving aansluiting Nazorg, het faciliteren van de informatieoverdracht tussen Justitie en gemeenten en het mogelijk initiëren van zogenaamde gemeentelijke coördinatiepunten. Het projectbureau is gevraagd dat ook te doen voor de doelgroep minderjarigen. Bij navraag van de onderzoeker met de projectsecretaris van het projectbureau bleek dat dit nog niet van de grond gekomen is.

Het Ministerie van Justitie erkent dat nazorg aansluitend op een justitieel verblijf van groot belang is. Voor veelplegers (zowel minder- als meerderjarigen) en volwassen ex-gedetineerden is het ministerie zoals gezegd al bezig met het verbeteren van de kwaliteit van uitvoering van nazorg. Voor de doelgroep jongeren is er nog een kwaliteitsslag te slaan. In het volgende hoofdstuk wordt beschreven wat effectieve nazorg inhoudt en op welke manier het georganiseerd kan worden.

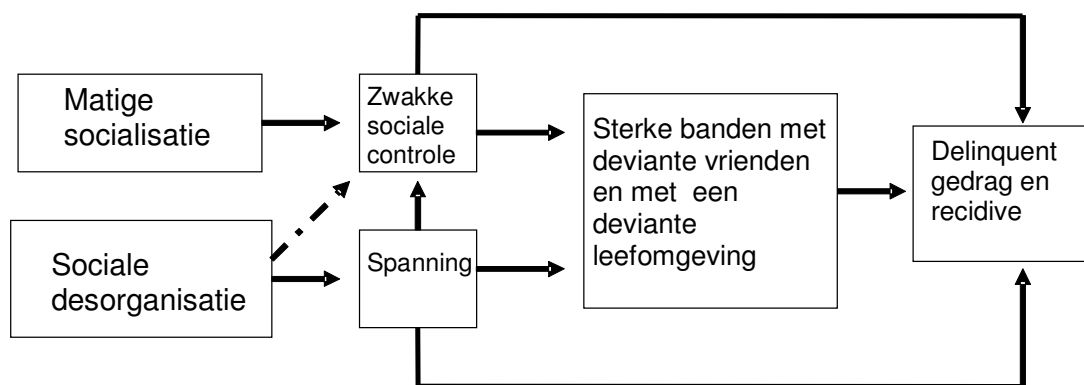
Theoretisch kader

In de Verenigde Staten is het organiseren van nazorg al een lange tijd een thema op de agenda van Justitie (Altschuler & Armstrong, 1994). Al in 1987 lanceerde de Office of Juvenile Justice and Delinquent Prevention (OJJDP) een op de 'community' gebaseerd nazorgprogramma. Na tien jaar experimenteren met dit programma hebben de onderzoekers Altschuler en Armstrong met ondersteuning van de OJJDP het Intensive Aftercare Program (IAP) ontwikkeld. Deze leidraad voor het opzetten van nazorgprogramma's beoogt recidive onder veelplegers te verminderen door de delinquenten beter voor te bereiden op de overgang van detentie naar de vrije samenleving. Als eerste worden de theorieën besproken die volgens de auteurs van de nazorgleidraad delinquent gedrag verklaren. Daarna zal ingegaan worden op het belang van casemanagement bij het op stellen van een persoonlijk plan voor de jongere. Vervolgens zullen de kenmerken van een gemeente die van invloed zijn op het voeren van beleid en het kiezen voor een regierol binnen zo'n gemeente beschreven worden. Afgesloten wordt met de kenmerken van effectieve nazorg.

De theorieën die een verklaring geven voor delinquent gedrag zijn volgens de makers van de nazorgleidraad de spanningstheorie, de sociale leertheorie en de socialecontrole theorie (Altschuler & Armstrong, 1994). De spanningstheorie gaat er vanuit dat crimineel gedrag veroorzaakt wordt door het ontbreken van een evenwicht tussen persoonlijke wensen en reële maatschappelijke kansen (Nijboer, 2001). Wanneer iemand geen kansen ziet om iets te bereiken in de samenleving dan kan diegene toevlucht zoeken in de criminaliteit. De sociale leertheorie (Bandura, 1973) gaat er van uit dat delinquent gedrag aangeleerd wordt door de omgeving. Het criminele gedrag wordt gezien als het resultaat van een leerproces van directe ervaringen of het observeren van het gedrag van anderen. De sociale controletheorie van Hirschi (1969) ten slotte veronderstelt dat iedereen geneigd is tot antisociaal gedrag. De sociale controle die men ondervindt dient het natuurlijke gedrag te reguleren. Deze controle kan bijvoorbeeld bestaan uit straf of beloning die volgt op het vertoonde gedrag. Interne controles zijn persoonlijke houdingen, waarden en opvattingen. Externe controles zijn bijvoorbeeld het gezin, de school en de vereniging.

Alle genoemde factoren en omstandigheden kunnen op verschillende manieren leiden tot delinquentie of recidive. Hieronder zijn de theorieën in een figuur geplaatst, met de doorlopende lijnen als direct effect en de onderbroken lijnen als indirect effect.

Fig. 1: *Geïntegreerd model van de Controle- Spanning- en Sociale leertheorie*



Bron: Altschuler & Armstrong (1994)

Volgens de auteurs van de nazorgleidraad moet het nazorgplan opgesteld worden aan de hand van het probleem dat de jongere heeft (Altschuler & Armstrong, 1994). De beschreven theorieën verklaren samen meer van het delinquente of recidiverende gedrag van de jongere dan de theorieën apart. Daar moet bij het opstellen van het nazorg plan rekening mee worden gehouden.

Casemanagement

De centrale component binnen het Intensive Aftercare Program is het casemanagement (Altschuler & Armstrong, 1994). Casemanagement is het overkoepelende mechanisme van een gecoördineerde en realistische planning; continuïteit; informatie-uitwisseling tussen betrokkenen; consistentie; aanwezigheid van servicevoorzieningen en het monitoren van de jeugdige delinquent. Om dit case management goed te organiseren is het van belang dat wanneer een jongere met justitie in aanraking komt er een *masterplan* worden opgesteld. In dit plan is dan aandacht voor de acties die ondernomen worden vóór detentie, in detentie en na detentie. Een belangrijk aspect hiervan is het analyseren van de persoonskenmerken van de jongere. Het masterplan kan dan afgestemd worden op de behoeften van de jongeren. Dit kan door een risicotaxatie af te nemen.

Een tweede voorwaarde bij het opstellen van het masterplan is dat er gezamenlijk beslissingen genomen moeten worden met de betrokken organisaties; dat er goede informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen organisaties en dat de machtslijnen duidelijk zijn (Altschuler & Armstrong, 1994). De veelzijdigheid aan problemen en behoeften van de

jongeren wanneer zij vanuit detentie naar de samenleving komen, vraagt van de betrokkenen (bijvoorbeeld de Justitiële Jeugdinrichting en het lokale voorveld) dat zij direct betrokken zijn bij het opstellen van het nazorgprogramma van de jongere (Altschuler & Armstrong, 1994). Alle partijen zijn dan voorbereid op de komst van de jongere.

Specifieke kenmerken van een gemeente

Het lokale voorveld waar de jongere na detentie in terecht komt, de gemeente, heeft bepaalde eigenschappen die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van nazorg (Altschuler & Armstrong, 1996). Gemeenten kunnen verschillen wat betreft het aantal aanwezige voorzieningen voor het uitvoeren van nazorg; de draagkracht van de lokale voorzieningen en het aantal delinquente jeugdigen die in de gemeente binnen komen. Het meer stedelijke of plattelandse karakter van de gemeente is eveneens van belang. Bij het opstellen van het masterplan moeten deze kenmerken inzichtelijk zijn om problemen in de uitvoering te voorkomen.

Specifiek voor het uitvoeren van de regierol door gemeenten hebben Pröpper, Litjens & Weststeijn (2004) in hun onderzoek ten behoeve van de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie een aantal kenmerken genoemd die de werkwijze van gemeenten beïnvloeden. De politieke opinie binnen een gemeente is er daar één van. De mate waarin de politiek prioriteit toekent aan een vraagstuk bepaalt de koers van het gemeentelijk beleid. De interne organisatie speelt eveneens een rol. Wanneer een gemeente de regie goed wil voeren dan moet er ambtelijke capaciteit zijn, persoonlijke kwaliteit bij de ambtenaren en interne samenhang. De gemeente moet daarnaast in staat zijn duidelijkheid te bieden over de eigen positie in relatie tot externe partijen. Dit vormt namelijk een stimulans voor het organiseren van samenwerking tussen partners en een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In het volgende hoofdstuk worden inhoudelijke- en organisatorische kenmerken van effectieve nazorg genoemd.

Effectieve nazorg

Een (strafrechtelijke) interventie wordt als *effectief* beschouwd wanneer het de recidive, dat wil zeggen nieuwe wetsovertredingen, terugdringt gedurende minstens twaalf maanden na afloop van de interventie (Baas, 2005). Diverse onderzoeken tonen aan dat er bepaalde kenmerken zijn die de effectiviteit van een interventie (kunnen) vergroten (Altschuler & Armstrong, 1994; Baas, 2005; Bol, 2002; Van der Laan, 2001; Lipsey & Wilson, 1998). Nazorg wordt gezien als een kenmerk van een strafrechtelijke interventie die de effectiviteit vergroot, maar nazorg kan tevens als een interventie op zichzelf worden gezien (Baas, 2005). In het huidige onderzoek is het relevant te weten wanneer nazorg effectief is. Er is echter weinig tot geen onderzoek gedaan naar specifieke kenmerken van effectieve nazorg.

Wanneer de interventie nazorg voldoet aan de kenmerken die effectiviteit van een strafrechtelijke interventie vergroten, dan mag men er vanuit gaan dat de nazorg effectief is (Baas, 2005).

Het eerste kenmerk van een effectieve interventie is dat die wordt uitgevoerd in de directe leefomgeving van een jongere (Baas, 2005). Bijvoorbeeld oudertraining en functionele gezinstherapie bij de mensen thuis. De ambulante setting heeft een effectieve werking op de interventie (Bol, 2002). Het is eveneens van belang dat een interventie zich richt op alle leefgebieden van de jongere (Bol, 2002). De jongere heeft vaak een meervoudige problematiek en behoeft daarom een meervoudige aanpak. Een multi- modale aanpak is effectiever, omdat bepaalde interventies meer effect opleveren wanneer ernaast een andere interventie wordt aangeboden (Baas, 2005). Een voorbeeld hiervan is dat de resultaten van de trainingen op het kind voor een probleemoplossend vermogen effectiever zijn wanneer de ouders van dit kind oudertrainingen volgen. De nazorg zal eveneens een positiever effect hebben op de jongere wanneer er meerdere voorzieningen worden aangeboden (Lipsey & Wilson, 1998).

Het risico van de jongere om te recidiveren is het derde element waar rekening mee moet worden gehouden binnen de uit te voeren interventie. Hoe groter de kans op recidive, hoe intensiever de nazorg moet zijn (Altschuler & Armstrong, 1994). Baas (2005) geeft in zijn meta analyse naar strafrechtelijke interventies als voorbeeld dat jongeren met een gering recidiverisico bij voorkeur geen intensief reclasseringstoezicht opgelegd moeten krijgen.

De afstemming van de interventie op de leeftijd van de jongere is het laatste inhoudelijke element. Elke jeugdige doorloopt verschillende ontwikkelingsfasen waarbij binnen elke fase verschillende voorzieningen ten behoeve van de re-integratie van de jongere in de samenleving passen (Altschuler & Brash, 2004). Bij 12 tot 15 jarigen moet er vooral aandacht zijn voor het gezin, bij 15 tot 17 jarigen voor de vriendengroep en bij de oudste groep vanaf ongeveer 16 jaar voor het verwerven van zelfstandigheid (Baas, 2005).

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van voorzieningen op verschillende terreinen in het kader van resocialisatie. Er is daarbij rekening gehouden met de ontwikkelingsfase van de delinquent.

Tabel 1: *Mogelijke acties per ontwikkelingsstadium en terrein*

Terrein	12 tot 16 a 17 jaar	16 a 17 jaar tot begin in de twintig
Gezins- en leefomstandigheden	Verbetering van het functioneren van het gezin of training van de ouders	Zelfstandig wonen
Werk	Vaardigheden voor de arbeidsmarkt ontwikkelen, verkenning van de loopbaanmogelijkheden	Werkervaring opdoen en plaatsing in een functie
Groepen leeftijdgenoten	Opname in groepen van conventionele leeftijdgenoten	Opname in groepen van conventionele leeftijdgenoten
Mentale, gedragsmatige en fysieke gezondheid	Continuïteit in begeleiding wat betreft begeleiders en inhoud van de begeleiding	Continuïteit in begeleiding wat betreft begeleiders en inhoud van de begeleiding
Educatie en scholing	Individuele en op de competenties gebaseerde scholing	Beroepstraining en werk

Bron: Altschuler & Brash (2004)

Naast deze het uitvoeren van de nazorg in de directe leefomgeving van de jongere, een multi- modale aanpak en rekening houden met het recidiverisico en de leeftijd van de jongere heeft de organisatie van nazorg eveneens invloed op de effectiviteit. Van der Laan (2001) wijst in een overzicht van bewezen kenmerken van effectieve interventies op het professionaliteitsbeginsel. Dit impliceert dat de personen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de interventie zodanig zijn opgeleid en getraind, dat zij kunnen inschatten welke interventie het beste past bij een delinquent. Wanneer deze therapeuten/ begeleiders regelmatig supervisie krijgen en zich houden aan de programmavoorschriften en –instructies dan vergroot dat de effectiviteit van de interventie (Baas, 2005).

Een duidelijke structurering en formalisering van de interventie is eveneens belangrijk. Het opstellen van een hierboven genoemde ‘masterplan’ is hiervoor een hulpmiddel (Altschuler & Armstrong, 1994). Een interventie moet geheel worden uitgevoerd zoals dat van te voren is bedacht en niet tussentijds worden afgebroken of veranderd (Van der Laan, 2001). Dit wordt aangeduid met de term programma- integriteit. Daarnaast moet het masterplan de mogelijkheid tot monitoring en evaluatie bevatten, zodat de effectiviteit bepaald kan worden (Baas, 2005). Wanneer de geboden nazorg bovengenoemde kenmerken bevat dan mag worden aangenomen dat de interventie effectief is.

Onderzoeksvraag

Naar aanleiding van de hierboven geschetste stand van zaken heeft de provincie Gelderland opdracht gegeven voor een onderzoek naar de aansluiting tussen JJI's en gemeenten op het gebied van nazorg. De doelstelling van dit onderzoek is de provincie Gelderland meer inzicht geven in de samenwerking tussen JJI's en gemeenten en de knelpunten die de gemeenten daarbij ervaren. De vraagstelling is: *'Hoe werken JJI's en gemeenten in Gelderland op het gebied van nazorg na detentie samen en hoe geven die gemeenten invulling aan de regierol rondom nazorg?'*. De hiervan afgeleide deelvragen zijn:

- *Op welke manier wordt er door zowel de JJI als de gemeenten invulling gegeven aan hun verantwoordelijkheden rondom nazorg?*
- *Op welke manier wordt er door de gemeenten invulling gegeven aan de regierol betreffende nazorg?*
- *Hoe ervaren de JJI's de regierol van de gemeenten?*
- *Werken de JJI's en de gemeenten samen en hoe ziet deze samenwerking eruit? Zo niet, hoe zou de samenwerking eruit kunnen zien?*
- *Hoe is de communicatie van de onderzochte gemeenten naar de overige gemeenten in de regio?*

Verwacht wordt dat de resultaten van onderhavig onderzoek overeenkomen met de resultaten uit onderzoek van het Ministerie van Justitie (2004). Gebleken is dat er bij de gemeenten nog veel onduidelijkheid is op welke manier ze samen met JJI's kunnen optrekken bij het opstellen en uitvoeren van het nazorgplan. De samenwerking tussen gemeenten en JJI's zal daarom niet optimaal verlopen, als er al sprake is van samenwerking. Daarnaast komt naar voren dat de regierol van de gemeenten nog onvoldoende wordt opgepakt. De aansluiting tussen de JJI en de lokale voorzieningen in de gemeente is daarmee niet vanzelfsprekend.

Methode

Procedure

In het huidige onderzoek werd ervoor gekozen gemeenten te selecteren die het thema nazorg in hun regio trekken. Omdat provincie Gelderland regionaal werkt was deze informatie voorhanden. Er werden zeven gemeenten geselecteerd. Er zijn drie Justitiële Jeugdinrichtingen in Gelderland en er werd besloten deze alle drie mee te nemen in het onderzoek.

De samenwerking tussen gemeenten en Justitiële Jeugdinrichtingen (JJl's) werd onderzocht door het ondervragen van vertegenwoordigers van zowel de gemeenten als de JJl's. Deze vertegenwoordigers werden geselecteerd op basis van hun kennis over het organiseren van nazorg binnen hun organisatie. De vertegenwoordigers hadden allen zicht op de meest recente ontwikkelingen binnen hun organisatie.

Voor het onderzoek werden vertegenwoordigers van de zeven gemeenten benaderd. 6 van de 7 gemeenten namen deel aan het onderzoek. Gemeente Apeldoorn gaf aan dat ze nog bezig zijn met het ontwikkelen van de functie van een nazorgcoördinator en dat ze daarom geen bijdrage konden leveren. Alle drie de Justitiële Jeugdinrichtingen namen deel aan het onderzoek.

De samenwerking tussen gemeenten en Justitiële Jeugdinrichtingen werd in kaart gebracht met behulp van interviews. De interviews werden bij vertegenwoordigers van de gemeenten en Justitiële Jeugdinrichtingen in de provincie Gelderland afgenomen. De onderzoeker heeft daarbij een bezoek gebracht aan de vertegenwoordigers. Afhankelijk van de input van de respondent duurde het interview drie kwartier tot een uur. Het interview werd opgenomen op tape.

Respondenten

De geselecteerde gemeenten waren: Apeldoorn (regio Stedendriehoek), Arnhem (regio Arnhem), Bronckhorst (regio Achterhoek), Ede (regio West Veluwe Vallei), Harderwijk (regio Noord Veluwe), Nijmegen (regio Nijmegen) en Tiel (regio Rivierenland). De geselecteerde JJl's waren: De Hunnerberg, Rentray en JPC De Sprengen.

De respondenten vanuit de gemeenten waren respectievelijk beleidsmedewerker jeugd, beleidsmedewerker (integrale) veiligheid of ketenregisseur veelplegers aanpak. De respondenten vanuit de JJl's waren respectievelijk Individueel Trajectbegeleider en waarnemend directeur pedagogische zaken.

Instrument

De interviews werden afgenomen aan de hand van een topiclijst. Deze lijst werd opgesteld aan de hand van de gesignaleerde knelpunten in de praktijk, wat onderzocht is door onder andere het Ministerie van Justitie (2004). De topiclijst bevatte de volgende thema's: invulling verantwoordelijkheden, samenwerking, de regisseursfunctie van de gemeente en communicatie met overige gemeenten. Bij de drie Justitiële Jeugdinstellingen in de provincie Gelderland werd nagegaan op welke manier zij invulling geven aan hun verantwoordelijkheden. Bij de gemeenten werd gevraagd hoe zij zorg dragen voor de basisbehoeften van re-integratie. Daarna werd ingegaan op de samenwerking tussen de gemeenten en Justitiële Jeugdinstellingen. Aan de gemeenten werd vervolgens gevraagd hoe zij hun regierol ten behoeve van het organiseren van nazorg invullen en aan de JJI's werd gevraagd hoe zij de regierol van de gemeenten ervaren. Aan de gemeenten werd ter afsluiting gevraagd of er over het gevoerde nazorgbeleid gecommuniceerd werd met andere gemeenten in de regio.

Dataverwerking en analyse

Allereerst werden de interviews uitgetypt. Daarna werd het materiaal klaar gemaakt voor analyse door al het beschikbare materiaal vanuit de interviews bijeen te voegen en te checken op volledigheid. Er werd hierbij gekeken naar eventuele onduidelijkheden in de antwoorden van de respondenten en of de antwoorden aanvulling behoeften.

Voor het analyseren van het materiaal werd gebruik gemaakt van het stappenplan opgesteld door Migchelbrink (2002). Als eerste werd het materiaal over de gemeenten en de JJI's opgesplitst. Daarna werden in de tekst coderingen van de passages aangebracht door elk onderwerp waar een respondent over sprak in de kantlijn van de tekst te benoemen. Vervolgens is aan de hand van de deelvragen de tekst gemarkeerd met kleuren, waarbij elke deelvraag verbonden was met een bepaalde kleur. Uiteindelijk werd alle tekst met een zelfde kleur samengevoegd en is binnen de tekst gezocht naar overeenkomsten en verschillen tussen de antwoorden van de respondenten. De resultaten zijn daarna beschreven.

Resultaten

Op welke manier wordt er door de gemeenten invulling gegeven aan hun verantwoordelijkheden rondom nazorg, en waar lopen ze tegenaan? Voor jeugdige ex-gedetineerden, die geen veelpleger zijn, kunnen er binnen het gevoerde gemeentelijk beleid twee richtingen onderscheiden worden in de manieren hoe gemeenten vorm geven aan de nazorg. Drie van de zes gemeenten geven aan dat ze bezig zijn met ontwikkelen van beleid rondom de uitvoering van nazorg. De overige drie gemeenten geven aan niet specifiek beleid te ontwikkelen voor jeugdigen die uit detentie komen. Deze gemeenten zeggen te volstaan met een goede zorgstructuur en een goed jeugdbeleid.

De gemeenten die aangaven specifiek nazorg beleid te ontwikkelen variëren sterk in de uitvoering daarvan. Eén gemeente heeft een nazorgmethode ontwikkeld voor veelplegers die ze willen toe gaan passen op alle jeugdige ex-gedetineerden. Deze methode houdt in dat ze de jongere na detentie blijven volgen en monitoren. Dit doen ze door de jongere bij aankomst in de gemeente een begeleidingscontract aan te bieden dat begeleiding biedt op een aantal voor de jongere relevante leefgebieden. Bij het opstellen van dit contract zijn diverse uitvoerende instanties betrokken en één daarvan wordt als casemanager benoemd. De gemeente heeft een onafhankelijke rol als regisseur en kan dus belangeloos opkomen voor de cliënt. De gemeente heeft de uiteindelijke beslismacht bij het opstellen van het begeleidingscontract. Voordeel van deze methode is volgens de gemeente dat er een goede samenwerking is tussen de betrokken partners in het gemeentelijk voorveld en dat er minder dubbel werk wordt gedaan door de organisaties. Een knelpunt waar de gemeente tegenaan loopt is dat het moeilijk is een veelpleger geplaatst te krijgen in arbeid. Werkgevers zijn er wel, alleen de veelpleger moet geschoond zijn van het verleden. Het komt nog te vaak voor dat er nog openstaande boetes of lopende vorderingen zijn. Met Justitie vinden ze het erg moeilijk afspraken maken. Deze gemeente verwacht dat de moeizame samenwerking tevens bij niet-veelplegers kan voorkomen.

De tweede gemeente die bezig is met het ontwikkelen van nazorgbeleid heeft een ketenregisseur aangesteld die onderzoekt hoe jongeren zowel na detentie als na jeugdzorg door de gemeente ontvangen kunnen worden. Dit gebeurt door een werkgroep nazorg die is opgezet. Het onderscheid tussen detentie en jeugdzorg wordt echter nog niet gemaakt. De oplossingsrichtingen die binnen deze werkgroep worden geschetst zijn: adequate regievoering, een risicosignaleringssysteem, medewerking van het Centrum voor Werk en Inkomen door een speciale werkwijze te hanteren voor de doelgroep en het creëren van voorzieningen voor jongeren die niet zelfstandig kunnen wonen. Deze gemeente geeft aan dat een nadeel van de werkgroep nazorg is, dat er op directieniveau gesproken wordt over de invulling van nazorg. Er is snel commitment, maar de praktische uitvoering ontbreekt nog.

De derde gemeente heeft tevens een ketenregisseur aangesteld, maar dan specifiek voor de aanpak van veelplegers. Aangegeven wordt dat de gemeente zich nog niet echt verantwoordelijk voelt voor jongeren die geen veelpleger zijn. Daarnaast geeft deze gemeente aan dat ze buiten de leerplicht bijna geen kaders hebben om zich met de jongeren te bemoeien. Deze gemeente neemt wel deel aan een algemeen nazorgoverleg binnen een Justitiële Jeugdinstelling. Hierin wordt gezocht naar mogelijke invullingen van het nazorgtraject voor *iedere* ex- gedetineerde.

De overige drie gemeenten geven, zoals gezegd, aan een specifiek beleid voor jeugdige ex- gedetineerden (niet zijnde veelplegers) niet nodig te vinden. Eén gemeente geeft aan dat er voldoende reguliere netwerken zijn waar diverse uitvoerende partners om de tafel zitten waar ex- gedetineerde jongeren besproken kunnen worden. Er is volgens deze gemeente vaak al veel georganiseerd in gemeenten en er hoeft daarom waarschijnlijk niets nieuws bedacht te worden. Het bestaande hoeft alleen maar uitgebreid te worden. De ervaring met de veelplegeraanpak is dat er veel op een gemeente afkomt. De gemeenten moeten bijvoorbeeld zorg inkopen en daarnaast is de problematiek van de jongeren, zoals schulden en huisvesting een groot probleem.

De tweede gemeente geeft aan dat het jeugdbeleid zich richt op een sluitende keten. Het netwerk moet daarom goed georganiseerd zijn. Partners moeten beleid op elkaar afstemmen en er moet tijdig doorgeleid worden naar de juiste organisatie. Wanneer dit netwerk staat, is het volgens deze gemeente niet nodig specifiek nazorgbeleid te voeren. De derde gemeente heeft tevens geen plan voor jeugdige ex- gedetineerden. Deze gemeente geeft aan dat ze er van uit gaat dat de Jeugdreclassering een jeugdige begeleidt en dat wanneer er knelpunten zijn de gemeente ingeschakeld wordt. Deze gemeente heeft daar echter nog geen ervaring mee. Er is echter wel een eenmalig overleg geweest met uitvoerende partners rondom het organiseren van nazorg. Dit overleg is geboren uit noodzaak, omdat er steeds meer vraag komt uit JJI's over hoe de gemeente nazorg organiseert.

De laatste twee genoemde gemeenten en de gemeente die deelneemt aan een nazorgoverleg binnen een JJI geven aan dat er weinig ex- gedetineerden (jongeren) terug komen naar hun gemeenten. De noodzaak om apart beleid te voeren is voor hen daarom niet specifiek aanwezig. Deze gemeenten maakten daarnaast de opmerking dat er weinig ambtelijke capaciteit beschikbaar is en dat daarom nazorg nog geen prioriteit heeft. Het Centrum voor Jeugd en Gezin heeft echter wel prioriteit, nazorg zou op den duur daarin georganiseerd kunnen worden.

Vijf van de zes gemeenten gaven aan dat het onduidelijk is wat de wettelijke verantwoordelijkheden van gemeenten zijn op het gebied van nazorg voor jeugdige ex- gedetineerden. Voor de aanpak van veelplegers is het wettelijke kader bekend, voor andere jeugdige ex- gedetineerden is het onduidelijk.

Op welke manier wordt er door de gemeenten invulling gegeven aan de regierol over nazorg, en waar lopen ze tegenaan? Eén gemeente gebruikt, zoals gezegd, de veelplegersmethodiek voor ex- gedetineerden jongeren. Binnen de regio van deze gemeente bestaan zogenaamde Jeugdpreventie samenwerkingsverbanden (JPS). De gemeente heeft de ontwikkelde methode overgebracht naar de vier gemeenten binnen de samenwerkingsverbanden. Daarnaast faciliteren ze iemand die binnen deze vier gemeenten een ketenregisseur opleidt. De andere twee gemeenten die al bezig zijn met het ontwikkelen van nazorgbeleid geven aan niet ver genoeg te zijn om een regierol met betrekking tot nazorg te vervullen.

Van de gemeenten die zich voornamelijk inzetten op het versterken van de zorgstructuur in de eigen gemeente geeft één gemeente aan dat het jeugdbeleid sterk aan het verbeteren is. Ze geven als voorbeeld dat het aantal overlegstructuren teruggebracht is naar één structuur. Deze gemeente geeft daarnaast aan dat ze regie willen gaan voeren op de warme overdracht tussen organisaties. Dus wanneer samenwerking ergens vastloopt, bijvoorbeeld met informatieoverdracht, dat de gemeente dan op kan treden als doorzettingsmacht, zodat het probleem verholpen kan worden of dat er een tussenoplossing bedacht wordt.

Een tweede gemeente geeft aan dat het organiseren van de regie nog opgestart moet gaan worden. De derde gemeente geeft eveneens aan geen regie te voeren op nazorg, maar dat wanneer ze op tijd hoort dat een jongere de JJI verlaat, de gemeente met de jeugdreclassering naar een passend aanbod zoekt. Ze geven wel aan dat ze daar eigenlijk niet verantwoordelijk voor zijn. Op dit moment reageren ze ad hoc op de meldingen van JJI's en gaat dit nog via de contactpersoon voor volwassen gedetineerden. Wellicht dat de gemeente gelden kan inzetten om work- wise in te huren voor het regelen van nazorg.

Werken de JJI's en de gemeenten samen en hoe ziet deze samenwerking eruit? Zo niet, hoe zou de samenwerking eruit kunnen zien? Eén gemeente geeft aan dat ze hun methodiek (de veelplegers methodiek die toegepast wordt op andere jeugdige ex-gedetineerden) besproken hebben met een Justitiële Jeugdinstelling. Met de kennis van deze gesprekken is het definitieve plan tot stand gekomen. Binnen deze methodiek wordt de samenwerking als volgt beschreven: wanneer een jongere gedetineerd wordt, kan er door de JJI informatie opgevraagd worden bij het JPS. De gemeente levert dan op vijf leefgebieden beschikbare informatie aan de JJI. De regisseur van het JPS volgt het persoonlijke plan van de jongere, zodat de gemeente en de lokale organisaties zich kunnen voorbereiden op de vrijlating. Om vervolgens een contract voor de jongere op te stellen dat aansluit op het plan binnen de instelling, is het de bedoeling dat iemand van de JJI, bijvoorbeeld de behandelaar, informatie overdraagt aan het JPS. Na detentie draagt de JJI de jongere over aan het JPS

waarna de regie over die jongere bij de gemeente ligt. De gemeente geeft aan dat voor het uitnodigen van iemand van de JJI voor een JPS geen financiering is. Dit is volgens deze gemeente zonde, omdat met alle informatie van de JJI over de jongere het persoonlijke contract van hogere kwaliteit is.

Twee gemeenten hebben de vraag vanuit een JJI gekregen of ze nazorg gaan verlenen aan niet- veelplegers en hoe ze dat op gaan pakken. De eerste gemeente neemt, zoals hierboven gezegd, op verzoek van een JJI deel aan het nazorg overleg binnen de betreffende JJI. Daarbinnen zijn ze nog heel erg zoekende naar goede nazorgtrajecten. Bij dit overleg zijn verschillende partners betrokken. Ze komen een keer in de vijf/ zes weken bij elkaar. De tweede gemeente is in gesprek met een JJI.

Drie gemeenten geven aan nog niet in contact te zijn met een JJI. Eén daarvan zegt pas contact met een JJI te willen als het Centrum voor Jeugd en Gezin staat en een goede (zorg) structuur aanwezig is. Een andere gemeente geeft aan dat ze het 'jammer' vindt dat de terugkeer van een jongere niet gemeld wordt aan de gemeente. Ze hebben daarom geen inzicht in de uitstroom van jongeren uit JJI's.

Wel weten twee gemeenten te formuleren hoe ze de samenwerking met de JJI's zouden vormgeven. Eén gemeente geeft aan dat ze het praktisch zouden vinden, wanneer er binnen de gemeente één persoon zou worden aangesteld die de jongere zou kunnen doorleiden naar de uitvoerende organisaties. Voorwaarde is dan wel dat een dergelijk persoon op tijd contact heeft met de JJI om afspraken over bijvoorbeeld de informatieoverdracht te maken en dat er regelmatig contact is via telefoon of email. Daarnaast geeft deze gemeente aan dat het voor de jongere van belang is dat er binnen de nazorg persoonlijk contact moet zijn tussen de nazorguitvoerende en de jongere. Deze gemeente vraagt zich af of deze rol voor hen weggelegd is.

Een andere gemeente geeft aan dat er in de regio een centraal punt moet komen, waar JJI's melding kunnen maken van het vertrek van een jongere vanuit de JJI. Dit werkt voor zowel de JJI als de gemeente efficiënt en eenduidig. Daarnaast moet er warm contact zijn tussen de JJI en de gemeente en de gemeente en de Jeugdreclassering. Naast e-mail contact zouden de partijen elkaar moeten ontmoeten om kennis over de jongere en de behandeling in detentie te delen. Een JJI moet daarnaast op tijd melding maken van de terugkeer van de jongere over het vervolgtraject, zodat er aansluitende voorzieningen georganiseerd kunnen worden.

Hoe is de communicatie van de onderzochte gemeenten naar de overige gemeenten in de regio? Eén gemeente geeft aan dat de methode die ontwikkeld is voor jeugdige ex-gedetineerden mede voor andere gemeenten in de regio bestemd is. Zij hebben immers meegedacht over deze methodiek. Binnen deze regio wordt er dus gecommuniceerd over het thema nazorg. Een tweede gemeente geeft aan dat er binnen hun regio wel samenwerking bestaat op bepaalde jeugdthema's. Nazorg wordt echter nog niet besproken, omdat het niet leeft binnen de overige gemeenten. Een andere gemeente geeft aan dat ze een voorbeeldfunctie heeft naar andere gemeenten in de regio. Kleinere gemeenten zouden op den duur mee kunnen liften met wat in deze gemeente ontwikkeld wordt. Deze gemeente houdt de overige gemeenten op de hoogte van ontwikkelingen. Binnen de overige drie gemeenten is geen communicatie over dit thema tussen de gemeenten.

Op welke manier wordt er door de JJI invulling gegeven aan hun verantwoordelijkheden rondom nazorg?

Eén van de drie Justitiële Jeugdinrichtingen heeft een projectleider nazorg aangesteld, die voor hen uit gaat zoeken hoe ze nazorg het best kunnen vorm geven. Deze projectleider neemt contact op met diverse gemeenten om over dit onderwerp te spreken. Deze JJI werkt samen met de Raad voor de Kinderbescherming en de Jeugdreclassering om te komen tot een trajectberaad waarin de (vertrekkende) jongere besproken wordt. De risicotaxatie die de jongere aan het begin van zijn detentie heeft ondergaan zal dienen om een klantenkaart in te vullen die de jongere meeneemt als hij de inrichting verlaat. Daarnaast probeert deze JJI het contact van de jongere met de ouders te herstellen wanneer dat nodig is en geven ze de ouders handvatten om opnieuw met de jongere te leren leven, zoals: het aanbieden van ouderondersteuning op de probleemgebieden.

De tweede JJI geeft aan dat er aansluiting gezocht wordt met de maatschappij tijdens detentie. Zo proberen ze een netwerk om de jongere heen te bouwen waar de jongere op terug kunnen vallen zoals ouders, broers en andere familie en vrienden. Daarnaast kunnen de jongeren naar school en kunnen ze bij een extern bedrijf stage lopen. De JJI geeft aan dat daar echter wel veel begeleiding voor nodig is. Het leggen van contact met de scholen verloopt vaak erg moeizaam, omdat de JJI ervaart dat de jongeren een negatieve stempel hebben. Deze JJI zegt dat ze echter wel vaste stageplaatsen hebben, waar mensen werken die 'feeling' hebben met deze jongeren. Het zoeken naar een woning verloopt ook niet altijd gemakkelijk, omdat niet alle jongeren zelfstandig kunnen wonen en een woning moet aansluiten op de zorgvraag van de jongere én het type jongere. De jongere kan na detentie nog zes maanden begeleiding krijgen, maar hier is bijna geen geld voor. De jongere moet het dus hebben van de 'goodwill' van de ITB'er.

De derde JJI geeft aan op dit moment niet veel in te zetten op nazorg. Af en toe wordt er op projectbasis wat georganiseerd, maar volgens deze JJI zou er veel geïnvesteerd moeten worden in nazorg. Er zouden veel meer plannen ontwikkeld moeten worden. Bij de Jeugdreclassering merken ze dat ze de vraag hebben hoe nazorg aangeboden moet worden en hoe dat dan gefinancierd kan worden. Het liefst zou deze JJI zien dat de jongeren een kortere straf krijgen opgelegd en dat ze langer begeleid worden buiten de inrichting. Dit valt dan onder het scholings- en trainingsprogramma van de JJI en niet onder de nazorg zoals in dit onderzoek bedoeld.

Werken de JJI's en de gemeenten samen en hoe ziet deze samenwerking eruit? Zo niet, hoe zou de samenwerking eruit kunnen zien?

Alle JJI's zijn op de hoogte van de behoefte van de gemeente om op tijd te horen wanneer een jongere de JJI verlaat. Eén JJI heeft daarom besloten dat het bericht over vrijlating van de jongere, dat eerder alleen naar de Raad voor de Kinderbescherming ging, nu tevens naar de gemeenten toe te sturen. Een tweede JJI geeft aan tevens contact met de gemeenten op nemen. Wanneer ze bijvoorbeeld geen plek op een school kunnen regelen dan bellen ze de gemeenteambtenaar op. De ervaring leert dat de 'nekharen' van die persoon recht overeind gaan staan wanneer het woord JJI genoemd wordt. De gemeenten weten niet wat ze er mee aan moeten en de JJI moet echt aandringen op hulp anders doet de gemeente niets. Deze JJI geeft aan dat het thema nazorg waarschijnlijk nog te nieuw is voor gemeenten en dat ze te weinig capaciteit hebben om het op te pakken. Het zoeken naar huisvesting verloopt stroef omdat de gemeente zich daar niet mee wil bemoeien, de gemeenten geven aan die kwestie voor volkshuisvesting bestemd is.

De derde JJI geeft aan nog niet samen te werken met een gemeente, maar op de vraag hoe die samenwerking eruit moet zien werd geantwoord: Wanneer een jongere de JJI verlaat moet hij of zij opgevangen worden door een variabele instelling. Deze instelling bemiddelt dan voor de jongere bij de gemeente. Deze instelling kan work- wise zijn, of de Jeugdreclassering of zelfs vrijwilligers. Bij de gemeente moet dan wel een contactpersoon aangesteld worden.

Op welke manier ervaren de JJI's de regierol van de gemeenten? Eén JJI geeft aan dat ze ervaren dat gemeenten voelen dat ze een zorgplicht hebben, alleen dat ze merken dat er nog veel onduidelijkheid is over hoe dat precies in te vullen.

De tweede gemeenten geeft aan dat ze bij de gemeenten ervaren hebben dat ze niets voorhanden hebben om nazorg te organiseren voor de jongeren. Zo kunnen ze bijvoorbeeld geen woningen bieden. Daarnaast hebben ze ervaren dat de gemeenten het veel te druk hebben om dit thema erbij te krijgen.

De derde JJI geeft aan dat het de taak en de kracht van de gemeente is om in te zetten op de empowerment van de jongeren. De gemeente heeft als taak de jongeren zo te ontwikkelen dat ze op eigen kracht controle hebben over hun eigen situaties.

Conclusie en Discussie

In dit onderzoek is getracht antwoord te geven op de vraag hoe Justitiële Jeugdinrichtingen (JJl's) en gemeenten in de provincie Gelderland op het gebied van nazorg na detentie samenwerken en op welke manier die gemeenten invulling geven aan hun regierol rondom nazorg. Er zijn interviews afgenomen bij zes gemeenten en drie JJl's. Op basis van de literatuur werd verwacht dat de samenwerking tussen de gemeenten en JJl's niet optimaal verloopt (Ministerie van Justitie, 2004). Zo zou er bij gemeenten nog veel onduidelijkheid zijn op welke manier ze samen met JJl's kunnen optrekken bij het opstellen en uitvoeren van het nazorgplan. Daarnaast zou de regierol van de gemeente nog onvoldoende worden opgepakt.

Door middel van interviews is aan vertegenwoordigers van zowel gemeenten als JJl's in Gelderland gevraagd op welke manier zij invulling geven aan de verantwoordelijkheden rondom nazorg. De samenwerking, of de eventuele mogelijkheid daarvan, tussen beide partijen was een volgend thema wat onderzocht is. Aan gemeenten is daarnaast gevraagd hoe zij invulling geven aan de regierol betreffende nazorg en waar ze tegen aan lopen in de uitvoering daarvan. De JJl's is gevraagd hoe zij de regierol van de gemeenten ervaren. Als laatste is de gemeenten gevraagd hoe de communicatie over het thema nazorg met andere gemeenten in hun regio is.

Uit de resultaten blijkt dat door zowel de gemeenten als de Justitiële Jeugdinrichtingen nauwelijks wordt ingezet op het voeren van nazorgbeleid. Eén gemeente en één JJl zijn bezig met het realiseren van een nazorgplan. Gemeenten geven aan dat ze niet precies weten welke verantwoordelijkheden zij hebben op het gebied van nazorg voor jeugdige ex-gedeteneerden en dat ze weinig capaciteit hebben om in te zetten op dit thema. Ze verwachten dat het vinden van huisvesting een probleem kan worden. Van een invulling van de regierol is bij één gemeente sprake. Bij twee andere gemeenten wordt nog gedacht hoe ze deze willen ontwikkelen. De JJl's geven aan dat ze merken dat er nog veel onduidelijkheid is bij de gemeenten over hoe ze nazorgbeleid kunnen invullen.

Sprake van samenwerking tussen de gemeenten en de JJl's is er niet, naast het af en toe melden van de terugkomst van een jongere in een gemeente. Zowel de JJl's als de gemeenten zouden graag zien dat er een contactpersoon wordt aangesteld die contact onderhoudt met de JJl. Dit kan bij de gemeente zijn of bij een andere organisatie. Daarnaast zouden de gemeenten graag zien dat er door de JJl's consequent melding wordt gemaakt wanneer een jongere de JJl verlaat, zodat de gemeente vervolgvorzieningen kan organiseren. Een aantal gemeenten zou zelfs kennis willen nemen van het persoonlijke plan van de jongere van binnen detentie. Van de zes gemeenten hebben er twee contact met andere gemeenten in de regio over het thema nazorg. Deze contacten lopen uiteen van

elkaar op de hoogte houden van ontwikkelingen tot elkaar betrekken bij het ontwikkelen van het nazorg plan.

De resultaten van het huidige onderzoek komen in grote lijnen overeen met de literatuur. In onderzoek van het Ministerie van Justitie (2004) kwam naar voren dat gemeenten en JJI's niet goed samenwerken, in het huidige onderzoek zijn de resultaten hetzelfde. Vaak is er niets eens sprake van samenwerking. Daarnaast werd in de literatuur gesuggereerd dat beide partijen teveel op hun eigen eiland opereren. Binnen het huidige onderzoek kwam inderdaad naar voren dat er weinig sprake is van toenadering tot elkaar, maar dat binnen de eigen organisatie vaak ook niet alles op orde is. Zo hebben de JJI's wat betreft nazorg alleen een verantwoordelijkheid binnen de inrichting, maar wordt deze verantwoordelijkheid niet voldoende ingevuld. Nazorg is bijvoorbeeld nog te weinig een onderwerp binnen het persoonlijke plan van de jongere. De gemeenten hebben vaak te weinig capaciteit en middelen om nazorg te organiseren. De regierol wordt daarom nog niet ingevuld.

Uit onderzoek van diverse auteurs blijkt dat het bieden van nazorg de effectiviteit van een strafrechtelijke interventie verhoogt (Altschuler & Armstrong, 1994; Baas, 2005; Bol, 2002; Van der Laan, 2001; Bol, 2002; Lipsey & Wilson, 1998). Er zijn daarnaast kenmerken te noemen die de effectiviteit van nazorg op zichzelf verhogen. Het opstellen van een masterplan, waarin aandacht is voor de acties die genomen worden vóór detentie, in detentie en na detentie is één van de organisatorische kenmerken die de effectiviteit verhogen (Altschuler & Armstrong, 1994). Partners die betrokken zijn bij de uitvoering van het masterplan moeten betrokken worden bij het opstellen van dit plan. Uit het huidige onderzoek blijkt dat Justitiële Jeugdinstellingen bij binnenkomst van een jongere een plan op stellen, maar hierin niet ingaan op de hulp en zorg voor de jongere na detentie. Gemeenten worden tevens niet betrokken bij het persoonlijke plan van de jongere.

Voorgaande constatering komen de effectiviteit en de consistentie van de nazorg niet ten goede. Er zou door de JJI's meer aandacht besteed moeten worden aan het persoonlijke plan van de jongere, door de nazorg daarin te beschrijven. Alle betrokken partijen moeten daarnaast op de hoogte worden gesteld van dit plan zodat er tijdig voorzieningen geregeld kunnen worden.

Met betrekking tot de regierol van gemeenten, kan op basis van de literatuur gesteld worden dat voor een goede invulling van deze rol er binnen de gemeente voldoende duidelijkheid moet zijn over de rol die ze wil innemen, dat de politiek tevens prioriteit geeft aan nazorg en dat er voldoende ambtelijke capaciteit is om deze rol uit te voeren (Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2004). In de onderzochte gemeenten blijken deze drie kenmerken niet altijd aanwezig. Bij de zes onderzochte gemeenten gaven er vier aan onduidelijkheden te hebben over de rol die gemeenten met betrekking tot nazorg moeten innemen. Daarnaast gaven een aantal gemeenten aan nazorg geen prioriteit te geven, maar tevens geen

ambtelijke capaciteit te hebben voor dit thema. Een aantal gemeenten geven aan wel te willen inzetten op nazorg maar eveneens geen ambtelijke capaciteit te hebben. Afgevraagd kan worden of de gemeenten die nazorg geen prioriteit geven dit doen omdat ze geen ambtelijke inzet kunnen bieden, of dat de politiek dit stelt. Vooral onduidelijkheid over de in te nemen rol als gemeente en onvoldoende capaciteit zijn dus knelpunten. Gemeenten zouden energie moeten steken in de bepaling van hun rol. Wanneer ze ervoor kiezen om regie te gaan voeren op het nazorgbeleid, dan moeten ze voldoende capaciteit en middelen tot hun beschikking hebben.

Verantwoordelijkheden gemeente

Gemeenten hebben, zoals gezegd, de verantwoordelijkheid voor onderwijs, werk en inkomen, huisvesting en ondersteuning (Algemene Rekenkamer, 2007). Ze worden geacht op deze domeinen activiteiten te ontwikkelen die mede ten dienste staan van jeugdigen in een nazorgtraject. Het nazorgplan moet opgesteld worden aan de hand van de problemen die de jongere heeft. Deze problemen zijn volgens de auteurs van de nazorgleidraad te verklaren vanuit de spanningstheorie, de sociale leertheorie en de sociale controle theorie (Altschuler & Armstrong, 1994).

Vanuit de spanningstheorie benaderd is het van belang dat de jongere na detentie huisvesting heeft. Wanneer ex- gedetineerde jongeren niet meer de mogelijkheid hebben om bij hun ouders te wonen, dan moet er naar een andere woning gezocht worden. Bovenkerk en Leuw (2004) maken onderscheid tussen conformisme, ritualisme en retreatisme. Bij de eerste twee heeft het individu zich neergelegd bij zijn gebrek aan succes, maar blijft zich conformeren aan conventionele middelen. De mate van criminaliteit is hierbij minimaal. Bij retreatisme worden zowel doelen als middelen verworpen. De criminaliteit is bij deze groep groter. Zwervers, daklozen en verloederde verslaafden staan hiervoor model. Gemeenten moeten dus zorgen voor voldoende woonaanbod, zodat de jongeren voldoende kunnen resocialiseren en niet vervallen in de criminaliteit.

Boendermaker (1998) geeft aan dat jongeren die uit detentie komen een kwetsbare groep vormen, omdat ze een grote kans hebben op werkloosheid en financiële problemen. Met het volgen van scholing of het hebben van werk worden de maatschappelijke kansen van deze jongere vergroot en zal de jongere minder snel geneigd zijn tot crimineel gedrag. Dit sluit aan bij de spanningstheorie die veronderstelt dat zwakke maatschappelijke kansen de mate van delinquentie verhoogt. De mogelijkheden om gestelde doelen te behalen door middel van niet criminele middelen wordt met het hebben van werk of het volgen van een opleiding vergroot. De gemeente moet dus zorg dragen voor voldoende mogelijkheden voor opleiding en werk. Daarnaast moet de gemeente voorzieningen treffen om de jongere te helpen bij een eventuele drank of drugs verslaving. De spanningstheorie veronderstelt dat

het delinquente gedrag van de jongere een 'aanpassingsmechanisme' is om conventionele doelstellingen te behalen (Bovenkerk & Leuw, 2004). De gemeente moet daarom zorgen voor voldoende aanbod van probleemgroep gerichte programma's om de kansen van de jongere met een verslavingsprobleem te versterken. De jongere zal hierdoor minder geneigd zijn, de spanning tussen doelen en middelen op te heffen met het vertonen van crimineel gedrag.

De sociale controletheorie veronderstelt eveneens dat werk of scholing een positieve invloed heeft op het (delinquente) gedrag van de jongere. Ze kunnen namelijk fungeren als 'externe controles'. Hoe meer tijd een jongere investeert in zijn werk of school, hoe groter het verlies zal zijn bij het vertonen van crimineel gedrag. Het hebben van werk of het volgen van scholing levert namelijk een maatschappelijke positie op die de jongere motiveert zich naar de normen van deze maatschappelijke positie te gedragen (Bovenkerk & Leuw, 2004). Interne controles zoals opvattingen over regels, wetten en de instituties van de samenleving reguleren eveneens de mate van het vertonen van crimineel gedrag (Hirschi, 1969). Hoe sterker het geloof hierin, hoe minder waarschijnlijk het is dat de jongere crimineel gedrag vertoont. Wanneer een jongere bijvoorbeeld bekend is met de regels in het verkeer en deze accepteert als geldende regels, dan zal hij of zij minder snel deze regels overtreden. Het belang van voldoende aanbod aan werk en scholing in een gemeente wordt hiermee nogmaals benadrukt.

Ouders spelen een belangrijke rol in de opvattingen van de jongere, zij voeden de jongere immers op. Binnen de geboden nazorg moeten ouders dus betrokken worden. Dit sluit aan bij de veronderstelling van de sociale leertheorie dat gedrag aangeleerd wordt door de sociale omgeving. Gemeenten moeten dus, in een breder kader, voorzieningen organiseren waar ouders terecht kunnen met hun (opvoed) vragen. In de literatuur worden in de ontwikkeling van delinquent gedrag naast de opvoeding door de ouders de omgang met deviante leeftijdsgenoten genoemd als belangrijke factor (Loeber & Farrington, 2000). Het is dus van belang voor de jongere dat wanneer hij of zij uit detentie komt er geen contact meer is of kan ontstaan met criminele vrienden. Het volgen van een opleiding of het hebben van werk houden de jongere 'van de straat'. Er bestaat dan minder kans dat de jongere deviante personen tegen komt waardoor hij weer in zijn oude patroon vervalt. Voldoende vrijetijdsbesteding in de gemeente is daarbij van tevens van belang.

Wanneer het nazorgplan voor de jongere wordt opgesteld, moet er op worden toegezien dat naast de aansluiting op de behoeften van de jongere er de kenmerken die effectief zijn gebleken voor nazorg, zoals onder andere een multi- modale aanpak, het rekening houden met het recidive risico en de leeftijd van de jongere aanwezig zijn.

Beperkingen van het onderzoek

Een beperking binnen dit onderzoek kan zijn dat er een klein aantal gemeenten is geïnterviewd. Omdat per regio in de provincie Gelderland één gemeente is onderzocht, vallen andere gemeenten buiten het onderzoek. Dit betekende echter niet dat er binnen de andere gemeenten geen initiatieven en plannen ontwikkeld kunnen zijn of worden op het gebied van nazorg. Om dit op te vangen is de gemeenten de vraag gesteld of zij met andere gemeenten in de regio communiceren over het thema nazorg. Twee van de zes gemeenten hadden contact in de regio over dit onderwerp. Andere initiatieven bij regio gemeenten waren hen niet bekend. Daarnaast gaven de drie JJI's aan nog niet samen te werken met gemeenten. Er kan dus vanuit worden gegaan dat andere (niet onderzochte) gemeenten in de provincie Gelderland niet verder zijn met hun nazorg beleid dan de onderzochte gemeenten.

Een tweede kritiekpunt dat geplaatst kan worden bij dit onderzoek is dat wellicht niet alle respondenten op de hoogte waren van het gevoerde nazorgbeleid. Van de drie vertegenwoordigers van de JJI's is er één projectleider nazorg geïnterviewd en één directeur. Verondersteld wordt dat zij volledig op de hoogte zijn van het beleid. De derde respondent gaf aan op de hoogte te zijn van het te voeren beleid, maar zelf werkte hij in de uitvoering. Het zou zo kunnen zijn dat er op directieniveau al concreter nagedacht wordt over de invulling van nazorg. Daarnaast is onderhavig onderzoek uitgevoerd in de periode van januari tot april 2008. Binnen zowel de gemeenten als de JJI's kan de invulling van het beleid rondom nazorg inmiddels veranderd zijn.

De eerder geschetste taken en verantwoordelijkheden van de gemeenten worden mijn inziens gedeeltelijk ingevuld. Een aantal gemeenten zet in op een stevig jeugdbeleid en een goede zorgstructuur, andere zijn bezig met het ontwikkelen van een nazorgbeleid. De provincie Gelderland zou zich kunnen richten op het ondersteunen van gemeenten bij het ontwikkelen van de genoemde voorzieningen zoals voldoende aanbod van scholing en huisvesting. Daarnaast moet de overgang van detentie naar de gemeente verbeterd worden, zodat de jongeren die uit een Justitiële jeugdinrichting komen, moeiteloos aansluiting vinden bij het lokale voorveld. Het leveren van middelen is één van de mogelijkheden. Het samenbrengen van de (nazorg) betrokken partners is een tweede. Om meer inzicht te krijgen in de samenwerking tussen gemeenten en JJI's zal er meer onderzoek gedaan moeten worden. Er zou wellicht ingegaan kunnen worden op de specifieke problemen die gemeenten ondervinden in het zorgen voor vervolgvoorzieningen, zoals huisvesting en scholing. Binnen de JJI's zal uitgezocht moeten worden hoe ze de gemeenten meer kunnen betrekken bij het opstellen van het persoonlijke plan van de jongere.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2007). *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Altschuler, D.M., & Armstrong, T.L. (1994). *Intensive Aftercare for High-Risk Juveniles: Policies and procedures*. Washington DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
- Altschuler, D.M. & Armstrong, T.L. (1996). Aftercare not afterthought: Testing the IAP model. *Juvenile Justice*, 3, 15-22.
- Altschuler, D.M. & Brash, R. (2004). Adolescent and teenage offenders confronting the challenges and opportunities for reentry. *Youth Violence and Juvenile Justice*, 2, 72-87.
- Baas, N.J. (2005). Wegen naar het rechte pad, strafrechtelijke interventies voor delinquente jongeren, inclusief verplichte nazorg, en naar het effect van interventies die zich voor een strafrechtelijk kader zouden kunnen lenen, evenals naar interventie condities die dat effect beïnvloeden. *Cahiers 2005- 10*. Den Haag: WODC.
- Bandura, A. (1973). *Aggression: a social learning analysis*. Englewood Cliffs, London: Prentice-Hall.
- Boendermaker, L. (1998). *Eind goed al goed? De leefsituatie van jongeren een jaar na vertrek uit een JBI*. Den Haag: WODC.
- Bol, M. (2002). *Jeugdcriminaliteit over de grens*. Den Haag: WODC.
- Bovenkerk, F. & Leuw, E. (2004). Criminologische kennis en de toepasbaarheid daarvan. In *Aanpak criminaliteit*. Den Haag; WODC.
- Dam, S., de & Rie, C., de. (2006). *Jong geleerd! Lessen van Operatie Jong*. Amersfoort: Lysias Advies B.V.
- Heeg, J. (2007). *Persoonlijke communicatie*, 12- 12- 2007, Arnhem.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. Berkeley, USA: University of California Press.
- Jeugdreclassering (2006). *Cliëntfolder: wat doet de jeugdreclassering?* Bureau Jeugdzorg Noord Brabant.
- Laan, P. H. van der. (2001). Potentiële en justitiële interventies bij gewelddadige en ernstige delinquente jongeren. In Loeber, R., Slot, N.W. & Sergeant, J.A. (red.), *Ernstige en gewelddadige jeugddelinquentie: omvang oorzaken en interventies* (319- 344). Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Lipsey, M.W. & Wilson, D.B. (1998). Effective intervention for serious juvenile offenders: A synthesis of Research. In: Loeber, R.L. & Farrington, D.P. (Eds.), *Serious and violent juvenile offenders* (p. 313-345). Californie: Sage Publications.

- Loeber, R. & Farrington, D.P. (2000). Young children who commit crime: Epidemiology, developmental origins, risk factors, early interventions, and policy implications. *Development and Psychopathology*, 12, 737-762.
- Migchelbrink, F. (2002). *Praktijkgericht onderzoek in zorg en welzijn*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Ministerie van Justitie (2004). *Verbeterplan 'aansluiting nazorg'*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Justitie (2005a). *Projectplan nazorg*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Justitie (2005b). *Terugdringen Recidive: draaiboek*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van VWS (onbekend, a). *PV 2 Preventieve ondersteuning jeugd*. Geraadpleegd op 12 februari, 2008, van <http://www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Prestatievelden/PV2.htm>.
- Ministerie van VWS (onbekend, b). *Wmo algemeen*. Geraadpleegd op 12 februari, 2008, van <http://www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Algemeen/>.
- Nijboer, J. (2001). Spanningsbenaderingen. In Lissenberg, E., Ruller, S. Van & Swaaningen, R. Van (red.), *Tegen de regels 4: een inleiding in de criminologie* (191-204). Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Projectbureau Operatie Jong (onbekend). *Stand van zaken jeugdcriminaliteit*. Geraadpleegd op 28 januari, 2008, van <http://www.operatiejong.nl>.
- Pröpper, I., Litjens, B. & Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit onmacht of macht? Onderzoek naar optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+Pröpper.

Bijlage 1 Meetinstrument Topic lijst *Gemeenten*

1. Verantwoordelijkheden

Invulling van verantwoordelijkheden:

Hoe verloopt de invulling van verantwoordelijkheden (evaluatie):

Wat zijn positieve/ negatieve punten:

2. Gemeente als regisseur

Hoe verloopt de invulling als regisseur:

Wat zijn positieve/ negatieve punten:

Kan gemeente hulp/steun van provincie gebruiken:

3. Samenwerking

Zijn er al plannen in ontwikkeling:

Wordt er samengewerkt met JJI:

Hoe verloopt de samenwerking (evaluatie):

Wat zijn positieve/ negatieve punten:

4. Overige gemeenten

Contact met andere gemeenten:

Bijlage 2 Meetinstrument Topic lijst *Justitiële Jeugdinstellingen*

1. Verantwoordelijkheden

Invulling van verantwoordelijkheden:

Hoe verloopt de invulling van verantwoordelijkheden (evaluatie):

Wat zijn positieve/ negatieve punten:

2. Samenwerking

Wordt er samengewerkt met gemeente:

Zijn er al plannen in ontwikkeling:

Hoe verloopt de samenwerking (evaluatie):

Wat zijn positieve/ negatieve punten:

3. Gemeente als regisseur

Hoe wordt dit door JJI ervaren:

Zouden ze de manier willen veranderen: