

EVALUATIE KWALITEITSVERBETERING WERKSTRAFFEN



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

EVALUATIE
KWALITEITSVERBETERING
WERKSTRAFFEN

- samenvatting -

mr. drs. Willemijn Smit
Lianne Bertling MSc
Marloes Snijdwint MSc
drs. Joost van den Tillaart

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315

Amsterdam, mei 2016
Publicatienr. 15074

SAMENVATTING

Aanleiding en doelstelling evaluatie Kwaliteitsverbetering van werkstraffen

Wanneer een jongere een strafbaar feit heeft gepleegd, kan de rechter of de officier van justitie een taakstraf opleggen. Deze taakstraf kan bestaan uit een werkstraf, een leerstraf of een combinatie van beide. In het geval van een werkstraf verricht de jongere arbeid onder supervisie van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). Het idee is dat de jongere iets terugdoet voor de schade of het leed dat hij of zij heeft veroorzaakt en daarnaast werkervaring opdoet. De werkstraf voor jongeren heeft in de afgelopen jaren de nodige maatschappelijke en politieke aandacht gekregen. De werkstraf zou te vaak niet geschikt zijn voor de delicten waarvoor deze wordt opgelegd en te veel werkstraffen zouden niet worden voltooid. Daarnaast was er kritiek op de organisatie van de tenuitvoerlegging door de RvdK. Dit was de aanleiding voor het project Kwaliteitsverbetering van Werkstraffen (KWS).

Het onderzoek had tot doel om te bepalen in hoeverre de maatregelen en activiteiten ten behoeve van de kwaliteitsverbetering van werkstraffen – zoals voortgekomen uit het project KWS – worden uitgevoerd zoals beoogd. Het onderzoek moest vragen beantwoorden over de opzet, de implementatie en de uitvoering van het project. RegioPlan heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie de evaluatie van het project KWS uitgevoerd in de periode zomer 2015 – april 2016.

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit drie onderdelen:

- a. een planevaluatie, waarin de beleidstheorie werd gereconstrueerd en getoetst;
- b. een implementatiecheck, waarin werd vastgesteld hoe ver de implementatie van het beleid in de praktijk, op de werkvloer, gevorderd is en wat de stand van zaken is met betrekking tot de registratie van indicatoren;
- c. een procesevaluatie, waarin werd onderzocht hoe het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd.

Voor het reconstrueren van de beleidstheorie bestudeerden we de relevante projectdocumenten en voerden we gesprekken met de voormalig projectsecretaris en beleidsadviseur van het project KWS en de ontwikkelaars van de methode om de reconstructie op basis van de documentatie waar nodig aan te passen en aan te vullen. Voor het toetsen van de beleidstheorie vormde de What Works-benadering de belangrijkste ingang. Op basis van de beleidstheorie en de gesprekken daarover in de planevaluatie ontwikkelden we een analysekader waarmee de stand van zaken van de implementatie per

regio in beeld kon worden gebracht ten behoeve van de implementatiecheck. Vervolgens stelden we op basis van het analysekader een vragenlijst op die per e-mail aan de implementatieleiders is gestuurd. In alle regio's is de vragenlijst ingevuld. Op basis van de gegevens die voortkwamen uit de schriftelijke vragenlijst en met behulp van het opgestelde normeringsschema zijn we tot een beoordeling gekomen van de implementatie per regio. Ter aanvulling op de bevindingen uit de vragenlijst hebben we ook nog audit-verslagen bestudeerd. Uit de implementatiecheck kwam naar voren dat in alle regio's het project KWS in voldoende mate is geïmplementeerd. Daarom is besloten om alle tien de regio's te betrekken bij de procesevaluatie. Voor de procesevaluatie zijn we op zoek gegaan naar concrete indicatoren die direct te relateren zijn aan de activiteiten van het project KWS. De informatie op de indicatoren is verkregen door:

- a. interviews met 44 coördinatoren taakstraffen (ct'ers) gecombineerd met bestudering van 113 dossiers;
- b. interviews met 9 werkmeesters/werkbegeleiders en 5 jongeren;
- c. interviews met 2 teamleiders;
- d. informatie ontsloten uit het registratiesysteem van KBPS.

Resultaten

Resultaten planevaluatie

De beoogde doelstelling van de Kwaliteitsverbetering van Werkstraffen is tweeledig:

- het verhogen van de pedagogische waarde van de werkstraf;
- het vergroten van draagvlak voor en een betere beeldvorming over de werkstraf voor jongeren bij ketenpartners, jongeren en ouders.

Deze doelstellingen leiden tot het vergroten van de slagingskans van de werkstraf en daarmee wordt een bijdrage geleverd aan recidivevermindering.

Het project KWS was een algemene noemer waarbinnen zeven activiteiten konden worden onderscheiden. Deze activiteiten betroffen: 1. het werken met een landelijke methode coördinatie taakstraffen (ct methode); 2. het werken met categorieën op basis van de begeleidingsbehoefte van de jongere; 3. bijscholing van ct'ers en hun teamleiders; 4. communicatie over aard, doel en resultaten van de werkstraf; 5. pilot/proeftuinen ten behoeve van het opdoen van ervaring met aanpassingen in het werkproces taakstraffen; 6. het gebruik van een competentieprofiel bij het aanstellen van werkmeesters en 7. het aanpassen van de ICT-omgeving aan de nieuwe methode coördinatie taakstraffen.

Deze activiteiten hebben hoofdzakelijk betrekking op de organisatie, coördinatie en tenuitvoerlegging van de werkstraf. Het is hierbij goed om te bedenken dat deze activiteiten dus niet zagen op het kritiekpunt dat de werkstraf vaak niet geschikt zou zijn voor de delicten waarvoor deze werd opgelegd. Binnen de verschillende activiteiten kan onderscheid worden gemaakt naar kernactiviteiten en organisatorische activiteiten. De eerste vier activiteiten zijn kernactiviteiten en vormden samen de inhoud van het project

KWS. De laatste drie activiteiten zijn organisatorische activiteiten en betreffen feitelijk voorwaardelijke aspecten. De voorwaardelijke activiteiten zijn niet primair op de beoogde doelstellingen gericht, maar dragen bij aan de werkzame mechanismen van de kernactiviteiten. Daarom zijn in de reconstructie hiervoor geen afzonderlijke mechanismen geïdentificeerd.

De methode en, als onderdeel daarvan, het werken met begeleidingscategorieën, is het belangrijkste inhoudelijke aspect van het project KWS. Het werkzame mechanisme voor de methode is een 'doelgerichte en uniforme werkwijze' bij de coördinatie van taakstraffen. Methodisch werken impliceert dat de coördinatie van taakstraffen op een meer systematische en procesmatige wijze plaatsvindt, waarbij het handelen door de afzonderlijke ct'ers niet wezenlijk van elkaar verschilt. In de methode wordt een onderscheid gemaakt naar vier typen begeleidingscategorieën: categorie A (reguliere begeleiding), categorie B (extra pedagogische begeleiding), categorie C (specifieke begeleiding) en categorie D (begeleiding vanuit regels en controle). Het werkzame mechanisme voor het indelen van de jongeren in begeleidingscategorieën is 'optimale matching'. Bij een indeling van de jongere in een begeleidingscategorie is de benadering persoonsgericht, omdat hierbij wordt aangesloten bij de specifieke begeleidingsbehoefte van de jongere. Verondersteld kan worden dat de pedagogische waarde van de werkstraf beter tot zijn recht komt (en daarmee de kans van slagen van de werkstraf wordt vergroot) als rekening wordt gehouden met de begeleidingsbehoefte van de jongere en een optimale matching van de jongere met de werkplek wordt gerealiseerd. Deze veronderstelling sluit dicht aan bij de What Works-principes, meer concreet het responsiviteitsbeginsel. De onderliggende basisveronderstelling van responsiviteit is dat delinquenten niet allemaal hetzelfde zijn, wat tot gevolg heeft dat ze verschillend reageren op pogingen om hun gedachten, gedrag en houdingen te veranderen. Responsiviteit betreft de ontvankelijkheid van een delinquent voor een bepaalde interventie en het belang van een goede afstemming of match tussen de delinquent en de interventie en/of uitvoerder van de interventie. Genoemde match is precies wat wordt beoogd met de methode en het werken met begeleidingscategorieën. Een belangrijke voorwaarde voor de werkzaamheid van dit mechanisme is dat de jongere in de juiste categorie wordt ingedeeld. De bijscholing van de ct'ers en teamleiders beoogt hieraan bij te dragen. Dit sluit dan weer aan bij het professionaliteitsbeginsel van de What Works-principes. Het professionaliteitsbeginsel veronderstelt dat een interventie pas goed kan worden uitgevoerd wanneer de uitvoerders professioneel zijn. Dat betekent dat zij goed zijn opgeleid, de uit te voeren methode beheersen en tegelijkertijd voldoende flexibel zijn om de methode op verantwoorde wijze af te stemmen op de jongere.

Resultaten implementatiecheck

Op basis van de resultaten van de digitale vragenlijst concludeerden wij dat de activiteiten van het project KWS in alle regio's in voldoende mate zijn geïmplementeerd en dat het dan ook zinvol is om een procesevaluatie van het

project KWS uit te voeren. Uit de implementatiecheck bleek dat de voorwaardelijke activiteiten relatief beschouwd iets beter zijn geïmplementeerd dan de kernactiviteiten (82% respectievelijk 78%). Bij de voorwaardelijke activiteiten valt op dat in slechts drie regio's de teamleiders de training sturen op methodisch werken hebben gevolgd. Bij de kernactiviteiten valt op dat het beleggen van een multidisciplinair overleg (MDO) bij een voornemen tot het negatief afsluiten van een werkstraf niet altijd gebeurt en dat in beperkte mate communicatieactiviteiten zijn geïnitieerd ter verbetering van de beeldvorming over de werkstraf. De resultaten uit de implementatiecheck laten voorts geen substantiële afwijkingen zien ten opzichte van de resultaten uit de audit-verslagen.

Resultaten procesevaluatie

De procesevaluatie was gericht op de kernactiviteiten van project KWS, namelijk de communicatieactiviteiten over de aard, het doel en de resultaten van de werkstraf en de methode ct, waar het matchen van de jongeren met een werkproject conform hun begeleidingsbehoefte onderdeel van is.

Communicatieactiviteiten

De communicatie heeft zich de eerste maanden in het bijzonder gericht op de coördinatoren. Beoogd werd om ct'ers kennis te laten maken met het project, nut en noodzaak over het voetlicht brengen en inzicht te bieden in wat de nieuwe werkwijze voor hen betekent. Daarnaast heeft communicatie met externe partijen plaatsgevonden, waaronder toenmalige Bureaus Jeugdzorg, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. Bij werkmeesters en werkbegeleiders is voorts het competentieprofiel aangekondigd. Tot slot heeft een pilot 'communiceren over werkstraffen in de wijk' plaatsgevonden, waarbij werd beoogd om te communiceren over werkzaamheden in de wijk. Op deze wijze werd beoogd om verbinding met de samenleving te zoeken en zodoende het draagvlak voor de werkstraf positief te beïnvloeden. De communicatie-activiteiten zijn in het verleden ingezet en niet gecontinueerd.

Methode ct en matchen conform begeleidingsbehoefte

Alle ct'ers geven aan in principe gebruik te maken van de methode ct, maar meer dan de helft van de ct'ers merkt hierbij op dat zij hun werk niet op een wezenlijk andere wijze invullen dan voorheen. Bijna alle ct'ers geven aan dat zij er doorgaans goed in slagen om jongeren te matchen conform hun begeleidingsbehoefte en de uitkomsten van de dossieranalyse onderschrijven dit. Als belangrijke randvoorwaarde voor een goede matching wordt door ct'ers stevast de aanwezigheid van een groot aantal werkprojecten genoemd. Bovendien is het vaak afhankelijk van de match met de begeleider hoe het gedrag van de jongere uitpakt. Ct'ers plaatsen jongeren bij voorkeur op een individueel project. Groepsprojecten worden met name ingezet voor de zogenoemde D-jongere of om jongeren snel aan het werk te helpen als er onvoldoende beschikbare individuele plekken zijn.

Ct'ers voeren vrijwel altijd intakegesprekken met de jongeren. Ter voorbereiding op het intakegesprek ondernemen de ct'ers grotendeels dezelfde activiteiten. Wel is uit de interviews en dossieranalyse gebleken dat er (tussen de regio's en soms ook binnen een regio) verschillende intakeformulieren in omloop zijn. Bij plaatsing in individuele projecten vindt altijd een kennismakingsgesprek plaats in aanwezigheid van de ct'er. Bij groepsprojecten gebeurt dit niet standaard, daar neemt soms de werkmeester deze taak op zich. Ct'ers vinden het ter ondersteuning van de jongeren erg belangrijk dat ouders betrokken zijn bij de werkstraf. Alle ct'ers nodigen ouders in principe uit voor een intakegesprek. Daarnaast worden ouders gedurende het verloop van de werkstraf op de hoogte gehouden als er problemen zijn en interventies worden ingezet. De mate waarin ouders worden betrokken is vaak wel leeftijdsgebonden. Naast ouders kan de jeugdreclasseerder/gezinsvoogd ook een belangrijke rol vervullen in het ondersteunen en motiveren van de jongeren. Zij worden door ct'ers geïnformeerd over gemaakte afspraken, waaronder het intakegesprek en kennismakingsgesprek, en de inzet van interventies.

In de methode ct wordt onderscheid gemaakt naar positieve ondersteuning en (negatieve) interventies. In 7 op de 10 bestudeerde dossiers heeft een vorm van positieve ondersteuning plaatsgevonden. Door ct'ers wordt het vaakst aangedragen dat zij tussendoor hebben gebeld of geappt om te informeren bij de jongere hoe het gaat, om de jongere te motiveren of te helpen herinneren aan afspraken. In 6,5 op de 10 bestudeerde dossiers is een of meer interventies ingezet. Het betreft hoofdzakelijk jongeren die zijn ingedeeld in een C-categorie of een B-categorie. De gele kaart is het vaakst ingezet, gevolgd door de rode kaart en het stagnatiegesprek.

De meeste ct'ers geven aan dat het afhankelijk is van de omstandigheden of er een eindgesprek wordt gevoerd, bijvoorbeeld bij grote werkstraffen of wanneer de werkstraf heel moeizaam is verlopen. Deze gesprekken worden meestal telefonisch gevoerd. Factoren die het verloop en/of het slagen van de werkstraf negatief beïnvloeden, zijn volgens ct'ers de mentaliteit van de jongeren, een tekort aan projecten (in bepaalde gebieden en/of voor bepaalde jongeren), een instabiele thuissituatie en onvoldoende pedagogische kwaliteit van de werkbegeleiders. Daar komt bij dat een aantal ct'ers ervaart dat bij de jongeren steeds meer sprake is van (zware) problematiek en dat jongeren steeds minder respect voor autoriteit tonen.

Een aantal ct'ers vindt dat het werven van nieuwe projecten moeilijker is dan voorheen. Door bezuinigingen is de werkdruk binnen organisaties verhoogd en is er minder tijd en ruimte om de jongeren aan te sturen. Ct'ers signaleren dat zij in het algemeen over voldoende projectplaatsen beschikken door teruglopende instroom. Tegelijkertijd bestaat er behoefte aan meer werkprojecten waar C- en D-jongeren terechtkunnen of plekken waar jongeren in het weekend kunnen werken. Een aantal ct'ers ervaart in specifieke gebieden een tekort aan projecten. Het beheer van werkprojecten is een belangrijke taak,

waar volgens een aantal ct'ers (veel) te weinig tijd (en geld) beschikbaar voor is. Bovendien wordt het beheer bemoeilijkt door bezuinigingen/reorganisaties, zowel bij werkprojecten als bij de RvdK zelf. Daarnaast verliezen ct'ers soms projecten als zich incidenten met jongeren hebben voorgedaan of door te weinig plaatsingen.

Over het algemeen spreken de ct'ers van een goede werkrelatie met werkmeesters en werkbegeleiders. Meerdere ct'ers merken op dat het bij werkbegeleiders (meer dan bij werkmeesters) belangrijk is om op een positieve manier feedback te geven. Zeker wanneer een plaatsing niet goed is gegaan, moeten (vanuit het oogpunt dat er geen projecten verloren mogen gaan) de belangen van de werkbegeleiders (en hun organisatie) heel serieus genomen worden. De geïnterviewde werkmeesters en werkbegeleiders zijn tevreden over de samenwerking met ct'ers.

Conclusie procesevaluatie

Uit de implementatiecheck bleek al dat in beperkte mate communicatie-activiteiten zijn geïnitieerd. Voorts bleek dat de ingezette communicatie-activiteiten reeds in het verleden (nu ruim drie jaar geleden) zijn geïnitieerd en niet gecontinueerd. Uit de procesevaluatie volgt dat naar de mening van de ct'ers hun werk als ct'er niet wezenlijk is veranderd door het project KWS. De methode ct heeft hun werkwijze vastgelegd en het belang van enkele onderdelen van hun werk over het voetlicht gebracht. Daarnaast is geconcludeerd dat een aantal onderdelen van de methode ct niet of enkel sporadisch worden toegepast. Zo is landelijk nog geen uniform intakeformulier in gebruik genomen, wordt vrijwel nooit een coördinatieplan opgesteld en worden (face-to-face-)eindgesprekken vaak achterwege gelaten. Dit hangt samen met de constatering van ct'ers dat wanneer alle onderdelen van de methode ct worden gevolgd zoals beoogd, dit een verzwaring van de werklust betekent die haaks staat op de productie die ct'ers moeten halen.

Het doel van het project KWS was om de slagingskansen van de werkstraf te vergroten met als einddoel een vermindering van de recidive onder werkgestrafte jongeren. Op basis van de evaluatie kan geen uitspraak worden gedaan over of het project KWS van invloed is (geweest) op het percentage werkgestrafte jongeren dat zijn werkstraf positief afrondt. Uit de registratiegegevens van KBPS blijkt dat in de jaren na de implementatie van het project geen verandering is opgetreden in het percentage jongeren dat de werkstraf positief heeft afgerond. Tegelijkertijd is geconstateerd dat er veel andere factoren zijn die het slagen van de werkstraf beïnvloeden, waaronder de zwaarte van de doelgroep. Door de ct'ers is aangedragen dat de werkgestrafte doelgroep in de loop der tijd zwaarder is geworden. Dit geeft aanleiding tot een discussie die zich breder uitstrekt dan het proces rondom de organisatie en coördinatie van de uitvoering van de werkstraf (en waarop het project KWS betrekking had).

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18 (6e etage)

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl