



Kwaliteitsbeleid voor Gedragsinterventies
voor Delinquenten
na de Stelselwijziging Jeugdzorg

Janine Plaisier

Dit rapport is verschenen in opdracht van de directie Justitieel Jeugdbeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Uitgever: Impact R&D, Amsterdam.

Auteur: J. Plaisier

Impact R&D, Prins Hendrikkade 193, 1011 TD Amsterdam, www.mpct.eu

©2013, Impact R&D, auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

	Pagina
Samenvatting	1
1. Inleiding	2
2. Probleemstelling	5
3. Resultaten	7
4. Mogelijke scenario's voor de toekomst	12
5. Conclusies en aanbevelingen	16
Bijlagen	
1. Gesprekspartners	21

Samenvatting

H 2

Waar gaat dit rapport over?

Over de vraag hoe de kwaliteit van gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten gewaarborgd kan worden, ook na de stelselwijziging jeugdzorg.

- "De stelselwijziging jeugdzorg" houdt in dat gemeenten in 2015 verantwoordelijk worden voor alle vormen van jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en de uitvoering van jeugdreclassering.
- "Gedragsinterventies" zijn methoden gericht op verandering van gedrag van jeugdige delinquenten, zodat de kans op herhaling van crimineel gedrag afneemt. Deze interventies kunnen worden opgelegd in het vonnis of via de jeugdreclassering worden ingezet. Aanvullende zorg kan worden opgenomen in het vonnis of ingezet door gecertificeerde instellingen.
- Gemeenten zullen straks gedragsinterventies en aanvullende zorg financieren, als deze worden ingezet bij schorsing van de voorlopige hechtenis, voorwaardelijke veroordeling of in het kader van de gedragsbeïnvloedende maatregel.
- Gedragsinterventies die in het vonnis worden genoemd en die gericht zijn op het verminderen van recidive moeten erkend zijn door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitiabelen. Aanvullende gedragsinterventies of zorginterventies hoeven dat niet.

H 1

Hoe is het rapport tot stand gekomen?

- Na individuele gesprekken en een groepbijeenkomst,
- met gemeenten, bureau's jeugdzorg, Jeugdzorg Nederland, Raad voor de Kinderbescherming, ministeries van VWS en VenJ, VNG, GGZ Nederland, erkenningscommissies NJI en VenJ (zie bijlage 1)
- vanaf de winter van 2012 tot de zomer van 2013.

H4/5

Wat zijn de resultaten?

- Alle respondenten vinden dat de overheid eisen moet stellen aan interventies voor jeugdige delinquenten (hoe meer gedwongen zorg, hoe meer de kwaliteit gegarandeerd moet zijn; de interventies moeten effectief zijn; er moet rechtsgelijkheid zijn).
- De meningen verschillen over de wijze waarop dat georganiseerd moet worden, variërend van volledige beleidsvrijheid voor gemeenten tot verplichte landelijke toetsing van alle gedragsinterventies.
- Wanneer er geen toetsing zou zijn kan de situatie ontstaan dat gemeentelijk beleid te veel ingegeven zal worden door budget en minder door kwaliteit.
- Eventuele toetsing moet wel passen in de nieuwe aanpak van gemeenten, waarin gewerkt wordt aan minder verkokering en een meer samenhangende aanpak. Daarin moeten ook justitiële interventies naadloos ingepast kunnen worden. Een toetsingskader moet passen in die nieuwe aanpak.

H 3/5

Wat zijn de conclusies:

- Een minimumtoets op de kwaliteit van gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten is vooralsnog nodig, omdat gedwongen zorg van gegarandeerd goed moet zijn.
- Wil een toetsingssysteem werken, dan is een flexibeler en eenvoudiger opzet nodig dan bij de huidige erkenningscommissies. Dat kan door bv. eisen aan interventies en/of eisen aan onderzoek te verlichten.
- Om een goed systeem te ontwikkelen is meer overleg met en input van gemeenten nodig.
- Het systeem moet ruimte en budget bieden voor ontwikkeling en innovatie. Dit omdat nog onvoldoende interventies lokaal beschikbaar zijn en omdat nog meer kennis nodig is om de problematiek te verminderen.
- Zodra professionals in de jeugdzorg zelf een eigen kwaliteitssysteem hebben kan de toetsing van interventies door de professionals gebeuren.

Wat zijn aanbevelingen:

De rijksoverheid kan gemeenten ondersteunen bij:

- Het opstellen van vraaggericht beleid, bijvoorbeeld door kennis en gegevens over de problematiek beschikbaar te maken.
- Toegankelijk maken van bestaande kennis over effectieve interventies, door de bomen het bos weer vindbaar maken
- Financiering van ontwikkeling, innovatie en onderzoek van interventies.
- Maken van kosten/baten-analyses en het opstellen van business cases met langere-termijnperspectieven. Dit kan samen met gemeenten, op gemeentelijk, regionaal en/of landelijk niveau.

H 5

1. Inleiding

1.1 Inleiding

In 2015 krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering over van provincies. Omdat het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) verantwoordelijk is voor de aanpak van jeugdige delinquenten wil zij graag dat de gemeenten er straks op toezien dat de kwaliteit van de gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten ook na de stelselherziening wordt gewaarborgd.

In de voorbereidingen van de stelselherziening jeugdzorg zijn enkele verkennende gesprekken over dit onderwerp gevoerd vanuit het programma Stelselherziening. De eerste gesprekken gaven de indruk dat er zeer uiteenlopende meningen leven over de wijze waarop de kwaliteit van alle gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten zou moeten worden gewaarborgd. Daarom hebben de programmamanager Stelselherziening Jeugdzorg (vanuit VenJ)¹ en het hoofd van de afdeling Jeugdsancties en preventie van VenJ Impact R&D gevraagd om hier dieper op in te gaan en hen te adviseren over verschillende opties. In rapport beschrijven we de aanpak en resultaten van dit project.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling van dit project luidt: op welke wijze kan – na de stelselherziening jeugdzorg - de kwaliteit van alle gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten worden gewaarborgd? (dit wordt toegelicht in het volgende hoofdstuk).

1.3 Methode

Ten eerste is een aantal gesprekken gevoerd met in totaal 23 vertegenwoordigers van 12 organisaties: de ministeries van Veiligheid en Justitie, Volksgezondheid, Welzijn & Sport; GGZ Nederland, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Nederlands Jeugdinstituut, Jeugdzorg Nederland en een aantal buros' Jeugdzorg, en de gemeenten Amsterdam, Gouda, Rotterdam en Zwolle (een complete lijst met namen van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1). Er is voor afzonderlijke gesprekken gekozen om een zo open mogelijk gesprek te krijgen, zonder meteen in discussie te hoeven gaan. In de gesprekken is nagegaan:

1. Welke ideeën de gesprekspartners hebben over de vraag welke eisen al dan niet moeten worden gesteld aan het aanbod van gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten en aan kwaliteitsborging.
2. Wat verschillende opties zijn die voor alle partijen goed zijn.
3. Wat criteria gebruikt worden en geschikt zijn om te besluiten over de opties.

¹ Bij de start van dit traject was zowel vanuit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), als het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) een programmamanager. Inmiddels is er

4. Wat punten van overeenstemming en verschil zijn, wat mogelijke oplossingsrichtingen zijn en wat eventueel best mogelijke alternatieven zijn.

De gesprekken werden gehouden door geleid door de auteur van dit rapport, en werden gehouden samen met de heer A.W.M. Eijken namens VenJ. Deze gespreksronde leidde tot een notitie met bevindingen.

Vervolgens is een groepsbijeenkomst georganiseerd waarin deze notitie werd besproken. Alle geïnterviewde gesprekspartners zijn uitgenodigd, alsmede vertegenwoordigers van een aantal andere organisaties, zoals een aantal gemeenten, de Raad voor de Kinderbescherming en de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitiabelen. Het doel was de uiteenlopende meningen die in de individuele gesprekken naar voren waren gekomen nu in de groep te bespreken, om tot brede consensus in het jeugdveld te komen. De bijeenkomst werd voorgezeten door mw. M. de Groot, hoofd van de afdeling Jeugdsancties en preventie². Dit rapport beschrijft de uitkomsten van de eerste twee fasen en eindigt met aanbevelingen voor eventuele vervolgstappen.

1.4 Definitie van "gedragsinterventies" en financiële omvang

Met justitiële gedragsinterventies bedoelen we methoden gericht op verandering van gedrag van de jeugdigen zodat de kans op herhaling van crimineel gedrag vermindert (bijvoorbeeld trainingen of therapieën waarin geleerd wordt minder impulsief of agressief te reageren). Het betreft dan gedragsinterventies die in een strafrechtelijk kader worden ingezet. Dit kan momenteel besloten worden door twee partijen. Ten eerste kan de rechter bepalen dat gedragsinterventies gevolg moeten worden. Dit wordt dan expliciet in het vonnis vermeld. Het is ook mogelijk dat pas na het vonnis blijkt dat een gedragsinterventie nodig is. In dat geval kunnen medewerkers van de jeugdreclassering bepalen dat de jongere een interventie moet volgen. De jeugdreclassering schakelt dan bijvoorbeeld een (lokaal) trainingsbureau in of een ambulante instelling voor forensische psychiatrie, om een agressietraining te geven. In dit rapport richten we ons op gedragsinterventies die niet door Justitie worden gefinancierd, maar door zorgverzekeraars, (nu nog) provincies en (in de toekomst) gemeenten. Globaal gaat het landelijk om ca. 8 miljoen euro voor gedragsinterventies in strafrechtelijk kader worden ingezet (let op, dit is een zeer globale inschatting³).

² Het gesprek met de vertegenwoordiger van de gemeente Zwolle werd na de groepsbijeenkomst gehouden.

³ Ter vergelijking: bij gedragsinterventies in het kader van een leerstraf van de Raad voor de Kinderbescherming gaat het om ca. 4 miljoen per jaar.

1.5 Verloop van het project

De eerste interviews werden gehouden in oktober 2012, de laatste in juli 2013. De groepsbijeenkomst vond plaats in juni 2013. De gesprekspartners waren graag bereid hun ervaringen en meningen te delen. Het kostte enige moeite om afspraken in te plannen met een aantal gemeenten. Ook was het aantal gemeenten dat vertegenwoordigd was bij de groepsbijeenkomst relatief klein. De gemeenten die wel aanwezig waren gaven aan dat de beperkte opkomst wellicht te maken heeft met het feit dat (vooral kleinere) gemeenten veel portefeuilles hebben en daardoor onvoldoende tijd hebben voor dit soort bijeenkomsten, en/of met het feit dat er in de loop der tijd steeds meer bijeenkomsten werden georganiseerd over stelselgerelateerde onderwerpen en/of dat het onderwerp nog niet zo leeft bij alle gemeenten. Omdat de vertegenwoordiging van gemeenten klein was, is het mogelijk dat de uitkomsten van dit project niet representatief zijn voor alle gemeenten. We komen hier op terug in hoofdstuk 4.3.

2. Probleemstelling

2.1 Kwaliteitsbeleid voor gedragsinterventies voor jeugdreclassering en jeugdzorg

Jeugdige delinquenten kunnen bepaalde gedragsinterventies ondergaan: programma's trainingen of behandeling waardoor zij leren hun gedrag te veranderen. Het doel van die interventies is het verkleinen van de kans op recidive. Het kwaliteitsbeleid voor deze gedragsinterventies is de laatste jaren ingrijpend gewijzigd. Zo'n tien jaar geleden bestonden er ruim 140 strafrechtelijke gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten, waarvan de kwaliteit en effectiviteit niet duidelijk waren⁴. In 2005 besloot het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) dat meer toezicht nodig was op de kwaliteit en effectiviteit van gedragsinterventies voor delinquenten. Dit was destijds één van de maatregelen van het programma Terugdringen Recidive. VenJ stelde een Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie in, die de kans op effectiviteit van gedragsinterventies⁵ beoordeelt aan de hand van kwaliteitseisen die voortkomen uit wetenschappelijk onderzoek naar effectieve methoden voor recidivevermindering (www.erkenningscommissie.nl).

Ook voor interventies in de jeugdzorg is een erkenningscommissie opgericht, door het Nederlands Jeugdinstituut (NJI; zie www.nji.nl). Dit is, anders dan in het justitieveld, niet gedaan door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), maar vanuit het veld. Ook deze commissie beoordeelt de kans dat de interventie het beoogde doel bereikt aan de hand van wetenschappelijke kennis. De commissie beoordeelt interventies gericht op allerlei methoden voor zorg voor jeugdigen (en beoordeelt geen interventies die gericht zijn op recidivevermindering, zoals de erkenningscommissie van VenJ) en heeft een andere procedure.

2.2 Verschillende financiering, verschillende kwaliteitseisen

VenJ stelt als eis voor financiering dat gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten erkend of voorlopig erkend zijn door de Erkenningscommissie. De organisaties die door VenJ gefinancierd worden zetten tegenwoordig dan ook gedragsinterventies in die door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie erkend zijn (de Raad voor de Kinderbescherming en de Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI's)).

Voor de jeugdreclassering (BJZ/JR) geldt echter een andere situatie. De jeugdreclassering erkende gedragsinterventies laten volgen, maar kan ook aanvullende zorginterventies inzetten als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling of in de begeleiding

⁴ Zie: Raad voor de Kinderbescherming (2007). Jong en veelbelovend en V. Lub (2013), Schoon, heel en werkzaam? www.boomlemma.nl

⁵ Het betreft hier zowel gedragsinterventies voor jeugdige als volwassen justitiabelen.

(zoals de genoemde trainingen van lokale trainingsbureaus of behandeling bij een zorginstelling). De gedragsinterventies die gericht zijn op het voorkomen van recidive moeten (voorlopig) erkend zijn door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie. Aanvullende interventies en interventies van zorginstellingen hoeven niet door deze commissie beoordeeld te zijn. Gedragsinterventies en aanvullende zorg kunnen worden opgenomen in het vonnis of ingezet door gecertificeerde instellingen. Gemeenten zullen dit straks financieren, als ze worden ingezet bij schorsing van de voorlopige hechtenis, voorwaardelijke veroordeling of in het kader van de gedragsbeïnvloedende maatregel.

Er is dus geen garantie op kwaliteit voor het totaalpakket aan gedragsinterventies dat delinquente jongeren krijgen. Deze situatie is mogelijk doordat er verschillende financieringsstromen zijn. VenJ financiert gedragsinterventies die zijn opgelegd door de rechter en die worden ingezet via de Raad voor der Kinderbescherming en de JJI's. Interventies of aanvullende (forensische) zorg die door BJZ/JR worden ingezet (als bijzondere voorwaarde of tijdens begeleiding jeugdreclassering) worden niet vergoed door VenJ, maar via de zorgverzekering. In feite is hier geen sprake van justitiële gedragsinterventies, maar zorg in strafrechtelijk kader. VenJ kan sturen op de kwaliteit van deze gedragsinterventies maar is niet verantwoordelijk voor financiering van deze gedragsinterventies⁶. De sturing kan via het Besluit Gedragsbeïnvloeding Jeugdigen (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandelddossier/31915/stb-2008-23.html>) waarin enkele artikelen zijn opgenomen die op termijn in werking zullen treden. Deze hebben betrekking op gedragsinterventies bij bijzondere voorwaarden, bij schorsing van de voorlopige hechtenis, voorwaardelijke veroordeling en de gedragsbeïnvloedende maatregel.

VWS stelt, anders dan VenJ, erkenning niet als eis voor financiering. Zorginterventies, ook voor jeugdige delinquenten, hoeven dus niet erkend te zijn door de erkenningscommissie van het NJI.

2.3 Wijzigingen in verantwoordelijkheid en financiering

Met de Stelselherziening Jeugdzorg verandert de financieringssituatie: de gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering en zullen deze gedragsinterventies gaan financieren, in plaats van de zorgverzekeraars. De gemeenten zullen daarvoor gecertificeerde instellingen inhuren. In dit project inventariseren we zoals hiervoor vermeld de meningen en ideeën over de wijze waarop de kwaliteit van alle gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten moeten worden gewaarborgd na de stelselherziening. De uiteenlopende ideeën worden in het volgende hoofdstuk beschreven. Daarna schetsen we op een aantal scenario's en geven aan waar bij de betrokken instanties de voorkeur ligt op basis van welke overwegingen.

⁶ Wel is er tijdelijk een financieringsmogelijkheid bij (enkele systeemgerichte) gedragsinterventies bij de gedrag beïnvloedende maatregel.

3. Resultaten

3.1 Inleiding

Uit de gesprekken die zijn gevoerd met vertegenwoordigers van een aantal gemeenten, Bureaus Jeugdzorg, Jeugdzorg Nederland, het NJI, de VNG, GGZ Nederland, De Waag en de ministeries van VWS en VenJ ontstond een beeld van de verschillende ideeën en meningen die over dit onderwerp leven. In dit hoofdstuk worden de bevindingen weergegeven. We bespreken eerst ideeën die leven over de verschillende taken en verantwoordelijkheden van gemeenten en de Rijksoverheid. Daarna gaan we in op verschillende dimensies die een rol kunnen spelen bij de mate van sturing door de Rijksoverheid. Vervolgens bespreken we wat onze gesprekspartners opmerkten over de eisen van de huidige erkenningscommissies.

3.2 Ideeën van en over gemeenten en Rijksoverheid

Uit de gesprekken kwam naar voren dat de meningen over kwaliteitsbeleid voor gedragsinterventies ten eerste gerelateerd zijn aan de manier waarop gedacht wordt over de verantwoordelijkheden en doelen van de verschillende organisaties. Daarnaast hebben de ideeën te maken met de manieren waarop de gesprekspartners nu werken en straks willen gaan werken. De belangrijkste ideeën hierover worden hieronder vermeld.

Doelen en belangen:

1. Gemeenten en Rijksoverheid hebben hetzelfde doel en hebben belang bij goede kwaliteit en effectieve gedragsinterventies, en bij effectieve besteding van het beperkte budget.
2. Zowel gemeenten als Rijksoverheid hebben belang bij een kwalitatief goede jeugdzorg (inclusief jeugdreclassering) en het voorkomen van wachtlijsten en incidenten.
3. Het ministerie van VenJ wil - vanuit de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van straffen - garanties voor de kwaliteit voor gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten. Het ministerie van VWS laat de kwaliteitsborging bij voorkeur over aan professionals. Er lijkt consensus te zijn over het feit dat de Rijksoverheid meer eisen aan de praktijk kan stellen naarmate het gaat om gedragsinterventies die jongeren verplicht ondergaan.
4. Als er geen eisen gesteld worden door de Rijksoverheid bestaat het risico dat niet alle gemeenten kunnen beoordelen wat effectief is, en als zij niet goed kunnen inschatten welke problematiek speelt bestaat het risico is dat te weinig budget wordt gereserveerd voor de benodigde justitiële gedragsinterventies. Citaat: "*We moeten dan zeggen dat er maar een andere gedragsinterventies moet worden ingezet. Het aardbeienijs is op, we hebben nog wel chocolade*".

Huidige werkwijzen gemeenten:

5. Sommige gemeenten hebben nog een aanbodgerichte aanpak ('welke gedragsinterventies hebben we', het zogenaamde 'cafetariamodel'), andere gemeenten maken de omslag naar een vraaggerichte aanpak ('welke problematiek hebben onze jongeren'). Gemeenten zouden kunnen samenwerken met de Raad voor de Kinderbescherming, omdat de Raad weet welke problematiek zich bij de jeugdige justitiabelen in de gemeente/regio voordoet omdat de Raad bij hen onderzoek doet naar de problematiek.
6. Er is een groot verschil in kennis tussen gemeenten. Sommigen zijn goed op de hoogte van wat wel of niet effectief is, maar niet iedereen weet dat er zelfs averechts werkende gedragsinterventies zijn en dat het adagium 'baadt het niet dan schaadt het niet', niet opgaat. De eisen van erkenningscommissies die de kwaliteit van gedragsinterventies beoordelen lijken grotendeels onbekend. Ook het NJI is niet erg bekend in de praktijk. Er is veel kennis beschikbaar (bv. op websites van het NJI, CCV, VenJ) maar men zegt door de bomen het bos niet meer te kunnen zien. Er is niet meer kennis nodig maar de kennis moet gebruikt gaan worden. Er zijn al kennispraktijknetwerken en kennisateliers waar mogelijk bij kan worden aangesloten.
7. Er komen al verschillende aanbieders van gedragsinterventies naar gemeenten toe om hun producten aan te bieden (Citaat: "*Het wordt druk op de stoep van het stadhuis*"). Het is niet duidelijk hoe gemeenten hier mee om zullen gaan.

De stelselwijziging:

8. Gemeenten werken ieder voor zich aan de voorbereiding van de stelselwijziging (bv. met een eigen toetsingscommissie, met een eigen aanpak, met een eigen kennisnetwerk, een eigen aanbestedingsprocedure, eigen toetsingskader, eigen onderzoek), maken weinig gebruik van landelijk beschikbare kennis en delen hun kennis onderling niet.
9. Gemeenten willen beleidsvrijheid. Bij decentralisatie hoort beleidsvrijheid en het geven van vertrouwen.
10. Gemeenten willen graag ondersteuning. Bij ondersteuning horen vooral informatie-overdracht, eventueel (gezamenlijke) ontwikkeling van instrumenten, methoden, criteria en het stimuleren van een gemeenschappelijke taal.
11. Gemeenten hebben verschillende rolopvattingen: van regisseur tot uitvoerder. De regisseur stelt eisen aan aanbieders van gedragsinterventies, vraagt de aanbieder om aan te tonen dat zijn gedragsinterventies aan de eisen voldoet, en monitort de resultaten. De uitvoerder ontwikkelt zelf gedragsinterventies en is precies op de hoogte van de inhoud. Feit is wel dat gemeenten straks zelf mogen bepalen welke zorg zij inkopen en zich daardoor dus kunnen bemoeien met de inhoud van de zorg.
12. Kleine gemeenten hebben veel minder capaciteit en geld dan grote gemeenten. Zij kunnen wellicht samenwerken (1 liaison, een gezamenlijk budget). Wellicht kan aangesloten worden bij de indeling van 25 GGD's/veiligheidshuizen/politie.
13. Sommige gemeenten hebben behoefte aan een onafhankelijk oordeel over de

kwaliteit van de gedragsinterventies en geven aan dat daarvoor specifieke expertise nodig is. De gemeente kan zelf beoordelen maar kan ook een gemeentelijke toetsingscommissie instellen, of gemeenten kunnen regionaal een commissie vormen of gemeenten kunnen gebruik maken van bestaande commissies zoals de erkenningscommissies van het NJI en VenJ.

3.3 Dimensies in de mate van sturing

Uit de gesprekken kwam naar voren dat er veel verschillende meningen leven over de wenselijke mate van sturing. Sommige instanties gaven aan dat de Rijksoverheid sterk moet sturen, anderen gaven aan dat de kwaliteit van uitvoering juist volledig moet worden overgelaten aan de professionals in het veld, en ook een middenweg tussen deze twee uitersten behoort tot de mogelijkheden. De sturing kan dus variëren van minimaal (geen eisen stellen) tot zeer hoge eisen stellen. Voorbeelden van lage eisen zijn: een positieve beoordeling (bv. veelbelovend, theoretisch goed onderbouwd) door één van de twee erkenningscommissies. Hoge eisen zijn bijvoorbeeld: alleen erkende⁷ gedragsinterventies.

Niet alleen de mate van sturing is een punt in de discussie, maar ook het doelbereik: moet de Rijksoverheid sturen op alle onderdelen van de jeugdreclassering, of moet dat alleen voor bepaalde onderdelen gedaan worden?⁸ Algemeen ging daarbij het geluid op: hoe meer gedwongen de interventies zijn, hoe meer eisen gesteld kunnen worden aan de kwaliteit van deze interventies.

Tenslotte is de 'fasering' aan de orde gekomen, namelijk: moet het stellen van eisen op een bepaalde datum ingaan (bijvoorbeeld vanaf de invoering van de stelselherziening), of kan stapsgewijs toegewerkt worden naar het stellen van steeds meer of juist steeds minder eisen (bijvoorbeeld in vijf jaar)?

3.3 Beoordelingen van kwaliteit door erkenningscommissie

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, zijn er twee erkenningscommissies die gedragsinterventies voor jeugdigen beoordelen aan de hand van kwaliteitscriteria. Over het nut van de momenteel gebruikte criteria bleken de meningen uit een te lopen. Voor een groot deel kan dit worden verklaard doordat er weinig kennis blijkt te bestaan over de inhoud van de criteria en de gevolgen van de beoordelingen.

Ideeën over de huidige erkenningscommissies van NJI en VenJ:

1. De huidige eisen van de erkenningcommissie van het NJI worden door betrokken instanties aan de ene kant als onvoldoende gezien. Een positieve beoordeling door

⁷ Er is een verschil tussen 'veelbelovend' en 'erkend'. Veelbelovend betekent dat de interventie theoretisch goed is onderbouwd en daardoor in principe de doelen kan bereiken. Erkend betekent dat ook al is aangetoond – in binnen- of buitenland – dat de doelen bereikt zijn. Om de status 'erkend' te krijgen is dus veel meer tijd en onderzoek nodig.

⁸ Bijvoorbeeld: eisen aan toeleidingsinstrumenten zoals diagnostische instrumenten; eisen aan het aanleren van nieuw gedrag (gedragsinterventies); eisen aan interventies voor het leren van praktische vaardigheden (bv. solliciteren); eisen aan ondersteuning (bv. door een zorgboerderij); eisen aan behandeling door een psycholoog of psychiater.

het NJI betekent namelijk niet dat de gedragsinterventie lokaal beschikbaar is en ook niet dat hij geschikt is voor de lokale situatie. Sommige gemeenten willen ook weten of de gedragsinterventie geschikt is voor lokaal gebruik en willen dus meer eisen.

2. Ook worden de eisen (met name van de erkenningscommissie van VenJ) als te streng ervaren. Dit vooral doordat de eis 'erkend' met zich meebrengt dat al aangetoond moet zijn dat de gedragsinterventies effectief is, wat jarenlang onderzoek vraagt en gepaard gaat met een hoop rompslomp voor het veld en kosten. Een meer haalbare categorie zou zijn 'theoretisch onderbouwd' zodat gemeenten weten dat de gedragsinterventie in principe goed in elkaar zit en de kans op averechtse effecten beperkt is.
3. De eis om alles te onderzoeken vraagt veel (tijd, geld, inzet, grote groepen). Het is de vraag of alle gedragsinterventies onderzocht moeten worden. Er zou voor gekozen kunnen worden om bepaalde gedragsinterventies (bv. die met grote groepen) te gaan onderzoeken, maar niet standaard alle gedragsinterventies even grondig te onderzoeken. De eis 'theoretisch onderbouwd' is immers een waarborg voor de schifting van gedragsinterventies. Bovendien is dit een veel meer haalbare optie voor gemeenten. Ook zou het onevenredig zwaar zijn om allerlei interventies te onderwerpen aan diepgaand onderzoek terwijl andere onderdelen die minstens even belangrijk zijn minder aandacht krijgen (bv. de kwaliteit van professionals, preventie, nazorg etc.). Ook zijn in de praktijk vaak al aanpassingen verricht voordat het onderzoek gedaan wordt. (opm: je weet dus niet precies alles, je richt je op de kern, maar je weet wel of het goed opgezet is)
4. De eisen worden als weinig zeggend beschouwd: het kost een hoop tijd, gedoe en geld voor een gedragsinterventie erkend is, en dan weet de gemeente nog niet eens zeker of de gedragsinterventie ook in de context van deze gemeente wel effectief zal zijn.
5. Er moet ruimte zijn voor innovatie. Gemeenten moeten vrijheid hebben om nieuwe dingen uit te proberen, ook voordat ze de gedragsinterventie voorleggen aan het NJI of VenJ. De erkende gedragsinterventies zijn niet altijd beschikbaar en niet altijd geschikt voor de praktijk. En niet erkende gedragsinterventies moeten soms ook gebruikt worden, je gooit geen oude schoenen weg voor je nieuwe hebt. Of soms is er een zeer kleinschalige gedragsinterventie nodig, dan is een erkenningsprocedure te zwaar.

De stelselwijziging:

6. Er zijn nog onvoldoende gedragsinterventies beschikbaar in alle gemeenten die bewezen effectief zijn. Er moet nog veel ontwikkeld worden. Maar, het is ook mogelijk dan er meer beschikbaar is dan gemeenten willen en dat er minder ontwikkeling nodig is dan men denkt.
7. Gemeenten willen zeker werken aan kwaliteit van gedragsinterventies, maar hebben behoefte aan samenhangende aanpak in plaats van losse modules, zoals een aanpak van meerdere problemen van 1 jongere of een aanpak waarbij het hele gezin betrokken wordt, en een aanpak waarbij meerdere organisaties

samenwerken. Dit sluit niet aan bij de beoordelingsprocedure van de erkenningscommissies.

8. Bij de gedragsinterventies (ook voor delinquenten) dienen nadrukkelijk de ouders betrokken te worden, zo geven gemeenten aan. Dit is niet bij alle gedragsinterventies het geval. Het gaat nadrukkelijk ook niet om het informeren van ouders, maar om het daadwerkelijk en intensief betrekken.
9. Niet iedereen ziet de noodzaak van beoordeling van gedragsinterventies, sommigen achten de invloed van professionals veel groter dan de invloed van gedragsinterventies. Eisen kunnen gesteld worden op verschillende niveaus:
 - a. de organisatie (m.b.v. certificering)
 - b. de professional (m.b.v. opleiding, certificering, beroepsregister, bijscholing, maar ook aantal jaren ervaring die nodig is voor een bepaalde doelgroep)
 - c. de toeleiding/selectie (selectieprocedure/-instrumenten waarmee bepaald wordt welke zorg nodig is voor welke jongeren, risicotaxatie)
 - d. de gedragsinterventies/methoden (m.b.v. wetenschappelijke kennis) en
 - e. de opdrachtgever (die zinvolle en meetbare eisen en prestatie-indicatoren vaststelt).
10. Eisen aan interventies worden niet door iedereen toegejuicht. Ten eerste worden ze niet nodig geacht zolang professionals op de hoogte zijn van voldoende kennis over de kwaliteit van interventies. Ten tweede worden de eisen als beperkend gezien: ze laten te weinig ruimte voor innovatie. Ten derde kunnen eisen doorschieten (als voorbeeld wordt genoemd dat de kinderopvang tegenwoordig aan veel meer eisen moet voldoen dan ouders dat doen, terwijl kinderen veel minder tijd doorbrengen in de opvang). Eisen moeten wel proportioneel zijn en een maatschappelijk doel dienen.

3.4 Wat nu

Op basis van de bevindingen zoals we hiervoor hebben beschreven, zijn verschillende scenario's opgesteld die toegepast kunnen worden bij de stelselwijziging. Deze komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

4. Mogelijke scenario's voor de toekomst

4.1 Vijf opties

Op basis van de ideeën en meningen die in dit project zijn geïnventariseerd hebben we een aantal toekomstscenario's geschetst. Deze worden hieronder weergegeven.

Scenario 1 Maximale beleidsvrijheid voor gemeenten

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het kwaliteitsbeleid en organiseren zelf hun kennis. De gemeenten ondernemen zelf de acties die voor hen nodig zijn. Zij ontwikkelen hun eigen richtlijnen voor de methoden die ze inzetten. Het voordeel is dat gemeenten zich verantwoordelijk voelen en bovendien ruimte voelen om methoden te ontwikkelen die passen bij hun lokale situatie. Het risico bestaat dat gemeenten ieder voor zich gedragsinterventies ontwikkelen, wat relatief veel tijd en geld kost. Bovendien zijn er waarschijnlijk meer goede gedragsinterventies dan men denkt, en is er wellicht minder ontwikkelwerk nodig dan men denkt. Ook bestaat het risico dat (in het begin) ook niet effectieve gedragsinterventies worden ingezet en onvoldoende gebruik gemaakt wordt van kennis over effectieve methoden, met als mogelijk gevolg op langere termijn incidenten. Een ander risico is dat gemeenten te weinig geld uitgeven aan gedragsinterventies zodat wachtlijsten ontstaan. Tenslotte is er ook een risico op rechtsongelijkheid als richtlijnen tussen gemeenten verschillen. Er zijn ook kansen, bijvoorbeeld gemeenten kunnen samenwerken en de krachten bundelen.

Scenario 2 Maximale beleidsvrijheid voor gemeenten met ondersteuning van het Rijk

De gemeenten zijn verantwoordelijk maar de Rijksoverheid neemt een actieve rol in de ondersteuning. Er wordt een kenniscentrum neergezet (mogelijk gekoppeld aan een bestaand instituut) waarin ook gemeenten participeren. Dit centrum benadert gemeenten actief, met informatie en gedragsinterventies. Het voordeel is dat gemeenten zich verantwoordelijk en gesteund voelen, en beleidsruimte hebben. Het risico bestaat nog steeds dat gemeenten hun eigen methoden ontwikkelen maar zij hebben makkelijker toegang tot kennis.

Scenario 3 Lage landelijke eisen aan gedragsinterventies

Gemeenten hebben beleidsvrijheid over alle gedragsinterventies die jongeren vrijwillig of met enige drang ondergaan. Als het gaat om jongeren die gedwongen een gedragsinterventie volgen (dus alle gedragsinterventies via de jeugdreclassering) worden landelijke *lage* eisen gesteld. De Rijksoverheid biedt ondersteuning en stelt de eis dat voor jongeren in gedwongen kader alleen gedragsinterventies kunnen worden ingezet die 1) tenminste theoretisch goed zijn onderbouwd, naar mening van een van de twee erkenningscommissies of 2) waarmee geëxperimenteerd wordt in een bepaalde periode. Er hoeft niet standaard intensief onderzoek gedaan te worden (bv. alleen bij grote aantallen) maar er moet wel een plan zijn voor monitoring. Het Rijk ondersteunt monitoring en onderzoek. Dit scenario kan eventueel gefaseerd worden

ingevoerd. Hiermee wordt de vrijheid van gemeenten - voor dit type gedragsinterventies - enigszins beperkt maar worden kosten en risico's voor zowel gemeenten als Rijksoverheid beperkt.

Scenario 4 Hoge landelijke eisen aan gedragsinterventies

Gemeenten hebben beleidsvrijheid over alle gedragsinterventies die jongeren vrijwillig of met enige drang ondergaan. Als het gaat om jongeren die gedwongen een gedragsinterventie volgen (dus alle gedragsinterventies in strafrechtelijk kader, via de jeugdreclassering) worden landelijke *hoge* eisen gesteld. De Rijksoverheid biedt ondersteuning aan en stelt de eis dat voor jongeren in gedwongen kader alleen erkende gedragsinterventies worden ingezet, naar mening van één van de twee erkenningcommissies, inclusief de eis dat de uitvoering van alle gedragsinterventies grondig wordt onderzocht. Hierdoor ontstaat de minste kans op averechts werkende gedragsinterventies maar wel de meeste kans op weerstand en problemen in de uitvoering. Ook dit scenario kan gefaseerd worden ingevoerd. Het nadeel is dat gemeenten minder beleidsvrijheid hebben (maar alleen over de gedwongen zorg), het voordeel is dat de kans op inzet van effectieve methoden vergroot wordt.

Scenario 5 Geen eisen aan gedragsinterventies, alleen aan professionals

De Rijksoverheid kijkt niet naar gedragsinterventies maar gaat alleen eisen stellen aan de professionals. Dit proces is al in gang gezet: momenteel worden de eisen die worden gesteld aan de professionals en de benodigde certificering van de organisaties voorbereid. Een van de eisen aan professionals kan zijn dat zij op de hoogte zijn van recente wetenschappelijke kennis en dat zij geschikte methoden gebruiken (vergelijkbaar aan kwaliteitseisen aan professionals in de zorg). Hiermee wordt geen beoordeling van methoden gedaan maar wordt op een ander niveau gekeken. Het voordeel is dat gemeenten vrij zijn in de methoden die zij kiezen; het nadeel is dat veel verantwoordelijkheid en werk bij professionals gelegd wordt, terwijl professionals in het jeugdveld nog weinig gewend zijn aan certificering en professionalisering (vergeleken bij bijvoorbeeld de gezondheidszorg).

4.2 Voorkeursscenario's

De scenario's werden besproken in de groepsbijeenkomst waarvoor alle geïnterviewden en een aantal extra genodigden werden uitgenodigd (in de bijlage is een overzicht opgenomen van de aanwezigen). De scenario's werden toegelicht en besproken. De aanwezigen gaven vervolgens aan waar hun voorkeur naar uitging en konden voor twee scenario's kiezen.

Scenario's 1 en 2 kregen vrijwel geen stemmen (we komen daar straks op terug). Met andere woorden: de voorkeur ging duidelijk uit naar scenario's waar landelijk eisen worden gesteld aan gedragsinterventies (scenario 3), waarbij de meeste voorkeur uitging naar lage eisen, hoewel er zeker stemmen op gingen voor hoge eisen (scenario 4). Scenario 5 –alleen eisen stellen aan professionals, zodat de professional zelf verantwoordelijk is voor het kiezen van gedragsinterventies- had duidelijk minder voorkeur

maar meer dan de overige scenario's'. De aanwezigen werd gevraagd welke afwegingen de aanwezigen hadden gemaakt bij hun keuze voor scenario 3, 4 en 5. De volgende afwegingen werden genoemd.

Voorkeur	Overwegingen
Lage landelijke eisen stellen aan gedragsinterventies (scenario 3)	<ul style="list-style-type: none"> • alleen ondersteuning bieden is te vrijblijvend, zeker de eerste jaren waarin gemeenten beginnen met deze nieuwe taak • de gemeente kan de rol als opdrachtgever gemakkelijker uitvoeren als bekend is welke eisen gesteld moeten worden • de overheid moet alles uit de kast halen om ervoor te zorgen dat de gedwongen aanpak effectief is • jongeren hebben recht op goede gedragsinterventies in het hele land (rechtsgelijkheid) • er is 1 kader nodig, versnippering moet tegengegaan worden • hoge eisen zijn niet uitvoerbaar, lage eisen zijn het meest realistisch, passen bij de huidige situatie van gemeenten • hoge eisen zijn niet zinvol, want er is experimenteeruimte nodig • ondersteuning en landelijke betrokkenheid van het rijk is wel nodig: kennisverspreiding, randvoorwaarden, kosten/baten-analyses, ontwikkeling van betere en nieuwe methoden, onderzoek
Hoge landelijke eisen stellen aan gedragsinterventies (scenario 4)	<ul style="list-style-type: none"> • hoge eisen zijn nodig, want de ambitie moet hoog zijn • er is meer onderzoek nodig naar effectiviteit • het rijk moet doorgaan met waar het mee is begonnen • hoge eisen zijn nodig om het inzetten van zware gedragsinterventies te legitimeren • de overheid is het stellen van hoge eisen verplicht aan de jongeren • jongeren hebben recht op goede gedragsinterventies in het hele land en in elk strafrechtelijk kader (rechtsgelijkheid)
Alleen eisen aan professionals (scenario 5)	<ul style="list-style-type: none"> • Meer vrijheid voor gemeenten • Meer vrijheid voor professionals en meer vertrouwen in professionals • Dit scenario zou ook gecombineerd kunnen worden met lage eisen voor gedragsinterventies

4.3 Kanttekening

De voorkeur van de aanwezigen ging uit naar het stellen van (lage) eisen aan interventies, naast het stellen van eisen aan organisaties en professionals. Het is belangrijk om te benadrukken dat bij de bijeenkomst vooral justitiële organisaties vertegenwoordigd waren, terwijl de gemeenten *ondervertegenwoordigd* waren. Als er meer gemeenten aanwezig waren geweest dan hadden scenario's 1 en 2 vermoedelijk meer voorkeur gekregen, zo gaven vertegenwoordigers van gemeenten aan die wel aanwezig waren (die overigens zelf wel voor het stellen van eisen waren). We kunnen dus niet met zekerheid zeggen wat de

meeste voorkeur zou krijgen als we meer gemeenten in het land zouden spreken. We houden hier rekening mee bij het formuleren van de conclusies.

4.4 Gedragsinterventies in een breder perspectief: systeemverandering in gemeenten

Omdat de gemeenten onvoldoende vertegenwoordigd werden, werd besloten nog een aantal aanvullende gesprekken met gemeenten te voeren. Dit is uiteindelijk alleen gelukt met de wethouder van de gemeente Zwolle, die door zijn voorzitterschap van de subcommissie Jeugdzorg van de VNG echter ook een breder beeld heeft van ideeën en wensen van andere gemeenten. Dit interview bevestigde de hypothese dat lang niet alle gemeenten een voorkeur zouden hebben voor het stellen van eisen. In dit interview kwam (opnieuw) naar voren dat eisen aan interventies niet nodig lijken zolang organisaties en professionals ingezet worden die up-to-date kennis hebben over effectiviteit en kwaliteit van interventies en dat eisen vaak doorschieten en te weinig ruimte geven voor innovatie, terwijl gemeenten snel moeten kunnen inspelen op (nieuwe of lokale) problematiek.

Een argument dat nog niet eerder naar voren werd gebracht is dat (een aantal) gemeenten na de stelselherziening een systeemverandering zullen doorvoeren: een omslag van de huidige situatie waarin afzonderlijke organisaties (te) afzonderlijk werken aan een probleem van één gezinslid, naar een situatie waarin organisaties samenwerken aan alle problemen van een gezinslid en zo nodig de andere gezinsleden⁹. Daarnaast zullen gemeenten zich meer richten op preventieve interventies (lichte zorg) en zich bijvoorbeeld al in een veel vroeger stadium richten op kinderen in gezinnen waarvan een ouder of broer crimineel is. Alle interventies moeten op elkaar aansluiten. Een aantal gemeenten is voornemens alle zorg te laten coördineren door één persoon (gezinscoach, wijkcoach e.d.) die andere organisaties inschakelt als dat nodig is. Justitiële interventies moeten 'als een legoblokje' ingepast kunnen worden in het gemeentelijk systeem, in plaats van andersom. Het hele systeem, de hele context van de uitvoering zal dus naar verwachting ingrijpend veranderen. Aangegeven werd dat de huidige eisen van Erkenningscommissies zijn opgesteld in een andere tijd: een tijd waarin gewerkt werd met afzonderlijke modules door afzonderlijke organisaties. Dit type interventie past echter niet altijd in een meer alomvattende aanpak door samenwerkende organisaties. De kracht van de omslag zal juist zijn dat de gemeenten de verkokering proberen te verminderen, zo wordt aangegeven. Er zou dan juist geen erfenis uit het verleden meegeven moeten worden aan gemeenten die deze systeemomslag moeten bereiken. De eis van erkende interventies zou gemeenten dan juist kunnen belemmeren. Het afrekenen op resultaten of het stellen van dynamische eisen (bv. "Een instelling met gekwalificeerd personeel dat permanent naar innovatie en effectiviteit kijkt") wordt dan zinvoller gezien dan meer starre eisen (zoals "Gebruik één van deze 7 interventies").

⁹ Zie bijvoorbeeld de aanpak in Enschede, [http://eropaf.org/lib/publicaties/Dringen\(d\)%20achter%20de%20voordeur%20-%20nieuwe%20methodiek%20van%20hulp%20en%20ondersteuning%20in%20Enschede.pdf](http://eropaf.org/lib/publicaties/Dringen(d)%20achter%20de%20voordeur%20-%20nieuwe%20methodiek%20van%20hulp%20en%20ondersteuning%20in%20Enschede.pdf) en http://doc.utwente.nl/84420/1/Eindrapportage_Wijkcoaches_Samenvatting.pdf

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 De resultaten samengevat

Met vertegenwoordigers van een aantal gemeenten en justitiële organisaties is gesproken over de vraag hoe de kwaliteit van gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten gegarandeerd kan worden na de stelselwijziging. Hoewel alle respondenten het voor zich vinden spreken dat deze kwaliteit goed moet zijn, lopen de meningen zeer uiteen over de wijze waarop dat georganiseerd moet worden. Kort samengevat vinden vooral de vertegenwoordigers van de justitiële organisaties dat de overheid eisen moet stellen aan dit type interventies. Als deze jongeren gedwongen hulpverlening opgelegd krijgen, moet de overheid immers wel garanderen dat het goede zorg is. Ook het argument van rechtsgelijkheid weegt zwaar bij degenen die vinden dat eisen gesteld moeten worden: jongeren hebben het recht dat gedragsinterventies vergelijkbaar van kwaliteit zijn, of ze nu in Maastricht, Rotterdam of Leeuwarden wonen. De vertegenwoordigers van justitiële organisaties vinden overwegend dat de Rijksoverheid eisen moet stellen. De justitiële organisaties hebben de laatste jaren veel kennis opgedaan over effectiviteit van methoden, zijn gewend geraakt aan procedures van erkenningscommissies en zijn overtuigd geworden van het nut van kwaliteitsborging, ook omdat in uit het verleden gebleken is dat professionals zonder wetenschappelijk onderzoek niet altijd in staat zijn om in te schatten wat effectief is. Een onafhankelijke beoordeling door wetenschappers kan helpen in het maken van keuzes. Veel respondenten vinden echter wel dat de huidige eisen en procedure (van de erkenningscommissie van VenJ) te streng zijn, daardoor ook innovatie tegenhouden en het doel voorbijschieten. Opgemerkt moet worden dat deze geluiden gehoord zijn en dat de commissie nu op verzoek van het ministerie van VenJ een regeling uitwerkt voor de beoordeling van innovatieve interventies. Ook als dat een meer flexibele regeling wordt lijkt het echter niet eenvoudig om de ideeën over de streng- en starheid, die in het veld tamelijk sterk geworteld lijken te zijn, te veranderen.

Gemeenten hebben over het algemeen meer voorkeur voor beleidsruimte om eigen beslissingen te kunnen maken, hoewel hun eigen eisen nog strenger kunnen zijn dan die van de huidige Erkenningscommissies. Hun keuzes worden echter niet alleen gemaakt op basis van kwaliteit maar ook op basis van het beschikbare budget. De gemeenten kiezen niet zelf voor interventies (dit bepalen de rechter of jeugdreclassering) maar financieren ze straks wel. Dit maakt dat sommige deskundigen die we tijdens dit project spraken, vrezen dat de het gemeentebestuur op dit gebied te veel ingegeven zal worden door kosten. De situatie kan ontstaan dat jeugdige delinquenten zonder behandeling of met een goedkope maar minder passende –en dus effectieve- behandeling naar huis gestuurd worden als het budget op is. Het is nog niet duidelijk hoe gemeenten te werk zullen gaan in het kiezen voor gedragsinterventies. Wel blijkt uit de gesprekken dat er een groot verschil in kennis over effectieve methoden is tussen de verschillende gemeenten.

Ook wordt aangegeven dat een aantal gemeenten zal proberen om een meer gezamenlijke aanpak te bewerkstelligen in plaats van de huidige aanpak waarbij organisaties te vaak

langs elkaar heen werken: een systeemomslag die een ander denken en werken met zich meebrengt. Daarin past niet de 'oude' manier van werken waarbij organisaties te veel afzonderlijk van elkaar werken en verschillende interventies losse modules zijn die niet altijd op elkaar zijn afgestemd. Juist dergelijke verkokering moet door de stelselwijziging verminderd worden. Binnen een meer samenhangende aanpak zouden ook de justitiële interventies naadloos ingepast moeten kunnen worden. Het ministerie van VWS is huiverig om eisen aan gedragsinterventies te stellen en geeft voorkeur aan het stellen van eisen aan professionals en organisaties (momenteel wordt gewerkt aan dergelijke certificering en kwaliteitsborging). De overweging is dat volstaan kan worden met het stellen van eisen aan professionals en organisaties, zodat deze zelf zorgen dat zij effectieve gedragsinterventies inzetten. De tegenargumenten van justitiezijde zijn dat er nog geen uitgewerkt kwaliteitsstelsel bestaat voor de professionals in de jeugdzorg en dat in het verleden is gebleken dat er een woud aan interventies, inclusief averechts werkende interventies worden ingezet als er geen onafhankelijke toets is¹⁰.

5.2 Conclusies

Gezien de uiteenlopende meningen en de kleine vertegenwoordiging van gemeenten in dit project is het lastig om te bepalen wat "de Nederlandse gemeenten" willen en nodig hebben en welk besluit nu moet worden genomen.

Als we teruggaan naar het belang van het kind en de veiligheid van de samenleving, dan is duidelijk dat de interventies voor jeugdige delinquenten effectief moeten zijn. De vraag is dan of gemeenten dat zelf kunnen bepalen of dat een onafhankelijke toets moet worden opgelegd en hoe streng die moet zijn. En wellicht nog belangrijker is de vraag hoe voldoende ruimte kan worden gegeven om een systeemomslag in gemeenten te kunnen bereiken, en snel en flexibel de nodige zorg voor de jeugdigen kunnen inzetten.

Alles overwegend komen we tot het volgende.

1. Gedwongen zorg voor delinquente jongeren moet van goede kwaliteit zijn. Hoewel het stellen van eisen vaak tegen de borst stuit, lijkt het in dit geval wel nodig. Het gaat immers om het belang van het kind en de samenleving, en in het verleden is gebleken dat niet altijd effectieve interventies worden ingezet. Er is nog geen garantie op de kwaliteit van professionals, niet alle gemeenten hebben alle kennis over effectieve methoden in huis en het is niet duidelijk welke eisen gemeenten willen stellen. Daarom lijkt het vooralsnog nodig om een onafhankelijke (minimum)toets op de kwaliteit van gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten te vragen¹¹.

¹⁰ Zie ook het recente rapport van Movisie: V. Lub (2013), *Schoon, heel en werkzaam*. <http://www.movisie.nl/artikel/'schoon-heel-werkzaam'>

¹¹ Gemeenten hoeven geen expert te zijn, maar er is wel zicht op kwaliteit van interventies nodig om te kunnen bepalen welke interventies ingekocht moeten worden. Dit kan bijvoorbeeld door het inhuren van instellingen die aan bepaalde kwaliteitsnormen voldoen (bijvoorbeeld het normenkader voor aanbieders van jeugdreclassering), het voorleggen van interventies aan een erkenningscommissie of het instellen van een lokale of regionale

2. Wil een dergelijk systeem kunnen rekenen op medewerking van gemeenten en tot resultaat (beoordeelde interventies) dan lijkt een systeem nodig dat lagere eisen stelt, flexibeler is en procedureel eenvoudiger is dan de huidige erkenningscommissies. Hiervoor zijn ten minste twee mogelijkheden:
 - a. Overwogen kan worden de eisen aan interventies te minimaliseren, bijvoorbeeld door de eis te stellen dat de gedragsinterventie theoretisch goed onderbouwd moet zijn naar het oordeel van ofwel de erkenningscommissie van het NJI ofwel die van Justitie. Voordat de interventies wordt toegepast hoeft er dan geen grootschalig onderzoek gedaan te zijn en geen hard wetenschappelijk bewijs geleverd te worden, maar er moet wel door een onafhankelijke beoordelaar bezien worden of de gedragsinterventie theoretisch goed in elkaar zit. Een alternatief is dat een toetsingscommissie inzetten, eventueel samen met andere gemeenten.
 - b. Een ander punt waarop de eisen verlaagd kunnen worden betreft onderzoek. Een optie is om gemeenten niet verplicht te stellen om alle gedragsinterventies structureel te onderzoeken. Dit zou namelijk financieel niet haalbaar zijn voor afzonderlijke gemeenten maar zou ook onderzoektechnisch lastig zijn omdat grote aantallen deelnemers nodig zijn voor evaluaties. Besloten zou kunnen worden om slechts enkele interventies te laten onderzoeken¹²¹³. Er wordt in dat geval dus incidenteel en gericht onderzoek gedaan en niet structureel. Overwogen kan de Rijksoverheid overwogen om onderzoek te financieren en te ondersteunen, eventueel samen met bijvoorbeeld NWO/ZonMW.
3. Tevens moet ruimte en budget gecreëerd worden voor innovatie, omdat er nog gedragsinterventies ontwikkeld moeten worden om in alle gemeenten een effectief en lokaal inzetbaar aanbod te hebben en om ook in de toekomst te kunnen ontwikkelen. Daarvoor moet voldoende ruimte zijn. Ook dat is in het belang van

gemeentelijke toetsing. Op dit moment is er echter geen garantie op kwaliteitsbewaking bij alle gemeenten dus lijkt een (minmale) landelijke toets vooralsnog nodig.

¹² Nader bepaald zou dan worden hoe keuzes gemaakt worden. Gedacht kan worden om bijvoorbeeld alleen interventies te onderzoeken die 1) op grote schaal worden toegepast, b) gericht zijn op doelgroepen die veel schade toebrengen aan de maatschappij of c) die nog niet in het buitenland onderzocht zijn. Maar ook allerlei andere keuzes zijn mogelijk. Op deze wijze wordt dus selectief onderzoek gedaan, zodat het veld het minst belast wordt en gekozen wordt voor onderzoek met de meeste toegevoegde waarde. In dat geval moet wel geleefd worden met het feit dat dan niet over alle interventies zekerheid is over de werking ervan. Zodra er echter grote twijfels zouden zijn zou echter alsnog besloten kunnen worden om onderzoek te starten.

¹³ Ook kan overwogen worden om niet altijd recidivemetingen (effectonderzoek) te laten doen maar vooral onderzoek naar de resultaten op korte termijn (doeltreffendheid, routine-outcome measurement). Ook in dat geval hoeven wellicht niet alle interventies onderzocht te worden of hoeven niet alle interventies even intensief onderzocht te worden. Zo zou besloten kunnen worden dat alle interventies die in het buitenland positieve resultaten hebben laten zien niet onderzocht worden. Hoewel de situatie in Nederland tot andere resultaten zou kunnen leiden kan de voorkeur uitgaan naar het doen van onderzoek naar interventies waar nog veel minder over bekend is.

het kind en de samenleving. Gedacht kan worden aan het inzetten van interventies waar nog geen theoretische onderbouwing voor is opgesteld, het ontwikkelen van nieuwe interventies die wellicht meer aansluiten bij de lokale situatie of een meer samenhangende gezinsaanpak. In dat geval zou wel gevraagd kunnen worden om duidelijk te maken dat het gaat om (tijdelijk) experimentele interventies waarvan de ervaringen en resultaten gemonitord worden en die na enige tijd ofwel stopgezet worden ofwel alsnog getoetst worden.

4. Op het moment dat professionals in de jeugdzorg beschikken over een eigen kwaliteitssysteem (zoals artsen en psychologen dat ook hebben) hoeven er geen eisen meer gesteld te worden aan gedragsinterventies. De professional is dan op de hoogte van de effectiviteit en de professionals zorgen zelf voor een onafhankelijke toets van interventies. Er zou dus over enige tijd opnieuw bezien kunnen worden of de gestelde eisen nog nodig zijn.

Een alternatieve overweging is om haast te maken met de ontwikkeling van kwaliteitseisen van professionals in de jeugdzorg en vooralsnog geen eisen te stellen aan interventies, maar wel alvast te starten met stimulering van 'kwaliteitsdenken' bij zowel gemeenten als professionals.

Het ministerie van VenJ kan aanwijzingen geven aan het jeugdveld via 'een haakje in de wet' in de regelgeving over de stelselwijziging. Ook in het normenkader dat wordt opgesteld voor de certificering van organisaties in de jeugdzorg, voor eisen aan professionals en voor eisen aan de methoden die worden ingezet, kunnen bepalingen worden geformuleerd. Belangrijker nog dan de regelgevende rol, kan een stimulerende en faciliterende rol zijn. Stimuleren werkt immers doorgaans beter dan inperken. De ministeries van VenJ en VWS kunnen dan ook overwegen om de gemeenten actief te ondersteunen bij het maken van keuzes, bij het vergroten van kennis en het stimuleren van innovatie.

5.3 Aanbevelingen

Omdat tot dusverre gesproken is met een klein deel van de gemeenten, is het raadzaam om met meer gemeenten in gesprek te gaan voordat besluiten genomen worden over te nemen stimuleringsmaatregelen. In gesprek met de gemeenten kan dan bepaald worden op welke wijze gemeenten het best ondersteund kunnen worden en op welke wijze de Rijksoverheid het best kan aansluiten bij de systeemomslag die gemeenten willen bereiken. Op grond van deze inventarisatie noemen we de volgende suggesties. Wellicht hebben andere gemeenten nog nieuwe ideeën en wensen.

1. Allereerst zouden gemeenten ondersteund kunnen worden bij het beantwoorden van de vraag welke gedragsinterventies *nodig zijn* in hun lokale situatie (en hoe om te gaan met het aanbod van de 'rij aanbieders die al op de stoep van het gemeentehuis staat') en hoe zij eventueel kunnen samenwerken met omliggende gemeenten. Daarvoor is het nodig dat de problematiek van delinquente jongeren lokaal in beeld wordt gebracht. De Raad voor de Kinderbescherming zou hier een

rol in kunnen spelen, omdat zij een overzicht heeft van de problematiek, wat aangevuld kan worden met informatie waar de gemeente zelf al over beschikt. Ook zouden cursussen of protocollen kunnen worden opgesteld die door gemeenten gebruikt kunnen worden bij het ontwikkelen van een vraaggerichte aanpak.

2. Gemeenten zouden ondersteund kunnen worden bij het gebruiken van reeds beschikbare kennis over effectieve methoden. De Rijksoverheid kan dat faciliteren door bestaande kennis meer toegankelijk en vindbaar te maken, zodat gemeenten snel informatie kunnen vinden die ze nodig hebben bij de beoordeling van de kwaliteit van gedragsinterventies. Bestaande organisaties zoals het NJI en de VNG, stichting 180 en de Erkenningscommissies zouden daarover kunnen meedenken. Het gaat echter om een vernieuwende aanpak; er is al veel kennis beschikbaar veel gemeenten zien door de bomen het bos niet meer. Het gaat dus niet om nog meer en meer informatie en websites, maar om een nieuwe aanpak. Er kan dan ook overwogen worden om juist andere organisaties in te schakelen bij de vraag hoe de kennis verspreid kan worden.
3. De Rijksoverheid kan overwegen de ontwikkeling van nieuwe gedragsinterventies – inzetbaar voor meerdere of alle gemeentes - te financieren, zodat kosten bespaard worden en gemeenten niet het wiel opnieuw hoeven uit te vinden. Gemeenten kunnen wel ideeën indienen.
4. De Rijksoverheid zou samen met gemeenten kosten/baten analyses kunnen maken. Het gaat om kosten en baten maar ook het opstellen van business cases met langere termijnkosten, ook landelijk¹⁴.

¹⁴ Hierbij kan gebruik gemaakt worden van een model dat is ontwikkeld door het WODC: <http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/simulatiemodel-kostenbaten-onderzoek-effectieve-interventies.aspx>.

Bijlage 1 Gesprekspartners

Organisatie	Gesprekspartner	Functie
Jeugdzorg Nederland	Marius van der Klei	Projectleider Jeugdreclassering
Bureau Jeugdzorg Zuid-Holland	Ray David*	Manager
Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam	Henry Janssen*	Beleidsadviseur
	Marc Dinkgreve	Kennisambassadeur en programmamanager professionele organisatie
Gemeente Amsterdam	Patrick Snoek*	Dienst Maatschappelijke Opvang, beleidsadviseur jeugd, projectleider in programma stelselherziening jeugdzorg Amsterdam (Om het Kind)
	Frank de Graaf	plv. coördinator stadsregio
	Flora de Groot	dienst Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam
Gemeente Gouda	Rik Scheele	hoofd afd. Veiligheid & Wijk
	Hester van Dijk	Afd. Veiligheid & Wijk
	Henriette Muggen	Projectleider Decentralisatie Jeugdzorg
Gemeente Rotterdam	Pascal Bisscheroux	GGD, en lid Toetscommissie Interventies Jeugd Rotterdam, tevens Academische Werkplaats Publieke Gezondheid Rotterdam (CEPHIR)
	Toon Voorham*	GGD en lid TIJ, tevens lector Kenniscentrum Zorginnovatie, Hogeschool Rotterdam
	Maurice Geluk	Directie Veiligheid en secretaris Toetsingscommissie Interventies Jeugd Rotterdam
Gemeente Zwolle	Erik Dannenberg	Wethouder gemeente Zwolle, tevens voorzitter subcommissie Jeugdzorg van de VNG
Vereniging Nederlandse Gemeenten	Magriet de Jonge*	Coördinator, senior beleidsmedewerker team jeugd, ook lid werkgroep certificering stelselherziening
Ministerie van Veiligheid en Justitie	Edward John Kitselaar	Programmamanager programma Stelselherziening Jeugdzorg

	Monique de Groot*	Hoofd afdeling Jeugdsancties en preventie, Directie Justitieel Jeugdbeleid
	Ilse Tolsma*	Programma Stelselherziening, project kwaliteit
	Ton Eijken*	Senior beleidsmedewerker jeugdsancties, Directie Justitieel Jeugdbeleid
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Youp van Zorge	Directie Jeugd, programma Stelselherziening, projectleider kwaliteit jeugdhulp
	Linda Hilhorst	Curatieve zorg/overheveling jeugd GGZ
	Eva van den Heuvel**	Beleidsadviseur jeugdzorg
GGZ Nederland	Djiewke Verseput	Beleidsadviseur afdeling kwaliteit en verantwoording
	Monique Strijdonck***	Beleidsadviseur afdeling Financiering en Arbeidszaken
De Waag Nederland, Ambulante Forensische Zorg	Sander van Arum	Hoofd behandelzaken, De Waag Utrecht
Nederlands Jeugdinstituut	Tom van Yperen	Programmacoördinator Effectieve Jeugdzorg
	Machteld Zwikker*	Projectleider Erkenning Jeugdinterventies
	Marianne de Graaf**	Projectleider Databank Effectieve Jeugdinterventies
Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitiabelen	Thijs van der Heijden**	Secretaris
Raad voor de Kinderbescherming	Ruth Bolt**	Projectleider gedragsinterventies

- geen * Alleen een interview
 * Interview en aanwezig bij groepsbijeenkomst
 ** Alleen aanwezig bij groepsbijeenkomst
 *** Alleen met een schriftelijke reactie



WHICH INTERVENTIONS REALLY HAVE AN IMPACT ON HUMAN BEHAVIOUR

Prins Hendrikkade 193
1011 TD Amsterdam

Tel +31-20 6684797
E-mail info@mpct.eu
Web www.mpct.eu

impact^{R&D}