



**INZET VAN DE ISD-MAATREGEL BIJ
JONGVOLWASSEN VEELPLEGERS:
RESULTATEN VAN VIER REGIONALE PILOTS**

EINDRAPPORTAGE PROCES-EVALUATIE

Bureau Alpha
's-Hertogenbosch, februari 2019

Collin Hoogeveen (Bureau Alpha)
Monique Bruinsma (Bureau Bruinsma)
met medewerking van: Agnes van Burik en Sander Eijgenraam

Colofon

Opdrachtgever

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Uitvoering

Bureau Alpha, 's-Hertogenbosch (www.bureaualpha.nl)

In samenwerking met: Bureau Bruinsma (www.bureaubruinsma.nl)

Auteurs

Collin Hoogeveen (Bureau Alpha)

Monique Bruinsma (Bureau Bruinsma)

m.m.v. Agnes van Burik en Sander Eijgenraam

Verschijningsdatum

Maart 2019

Uitgave

's-Hertogenbosch: Bureau Alpha

(C) WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid, auteursrecht voorbehouden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding.....	19
1.1 Regionale pilots gericht op jongvolwassen (i.c. 'JOVO') veelplegers	19
1.2 De ISD-maatregel in het kort.....	20
1.3 Van ultimatum naar optimum remedium	22
1.4 Doelstelling en onderzoeksvragen.....	24
1.5 Onderzoeksopzet en methode	24
1.6 Leeswijzer	26
2 Inrichting en organisatie van de vier pilots	27
2.1 Organisatie van de pilot	27
2.2 Doelgroep.....	29
2.3 Doelen.....	30
3 Meerjarige ontwikkelingen in de doelgroep en cijfermatige resultaten van de pilots	33
3.1 Aantal jongvolwassenen dat in aanmerking komt voor de ISD-maatregel.....	33
3.2 ISD-opleggingen op landelijk niveau	35
3.3 ISD-opleggingen in de pilotregio's	37
3.4 Opleggingen van de ISD-maatregel bij jongvolwassenen ná de start van de pilots.....	38
4 Visie op ISD voor jongvolwassenen en draagvlak bij organisaties.....	41
4.1 Gedachtegoed van 'optimum remedium' geen eenvoudige boodschap.....	41
4.2 Een groeiend draagvlak in de pilotregio's	42
5 Toeleidingsfase ISD.....	45
5.1 Voorgenomen activiteiten.....	45
5.2 Realisatie van plannen.....	49
6 Tenuitvoerleggingsfase ISD	59
6.1 Voorgenomen acties	59
6.2 Realisatie van plannen.....	61
7 Re-integratie.....	677
7.1 Voorgenomen acties	677
7.2 Realisatie van plannen.....	688
8 De gebleken do's en don'ts in de pilots.....	755
8.1 Alle pijlen op de opbouw van een 'overtuigend goed' JOVO-ISD-programma	755
8.2 Reclasseringsadviseur goed in positie en het voorbereidend casuoverleg	77
8.3 Zorg voor senior ISD JOVO specialisten bij alle betrokken organisaties.....	79

8.4	Maak van het organiseren van passende zorg, leer- en werkplekken een gezamenlijke opgave mét een projectleider	79
9	Bruikbaarheid van ‘do’s’ voor eventuele landelijke implementatie	81
9.1	Veel draagvlak voor inzet	811
9.2	Quick wins	822
9.3	Belangrijke investeringen voor de langere termijn.....	84
10	Conclusies	877
Bijlage 1	Overzicht realisatie acties per regio	97
1.	REGIO AMSTERDAM.....	98
2.	REGIO ROTTERDAM	106
3.	REGIO UTRECHT.....	114
4.	REGIO ZEELAND/WEST-BRABANT.....	118
Bijlage 2	Overzicht geïnterviewde functionarissen en respons.....	123
Bijlage 3	Visie 3RO op ISD (2018).....	130
Bijlage 4	Itemlijsten.....	131
Bijlage 5	Overzicht doelen in pilotplannen per regio	132
Bijlage 6	Verklaring afkortingen	133
Bijlage 7	Geraadpleegde bronnen.....	135
Bijlage 8	Vijf stellingen (discussiebijeenkomst landelijke projectgroep).....	137
Bijlage 9	Leden begeleidingscommissie.....	1388

Samenvatting

Deze voorliggende studie omvat een procesevaluatie van vier pilots, verspreid over de vier regio's Zeeland/West-Brabant, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht. In elk van deze regio's is gedurende de looptijd van twee jaar verschillend geïnvesteerd om te komen tot een betere benutting van de ISD-maatregel bij jongvolwassen stelselmatige daders. In de procesevaluatie is nagegaan welke lessen uit deze pilots kunnen worden getrokken en of elementen wellicht ook interessant zijn om landelijk te implementeren. De procesevaluatie werd uitgevoerd door Bureau Alpha in opdracht van het WODC. Deze samenvatting is leesvervangend en geeft de insteek en resultaten van het onderzoek weer.

S1 VIER REGIONALE PILOTS

Sinds 2004 kan de maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (ISD-maatregel) worden opgelegd aan volwassen veelplegers. Deze maatregel, waarbij iemand voor maximaal twee jaar kan worden gedetineerd, is gericht op het doorbreken van de vicieuze cirkel van het steeds weer opsluiten en vrijlaten van zeer actieve veelplegers. Deze hardnekkige groep van recidiverende daders zorgt voor veel en ernstige maatschappelijke overlast (Struijk, 2011). De periode van de maatregel moet de mogelijkheid bieden voor benodigde behandeling, begeleiding en hulp. Onderzoek van Tollenaar en Van der Laan (2012) laat zien dat de ISD-maatregel de recidive met circa 10 á 15 procentpunten verlaagt.

Jongvolwassen (i.c. 18 t/m 24 jarige) stelselmatige daders krijgen de ISD-maatregel niet vaak opgelegd. Het gaat om hooguit enkele tientallen per jaar. Ten aanzien van deze doelgroep zou sprake zijn van ondergebruik, zo bleek in 2014 uit een onderzoek door Pröpper et al. (2014). Dit komt volgens de onderzoekers onder andere door verkeerde beeldvorming over de inzet van deze maatregel. Ketenpartners gaan te veel uit van de inzet van ISD als een 'laatste redmiddel' (*ultimum remedium*). In het Pröpper-onderzoek kwam naar voren dat professionals vinden dat eerst letterlijk alles geprobeerd dient te zijn. Pas dan komt de ISD-maatregel aan de orde, vond men destijds. Pröpper et al. stelden hier in hun rapport een mogelijke benadering als *optimum remedium* tegenover, die effectiever zou kunnen zijn. Vanuit die benaderingswijze worden de ketenpartners namelijk meer gestimuleerd om ook voor de jongere doelgroep te bekijken of een ISD-maatregel een nieuwe opening kan bieden voor acceptatie van begeleiding en hulp.

Naar aanleiding van het onderzoek van Pröpper et al., en in aansluiting op toezeggingen van de staatssecretaris de ISD voor jongvolwassenen beter te willen benutten, zijn in 2015 en 2016 vier regionale pilots gestart. In Zeeland/West-Brabant, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht zijn de aanbevelingen van Pröpper et al. eerst omgezet in afzonderlijke pilotplannen. In Zeeland/West-Brabant werd het projectleiderschap eerst belegd bij het Openbaar Ministerie en later bij de PI. In andere drie regio's bij het (grootste) veiligheidshuis in de betreffende regio. De doelen van de regionale pilots kunnen als volgt worden geformuleerd:

Hoofddoel van de pilots:

- Een betere benutting van de ISD-maatregel bij jongvolwassen stelselmatige daders van in het bijzonder High Impact Crimes, door het inzetten van de ISD-maatregel vanuit de benadering van optimum remedium in plaats van ultimum remedium.

- Uitgangspunt hierbij is dat dit bijdraagt aan een verminderde recidive en een veiliger samenleving; alsmede aan het goed kunnen functioneren van ex-gedetineerden in de samenleving.

Om dit hoofddoel te bereiken, richten de pilots zich op:

1. Verbetering van het proces van afweging en toeleiding → Toeleiding
2. Verbetering van het programma-aanbod (intra- en extramuraal) → Tenuitvoerlegging
3. Verbeteren van re-integratie (inclusief opvolging en nazorg) → Terugkeer
4. Versterken samenspel in en regievoering door veiligheidshuis → Samenwerking & regie

De looptijd van alle pilots was twee jaar en zij eindigden, vanwege verschillende startmomenten, ergens tussen begin 2018 en begin 2019. De regio's hebben gedurende deze periode ervaring kunnen opdoen met de doelgroep van jongvolwassen veelplegers die potentieel voor de ISD-maatregel in aanmerking kunnen komen. Het gaat in de periode tussen start en einde van de pilots in totaal om 52 jongvolwassenen die daadwerkelijk in de ISD-maatregel zaten. Omdat het elk jaar per regio om een vrij beperkt aantal personen gaat, kan ook niet verwacht worden dat de veranderde focus op ISD heel snel zal leiden tot een ingesleten nieuwe werkwijze. De nadruk ligt op het verkennen van mogelijkheden om de maatregel bij deze doelgroep beter te benutten.

S2 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN PROCES-EVALUATIE

Het doel van de evaluatie is monitoring en evaluatie van het uitvoeringsproces van de vier pilots, met het oog op het verkennen van landelijke implementatiemogelijkheden van onderdelen van de pilots. Medio 2017 is een tussenbalans opgemaakt van de stand van zaken in de pilots¹; de afsluitende dataverzameling vond eind 2018 plaats.

De onderzoeksvragen luiden:

1. Ten aanzien van welke conclusies en aanbevelingen van Pröpper et al. zijn in de pilots activiteiten ontwikkeld? Ten aanzien van welke niet? Waarom niet? Zijn er extra activiteiten (die niet voortvloeien of te verbinden zijn aan Pröpper et al.) uitgevoerd? Welke?
2. a. Welke beoogde acties in de pilots zijn er gerealiseerd en welke werden uiteindelijk niet gerealiseerd?
b. Zijn hieruit *do's en don'ts* af te leiden om de oplegging van de ISD-maatregel bij jongvolwassen zeer actieve veelplegers te verbeteren? Zo ja, welke?
3. Zijn de *do's* landelijk te implementeren? Zo ja, welke? Welke niet en waarom niet?

S3 METHODEN VAN ONDERZOEK

Om de eerste twee onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden werden in totaal 116 personen geïnterviewd: 92 personen in de vier pilotregio's en 24 personen daarbuiten. In de pilotregio's gaat het om betrokkenen van diverse organisaties: 28 personen van het veiligheidshuis/actiecentrum; 21 respondenten werkzaam in Penitentiaire Inrichtingen (PI's); 14 van het Openbaar Ministerie (OM); 15 bij een reclasseringsorganisatie; en de overige 14 respondenten werken bij andere organisaties. Dit

¹ De resultaten hiervan werden beschreven in het werkdocument 'Inzet van de ISD-maatregel bij jongvolwassen veelplegers: vier regionale pilots; voortgangsrapportage, versie 17 oktober 2017' dat werd gedeeld met de landelijke werkgroep ISD-JOVO en met de vier regio's.

zijn politie, gemeente, de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP). Er zijn voorts interviews uitgevoerd in twee niet-pilotregio's (n=14) en met landelijk betrokken functionarissen bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, DJI, 3RO en het Openbaar Ministerie (n=6). Tot slot werden ook nog een viertal rechters geïnterviewd. Verder zijn alle pilotplannen, actielijsten en voortgangsverslagen, zowel halverwege de looptijd als in de periode erna, opgevraagd en geanalyseerd.

Om de derde onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden werden drie bijeenkomsten georganiseerd. De eerste richtte zich op vertegenwoordigers vanuit de landelijke pilotwerkgroep. We spraken met hen over de visies en mogelijkheden ten aanzien van het landelijk vervolg op de pilots. Daarnaast werden er twee bijeenkomsten georganiseerd in regio's waar géén ISD-pilot heeft gelopen, te weten in Den Haag en Arnhem. Bij deze bijeenkomsten vroegen wij de veiligheidspartners in deze regio's om na te gaan welke mogelijke meerwaarde een nieuwe werkwijze rond ISD voor jongvolwassenen in hun dagelijkse praktijk zou kunnen hebben.

S4 RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK

Uit het onderzoek blijkt dat de vier pilotregio's op diverse fronten relevante ervaringskennis hebben opgeleverd. Die kennis helpt - zoals was beoogd - bij het formuleren van ideeën over wat (landelijk) een goed vervolg kan zijn met de opgedane ervaringen en inzichten.

S4.1 Korte schets van de pilots: doelgroep en doelen

In de pilots bestond de doelgroep uit jongvolwassen zeer actieve veelplegers. Om in aanmerking te kunnen komen voor de maatregel moet iemand als *zeer actief veelpleger* beschouwd kunnen worden. Dat betekent dat iemand *'over een periode van vijf jaren processen-verbaal tegen zich opgemaakt zag worden voor meer dan tien misdrijven, waarvan ten minste één in het afgelopen jaar'*. Verder gelden als wettelijke criteria:

- het 3OH-criterium: drie onherroepelijke vonnissen dienen volledig ten uitvoer gelegd te zijn in de afgelopen vijf jaar;
- voorlopige hechtenis moet zijn toegelaten op het nieuw gepleegde feit.

De regio's kozen verschillende manieren om de potentiële doelgroep af te bakenen (16 en 17 jarigen wel of niet meerekenen; alleen HIC-plegers of breder). De totale aantallen die per regio in aanmerking zouden kunnen komen werden geschat tussen de 40 á 50 (Utrecht en Zeeland/West-Brabant) tot 170 (Amsterdam) of 250-350 (Rotterdam). De ervaring in de pilots leert dat circa de helft van deze aantallen op een gegeven moment ook daadwerkelijk aan de hierboven genoemde wettelijke criteria voldoet.

Er was geen sprake van een vaste pilot-werkwijze. Enkel op het niveau van ambitie stelden de regio's de klokken gelijk. Elke regio ging op basis van de adviezen in het rapport van Pröpper et al. op zoek naar wat zij zelf nodig achtten om de lokale praktijk verder te helpen wat betreft een betere benutting van de ISD-maatregel bij jongvolwassen veelplegers. De daarop geformuleerde werkdoelen variëren, van investeringen gelinkt aan een reeds lopende aanpak tot bijvoorbeeld kennisvergroting over ISD bij partners. De hierna volgende tabel geeft een overzicht.

Doelen in de pilotplannen van de vier regio's

	Rotterdam (2015)	Amsterdam (2016)	Utrecht (2016)	Zeeland/ West-Brabant (2016)
Ontwikkelen programma tenuitvoerlegging voor JOVO	X	X	X	X
Verbeteren nazorg/re-integratie	X	X	X	X
Verbeteren toeleiding		X	X	X
Versterken samenwerking / informatieoverdracht	X	X		X
Kennis over ISD vergroten bij partners	X	X		
Geen/minder recidive		X		X
Afweging ISD in voorfase (casusoverleg)	X		X	
Aansluiting intramuraal en extramuraal		X		
Verbeteren toepassing ISD in brede zin		X		
Kwaliteitsimpuls bestaande aanpak	X			
Extra aandacht voor LVB	X			
ISD in gangbaar interventiepalet voor doelgroep	X			

S4.2 Omvang van de bereikte doelgroep jongvolwassenen in de pilots

Het gaat in de pilots om relatief kleine aantallen personen. In de periode tussen start en einde van de pilots zaten in de vier regio's in totaal 52 personen op enig moment in de ISD-maatregel. Dat was een hoger aantal dan de jaren voorafgaand aan de pilotperiode.² In 2011-2015 bedraagt de instroom in de ISD in de vier regio's slechts 32. Per regio ligt dit aantal afgerond dus op gemiddeld twee per jaar. Dat het bij jongvolwassenen om kleine aantallen gaat blijkt ook bij de vergelijking met de oudere doelgroep. De instroom in de ISD is bij jongvolwassenen vier keer kleiner dan bij oudere volwassenen. Als wordt uitgegaan van de potentiële doelgroep van zeer actieve veelplegers, dan is het aandeel dat ISD krijgt in de leeftijd van 18 tot en met 24 jaar slechts 1.7%, vergeleken met 7.1% bij de oudere veelplegers.

Na de start van de pilot nam de instroom toe. In Amsterdam was de toename het sterkst (van gemiddeld 2 per jaar naar gemiddeld 14 per jaar); in de andere regio's was sprake van ongeveer een verdubbeling van de instroom. Hoewel de instroom in de ISD over de hele breedte ook elders toenam, ligt de toename in de vier pilotregio's wel boven de trend elders in Nederland. Het doel van de pilots was een betere benutting van de maatregel ISD bij jongvolwassenen. Uit de cijfers blijkt dat de acties gericht op verbetering van de toeleiding ook gepaard zijn gegaan met een stijging van de instroom van jongvolwassenen in de ISD.

S4.3 Beantwoording onderzoeksvraag 1: Toepassing aanbevelingen uit voorafgaand Pröpper-onderzoek

Op hoofdlijnen zien we de verschillende aandachtgebieden uit het rapport van Pröpper et al. terug in de investeringen die in de pilotregio's zijn gedaan. Overal zijn evenwel andere accenten gelegd om te kunnen aansluiten op de lokale situatie. Sommige adviezen werden opgevolgd, andere niet, en ook zien we zelf aangebrachte accenten.

² Hoofdstuk 3.

S4.3.1 Adviezen van Pröpper et al. die in de pilotplannen werden overgenomen³

- Alle pilotregio's hebben het advies van opgavengestuurd werken vanuit de 'optimum remedium'-filosofie ter harte genomen. Op het niveau van opbouw van projectplannen heeft ieder eigen lijnen gekozen. Er werd hierover bij de start niet veel onderling afgestemd, maar verderop in de pilotperiode is wel van uitwisseling sprake geweest via het landelijke overleg.
- Het projectleiderschap van de regionale pilots werd in drie van de vier pilots bij de veiligheidshuizen belegd. Alleen Zeeland/West-Brabant koos, met aanvankelijk het OM en later de PI als trekker, een andere lijn.
- In de pilotplannen zijn afspraken opgenomen over het verzorgen van de informatievoorziening met een duidelijke focus op de invulling van het voorbereidend werk (opbouwen van een dossier; toewerken naar en onderbouwen ISD-scenario).
- De aanbeveling om de ISD-adviezen voor jongvolwassenen mondeling toe te lichten bij rechtszaken is in geen enkel plan een actiepoint. Toch werd hier later wel op ingezet. In de regio's werd afgesproken dat de reclasseringsadviseur hiertoe ten minste ter zitting aanwezig moest zijn. Bij de regio Zeeland/West-Brabant is in de laatste fase van de pilot ervoor gekozen om een vertegenwoordiger van de PI bij alle ISD-JOVO zittingen als deskundige te laten oproepen.
- De inzet op vroegtijdiger hulp voor de JOVO's, waar Pröpper et al. voor pleit, is veelal vertaald naar een streven om de JOVO na aankomst in de PI zo snel als mogelijk extramuraal te plaatsen.
- Specifieke aandacht voor LVB-problematiek is in alle plannen opgenomen, zoals ook geadviseerd.

S4.3.2 Adviezen van Pröpper et al. die geen aandacht kregen⁴

- Er zijn geen expliciete afspraken gemaakt op het vlak van regie in brede zin. De invulling van de precieze rol en opdracht van de procesregisseurs van het veiligheidshuis zien we veelal niet terug in de doelen en acties. Ook heeft men zich niet voorgenomen om afspraken te maken over wie inhoudelijk de trekker (casusregisseur) zou moeten zijn in de verschillende fasen van het ISD-proces.
- Meer in het algemeen is ook de taakverdeling tussen procesregisseurs van het veiligheidshuis enerzijds en de samenwerkende ketenpartners anderzijds veelal niet in de plannen uitgewerkt.
- Het aanstellen van vaste rechters werd in de regio's niet binnen de mogelijkheden van de pilot gerekend, men heeft zich eerst gericht op het kunnen informeren van rechters over de ISD bij jongvolwassenen.
- Inzet van hulp vóórdat iemand op de ISD-afdeling is geplaatst krijgt in de plannen nauwelijks aandacht. De reden is dat iemand in die vroege fase eerst gemotiveerd dient te worden. Ook op het thema motivatie wordt echter beperkt ingezet.
- Als het gaat om werken aan competenties van het personeel in de PI, dan was de inzet hierop relatief beperkt. Problemen met de capaciteit en personeelsverloop speelden hierin een rol en specifiek in Amsterdam het sluiten van PI Almere einde 2018.

S4.3.3 Aanvullende, zelf aangebrachte accenten in de pilotregio's⁵

- Het advies van Pröpper et al. focust sterk op het opbouwen van een adequaat en onderbouwd scenario in het veiligheidshuis. In de pilotplannen zien we dat het reclasseringsadvies meer centraal is gesteld als bepalend schakelpunt.
- Er werden in regio's geen vaste reclasseringswerkers per JOVO aangesteld, zoals Pröpper et al. adviseerde. Wél is erop ingezet om op pilotniveau experts en voorvechters van de beoogde

³ Paragrafen 5.1, 6.1 en 7.1 en hoofdstuk 10.

⁴ Paragrafen 5.1, 6.1 en 7.1 en hoofdstuk 10.

⁵ Paragrafen 5.1, 6.1, 7.1 en hoofdstuk 10

nieuwe aanpak in stelling te brengen. De staande praktijk bij 3RO stond (en staat) vaak nog onvoldoende toe dat de toedeling van een reclasseringswerker aan een JOVO los wordt gezien van de regio waar een JOVO zich op enig moment bevindt. De wisseling van reclasseringswerkers is hiervan voor JOVO's het gevolg.

- Voor wat betreft de fase vanaf de tenuitvoerlegging laat een vergelijking van de Pröpper-adviezen en de pilotplannen een belangrijk accentverschil zien. Waar Pröpper et al. in de aanbevelingen de nadruk legt op systeemgerichte, samenhangende en langdurige passende behandeling in klinieken⁶, richten de pilotplannen zich meer op het inzetten van een passend programma met voldoende aandacht voor scholing.
- Op het thema re-integratie zijn in het Pröpper-rapport geen concrete aanbevelingen uitgewerkt. In de pilots kreeg dit thema echter wel de nodige aandacht, vooral voor het vroegtijdig gaan bespreken van het thema wonen en de verschillende leefgebieden, de intensivering van samenwerking met gemeente en veiligheidshuis op dit vlak én het (landelijk) agenderen van het nijpend tekort aan adequate woonplekken.

S4.4 Beantwoording onderzoeksvraag 2: Realisatie van plannen en de daaruit te trekken lessen

De doelen van de pilot-regio's liepen uiteen. Dat betekent dus ook dat de daaruit voortvloeiende activiteiten divers waren. We spraken met de uitvoerend betrokkenen in de regio's over realisatie van plannen en ook over de daaruit te trekken lessen. We vatten de resultaten van die inventarisatie hieronder samen voor elk van de vier hoofdthema's waarop zij betrekking hadden:

- Verbetering van het proces van afweging en toeleiding → Toeleiding
- Verbetering van het programma-aanbod (intra- en extramuraal) → Tenuitvoerlegging
- Verbeteren van re-integratie (inclusief opvolging en nazorg) → Terugkeer
- Versterken samenspel in en regievoering door het veiligheidshuis → Samenwerking & regie

Vervolgens wordt stilgestaan bij het draagvlak voor het gedachtegoed van ISD als *optimum remedium* voor jongvolwassenen en de gerealiseerde instroomcijfers, landelijk en in de pilotregio's.

S4.4.1 Toeleiding

Realisatie van plannen⁷

- De grootte van de potentiële doelgroep waarop men zich in de pilot richtte varieert. In Rotterdam is deze ruim, onder andere doordat men ook personen die minder dan tien feiten pleegden wél tot de doelgroep rekent. Hier schat men dat elk jaar zo'n 150 personen binnen de criteria vallen; in Amsterdam (naar schatting circa 85) werkt men ook actief aan de jongvolwassen veelplegers die nog géén Top 600/400 regisseur hebben een procesregisseur aangewezen kregen (vanaf ongeveer halverwege de pilot). In Utrecht en Zeeland/West-Brabant is de doelgroep in de praktijk beperkter geweest, hier schat men dat het potentieel gaat om circa 40 tot 50 personen.
- Waar dit werd beoogd is het ook gelukt om JOVO's te *labelen* als potentiële ISD-ers op basis van de check van veelplegerlijsten aan de harde criteria. Zodoende krijgt men nu in het veiligheidshuis een seintje op het moment dat iemand uit de doelgroep opnieuw is aangehouden. Het wordt dan

⁶ Er werd in de praktijk soms wel ingezet op het inzetten van klinieken om (vaak ook ambulante) de (herhalings)diagnostiek te verzorgen. Omdat hierover vrijwel geen acties in de plannen werden opgenomen is het zicht op de praktijk in onderhavige evaluatie beperkt gebleven.

⁷ Paragraaf 5.2 en hoofdstuk 10.

mogelijk om zonodig contact met ZSM te zoeken om hen te wijzen op het voorwerk dat in het veiligheidshuis al is verricht.

- Hoewel mondjesmaat pogingen werden gedaan ook de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) bij de pilots te betrekken, lukte dit nog niet goed. Alleen daar waar deze organisatie al deelnemer was bij het casusoverleg, is sprake van goede onderlinge afstemming. Op ZSM kan men soms nog beter gebruik maken van mogelijke informatie bij de RvdK. Meer in het algemeen lukt het overigens wel om jeugdinformatie (deels via het casusoverleg; deels via de informatie in de database JD-Online) in voldoende mate mee te nemen in de afweging. Hierop werd in enkele regio's expliciet inzet gepleegd.
- Hét belangrijkste schakelpunt in het ISD-proces is het reclasseringsadvies. Er is in de pilots op ingezet de kwaliteit te verbeteren en volgens de betrokkenen is dat gelukt. De wenselijkheid van ISD wordt nu vaak beter onderbouwd en ingebouwde kwaliteitswaarborgen (tegenlezen door expert binnen 3RO; onderlinge afstemming tussen reclasseringswerkers; vooraf contact met de PI) hebben hieraan bijgedragen. Hoewel de invloed vanuit de pilots op het werk in ZSM als beperkt wordt ingeschat, is wel gezorgd voor opname in de werkinstructie van de werkwijze bij een potentiële ISD-er.
- Er is in de pilots voorts ingezet op het voorlichten, en soms ook trainen, van reclasseringswerkers, rechters, officieren van justitie en parketmedewerkers, (proces)regisseurs, en van medewerkers in de PI, over de beoogde aanpak van jongvolwassenen. Het heeft geleid tot het formuleren van een landelijke visie op één A4 door 3RO (zie bijlage 3), waarin de optimum remedium benadering en de mogelijkheid van ISD bij jongvolwassenen expliciet is opgenomen.
- Het blijkt dat in de pilots is ingezet op het stroomlijnen van het werkproces van OM en 3RO en/of vooraf afstemming van de te volgen lijn door OM en 3RO ter zitting. Respondenten van verschillende organisaties (en ook rechters), laten weten dat de doorgaans geen ISD aan jongvolwassenen wordt opgelegd als er geen overeenstemming is tussen 3RO en OM. Er is overigens te zien dat van consensusgerichtheid als primair doel in de toeleiding zeker geen sprake is. Bij de betrokken partijen is er namelijk ook sprake van gezonde weerstand hiertegen. Dit betekent dat deze partijen (3RO, OM, veiligheidshuis), ondanks de soms intensieve samenwerking, blijven opereren vanuit de eigen rol.
- We zien dat de inspanningen in de regio's gepaard zijn gegaan met hogere instroomcijfers van JOVO's in de ISD. Met name in Amsterdam, maar ook in de andere drie regio's, was sprake van een stijging die tenminste ten dele hierdoor kan worden verklaard.

Gebleken *do's en don'ts* bij de toeleiding⁸

- Het blijkt goed te werken als wordt ingezet op kwaliteitsverbetering van reclasseringsadviezen. De rechter wil na aanhouding snel duidelijkheid over de richting waarin de reclasseringswerker denkt wat betreft het advies. Bij korte lijnen tussen veiligheidshuis, reclasseringsadviseur en OM (/ZSM) lukt het om vroegtijdig af te stemmen en in principe alleen ISD van de rechter te vragen als partijen het eens zijn en een eensluidend verhaal hebben.
- In de voorfase van casusoverleg in het veiligheidshuis is het *labelen* van potentiële ISD-ers van belang. De optie 'ISD: ja/nee' zou standaard langs moeten komen in het casusoverleg. Ook werkt het goed als partners zoals RvdK en jeugdbescherming bij het voorbereidend casusoverleg zijn aangesloten. Via hen kan jeugdinformatie worden ingebracht.

⁸ Hoofdstukken 8 en 10.

S4.4.2 Tenuitvoerlegging

Realisatie van plannen⁹

- In de pilotplannen werd als doel gesteld om de contouren van een programma van dagactiviteiten en zorginterventies voor jongvolwassenen te beschrijven. Dit is nog niet gerealiseerd, hoewel er (bijvoorbeeld in de PI Vught) tegen het eind van de pilotperiode hierin wel stappen zijn gezet. Bij betrokkenen zijn er gedurende de pilot twijfels over de haalbaarheid van een apart programma voor jongvolwassenen. Hoewel men doorgaans goed in staat is de doelgroep van jongvolwassenen te typeren, wordt de reden van 'diversiteit in de doelgroep' aangevoerd als reden om geen programma te kunnen beschrijven. Er is wel op landelijk niveau (vanuit DJI) een beknopte inventarisatie uitgevoerd van alle mogelijke jeugdinterventies voor deze doelgroep. De vervolgstap (welke zijn mogelijk passend?) dient nog te worden gezet.
- Veel respondenten in de PI geven aan dat ze het erg lastig vinden om te werken met de jongvolwassenen: het is geen gemakkelijke doelgroep. Er is in de pilots met het vormgeven van een pedagogisch klimaat (meer belonen en minder straffen) geëxperimenteerd. Het blijkt dat binnen een afdeling met ook oudere ISD-ers (en soms vermenging met het Huis van Bewaring bij dagactiviteiten) het eigenlijk niet mogelijk is om een goed gerichte aanpak vorm te geven. In individuele gevallen is er in de pilots zeker minder snel gestraft en rekening gehouden met het puberale karakter van het gedrag van sommige JOVO's.
- Er wordt nog relatief weinig geïnvesteerd in het motiveren van JOVO's. Er is in de pilots wel gewerkt aan het concentreren van expertise over de doelgroep bij een specifieke groep mensen. De werkers op de werkvloer (met name in de PI) komen nu tijd tekort en hebben geen extra uren voor de JOVO's die wel extra aandacht nodig hebben. In veel gevallen (onder meer diagnostiek, scholing, aanpakken schulden, drugsverslaving) hangt het van de motivatie af of er stappen gezet kunnen worden.
- Wel is er in de pilots extra aandacht geweest voor scholing van jongvolwassenen. Hoewel soms beoogd werd een apart programma specifiek voor jongvolwassenen op te zetten, kwam dit niet van de grond. Sterker nog: de faciliteiten in de PI om op maat aan de scholingsbehoeften van jongvolwassenen te kunnen werken ontbraken veelal. Er werd wel mondjesmaat geëxperimenteerd met het volgen van een opleiding buiten de muren van de PI, maar structurele samenwerking met een school/scholen is nog niet opgezet. In de PI verwijst men af en toe ook naar de motivatie van de jongvolwassene om naar school te willen gaan puur om buiten de PI te kunnen zijn. Betrokkenen stellen aan het eind van de pilotperiode vast dat het beter in kaart brengen van de daadwerkelijke behoefte, mogelijkheden en (wederom) motivatie voor scholing per JOVO een onontbeerlijke stap is. Aan deze stap werd in de pilots soms nog te weinig aandacht besteed. In Rotterdam heeft men nu een boekje ontwikkeld (naar voorbeeld van een instrument van de reclassering) om de JOVO te helpen met aanbrengen van structuur, reflecteren en vooruitkijken.
- De beoogde snellere extramurale plaatsing lukt soms wel en soms niet. Ook hier geldt dat het niet bijhouden van gegevens over jongvolwassenen het lastig maakt er algemeen geldende uitspraken over te doen. Enerzijds wordt in interviews met respondenten in de PI en daarbuiten nadrukkelijk benoemd dat de jongvolwassenen zo snel als mogelijk is weer buiten de gevangensmuren dienen te zijn. Maar anderzijds wordt, met name door respondenten in de PI, ook benadrukt dat het belangrijk is dat ze eerst wennen aan het ISD-regime en ook dat de PI-medewerkers de JOVO

⁹ Paragraaf 6.2 en hoofdstuk 10.

eerst moeten leren kennen. Het feit dat de contactfrequentie en de ruimte om aandacht te geven (met name bij senior casemanagers) doorgaans (veel) te beperkt is en maakt dat contactgroei minder snel gaat dan gewenst.

Gebleken *do's en don'ts* bij de tenuitvoerlegging¹⁰

- Primair vinden de betrokkenen het van belang dat de PI's, samen met partners, een helder beeld gaan schetsen van de specifiek voor jongvolwassenen bestaande mogelijkheden in het ISD-programma. Nu er in de toeleiding in de pilots (soms flinke) stappen zijn gezet is eerst helderheid hierover nodig.
- Binnen zo'n programma dat jongvolwassenen goed bedient, zijn elementen nodig zoals de versterkte inzet op motivatie (nu onderbelicht), een concreet aanbod scholing en dagbesteding, investering op diagnostiek en een visie op een pedagogische benadering. Hand-in-hand begeleiding is noodzakelijk, blijkt uit de pilots.
- Opleiding van de betrokken ZBIW-ers (nu veelal mbo-niveau) is onontbeerlijk. De mentor wordt namelijk door veel respondenten gewaardeerd als in potentie 'de nummer één motivator' van jongvolwassenen.
- Als de re-integratie tijdig start in de fase van tenuitvoerlegging, dan volgen de kleine successen vanzelf. Van belang is dus om de woonbestemming direct bij de start van de ISD te bespreken en individuele problemen (schulden!) in kaart te brengen. Vervolgens moeten de successen gedeeld worden met partners, om te zorgen voor een juiste beeldvorming bij anderen van wat de PI (met anderen) wél voor elkaar krijgt bij de jongvolwassenen.

S4.4.3 Re-integratie

Realisatie van plannen¹¹

- Op het vlak van re-integratie werd in de pilots veelal aangesloten bij reeds lopende programma's gericht op nazorg. Re-integratie functionarissen "van buiten de PI's" (die veelal werkzaam waren in de veiligheidshuizen) werden vaker dan daarvoor betrokken bij trajectbepalingsoverleggen. Zij denken al vroegtijdig mee bijvoorbeeld over de mogelijkheden voor scholing. Een aandachtspunt is evenwel dat zij in het vervolg van een traject ook nog wel eens de aansluiting weer verliezen (met name na extramurale plaatsingen en/of overplaatsingen).
- Mede door de pilot zijn er verder ervaringen opgedaan met enkele nieuwe manieren van werken. Zo werd in de PI Vught video-conferencing ingezet in de zoektocht naar een woning. Ook bieden gemeenten en veiligheidshuizen hun diensten aan in de PI, bijvoorbeeld om te ondersteunen in het vroegtijdig aanpakken van schulden. De afspraak om schulden en huisvesting als vast onderwerp direct in de trajectbepaling mee te nemen wordt genoemd als winstpunt in Amsterdam. Verder zijn de ervaringen in de regio rondom Bergen op Zoom (Veiligheidshuis Markiezzaten) met het inzetten van ervaringsdeskundigen in de begeleiding van ex-gedetineerden (niet per se jongvolwassen) erg positief.
- De uitvoering van gemaakte re-integratieplannen strandt nog wel eens, soms door onduidelijkheid over financiering (bijvoorbeeld: wie betaalt als een JOVO wordt overgeplaatst naar een andere PI? Wat is de gemeentelijke verantwoordelijkheid in deze?).

¹⁰ Hoofdstukken 8 en 10.

¹¹ Paragraaf 7.2 en hoofdstuk 10.

- De toeleiding naar een beschermde woonplek is overduidelijk het belangrijkste knelpunt als het gaat om oplossingen voor problemen bij re-integreren. Er is te weinig passende huisvesting voor deze doelgroep. Het ontbreken van een (recente) diagnose is hierbij ook soms het probleem. Voor dat laatste zijn wel oplossingen aangedragen in de pilotregio's, zoals het vroegtijdig veiligstellen van een pré-beschikking voor een woonplek (in de regio Amsterdam genoemd). Verder is de onduidelijkheid wie de indicatie zou moeten verzorgen verhelderd zowel in de regio Utrecht als Amsterdam.
- Conform de regelgeving en afspraken hieromtrent worden uitgestroomde (JOVO) ISD-ers nog enige tijd na uitstroom gevolgd door het veiligheidshuis. Betrokkenen geven nadrukkelijk aan dat dit ook nodig is. Tijdens het verloop van de pilot werden enkele goede voorbeelden aangetroffen in de regio's. Het lukte soms, door intensivering van samenwerking en afstemming over werkprocessen, om de aanmelding voor een beschermde woonplek te verbeteren (in Amsterdam) en ook deed men goede ervaringen op met uitplaatsingen bij Exodus (Utrecht).
- Er is in de regio's in het algemeen wel sprake van toenadering tussen gemeenten en de PI. Ze zoeken elkaar vaker op voor afstemming rondom jongvolwassen ISD-ers. Gemeentelijk functionarissen bemoeien zich in het algemeen in toenemende mate al in de PI met de eigen inwoners, geven enkele respondenten aan. In Rotterdam is in de pilot Samenwerken op Locatie goed samengewerkt tussen PI, gemeente en 3RO.

Gebleken *do's en don'ts* bij het werken aan re-integratie¹²

- Meerdere respondenten benadrukken dat er senior medewerkers nodig zijn op dit thema. Er is aangegeven dat het werken aan re-integratie met medeneming van het sociaal systeem van een jongvolwassen veelpleger hbo-competenties vraagt.
- Procesregie is belangrijk. Dit doet zich met name gelden in de periode dat iemand een tijd buiten de regio (extramurale plaatsing) verblijft en daarna om een of andere reden terugkeert. In zo'n geval is er nog weleens sprake van onderlinge afstemmingsproblemen. Er wordt op verschillende manieren in de regio's gezorgd dat nieuwe afstemming in de plaats komt voor het eerder afgeschafte 'duaal moment'. Want vroegtijdige en periodieke afstemming tussen gemeentes, reclassering en PI is onontbeerlijk vinden veel respondenten. Het ontbreekt in de PI's echter nog vaak aan capaciteit om dit te realiseren.
- Om de doelgroep beter te kunnen begeleiden zijn investeringen essentieel. Respondenten van veiligheidshuis en van diverse partners benadrukken in alle regio's vooral het belang van meer (toegang tot) beschermde woonplekken. Ook wordt regelmatig de behoefte aan meer intensieve op maat begeleiding benadrukt.

S4.4.4 Samenwerking en regie

Realisatie van plannen¹³

- In het algemeen geven respondenten van diverse organisaties in alle regio's aan dat de samenwerking tussen ketenpartners door de pilots is toegenomen. Die samenwerking beperkt zich in de fase van tenuitvoerlegging vooral tot het geven van enige inbreng in het trajectbepalingsoverleg.

¹² Hoofdstukken 8 en 10.

¹³ Paragrafen 5.2.1, 6.2.5 en 7.2.3, hoofdstukken 4 en 10.

- Het is ook gelukt om het bespreken van de optie ISD bij jongvolwassen veelplegers meer tot een vanzelfsprekendheid te maken. De benadering van ISD als optimum remedium vindt steeds meer ondersteuning, mede door toenemende afstemming hierover.
- Wel vindt de afstemming over JOVO's tijdens het verloop van de maatregel nu nog veelal ad-hoc plaats. Men was wel van plan om tot een systeem te komen van periodieke afstemming over JOVO's, maar dit is nog niet van de grond gekomen.
- Het veiligheidshuis heeft het voorbereidend casusoverleg duidelijk tot een sterk voertuig ontwikkeld met als doel een overtuigend verhaal ter zitting voor te bereiden. Het lukt door de pilots ook vaak goed om te zorgen voor adequate afstemming vóóraf tussen 3RO, OM en andere partners. Daarbij maakt de reclasseringswerker wel altijd opnieuw de afweging 'wel/geen ISD'. Het advies van het veiligheidshuis wordt hierbij veelal overgenomen, maar de samenwerkende partijen hebben soms nog moeite om de onderlinge rollen en taken scherp af te bakenen.
- Verder is er in de pilots veel geïnvesteerd in het krijgen van draagvlak voor de nieuwe aanpak middels informatiebijeenkomsten en voorlichting. Dat heeft zich uitbetaald, maar is ook iets dat blijvend gedaan dient te worden. Ook zien we dat het draagvlak binnen de betrokken partijen (met name rechters, reclasseringswerkers) kan variëren.¹⁴
- Vanaf het moment dat een JOVO instroomt in de ISD, zien we dat de PI nog veel stappen te zetten heeft om gebruik te maken van de mogelijkheden van samenwerking. Met de JJI's is de samenwerking niet of nauwelijks van de grond gekomen, de medewerkers in de PI maken doorgaans nog vrij weinig gebruik van hulptroepen buiten de PI en ook zien (potentiële) partners (denk aan interventiespecialisten van veiligheidshuis, maar ook medewerkers schuldhulpverlening) zich nog niet vaak genoeg uitgenodigd om bij te dragen aan adequate trajecten. Het feit dat, met name bij de spil in de trajecten (senior casemanager) het werk soms boven het hoofd groeit wreekt zich. Ze zien door verschillende oorzaken hun pogingen het traject adequaat te richten regelmatig stranden. Dan gaat het om oorzaken als beperkte capaciteit, gebrekkige communicatie, maar ook het gebrek aan motivatie bij JOVO's. Er is op casusniveau soms geprobeerd de samenwerking te zoeken (bijvoorbeeld met een school), maar structureel heeft dit tot dusverre geen (ver)nieuw(end) aanbod voor JOVO's opgeleverd, ondanks de voorzichtige plannen in die richting.
- Gebleken is dat veiligheidshuizen het lastig vinden de regierol invulling te geven, vooral als het gaat om het zorgen voor continuïteit in het gehele ISD-proces. Het ontbreken van doelen en acties over de precieze rol van het veiligheidshuis speelt hierbij ook mogelijk parten. Acties gericht op continuïteit in de regie richtten zich op het koppelen van één reclasseringswerker per JOVO: dat is in de pilots niet gelukt.

Gebleken 'do's en don'ts' bij het werken aan samenwerking en regie¹⁵

- Het lijkt de aanpak duidelijk verder te helpen als een betrokken kernpartner een expert stakeholder naar voren schuift die zorgt voor de onderlinge verbinding én voor een kwaliteitswaarborg in de eigen organisatie.
- Verder lijkt het ook raadzaam om wel te werken met een regionaal projectleider op dit thema. Deze staat aan het roer van de organisatie van passende zorg-, leer- en werkplekken voor jongvolwassenen in de ISD als een gezamenlijke opgave.
- Projectleiders kunnen er voorts op toezien dat invulling wordt gegeven aan de gedachte van ISD als *optimum remedium*. Hiervoor zijn periodieke voorlichtings- en

¹⁴ Zie met name hoofdstuk 4.

¹⁵ Hoofdstukken 8 en 10.

informatiebijeenkomsten bij de verschillende organisaties (inclusief rechters) steeds opnieuw nodig.

- Het werkt goed als de PI gebruik maakt van de mogelijkheden die er buiten zijn. Zet schuldhulpverlening vroegtijdig in; en maak gebruik van de kennis van de procesregisseurs en gemeentelijke interventiespecialisten van het veiligheidshuis. Zij kennen de sociale kaart van hun eigen regio, zodat de PI hierin niet hoeft te verdwalen.
- Onder aanvoering van procesregisseurs van het veiligheidshuis is veelvuldiger overleg nodig om de trajecten goed te kunnen volgen en richten.
- Professionals kunnen de terminologie (*optimum* of *ultimum remedium* benadering) niet altijd goed begrijpen en/of vertalen naar de praktijk. Hiermee dient rekening gehouden te worden bij de verdere (beleids)ontwikkeling ten aanzien van de ISD voor jongvolwassenen.

S4.5 Beantwoording onderzoeksvraag 3: Mogelijkheden voor landelijke implementatie

Er is nagegaan wat de mogelijkheden zijn voor landelijke implementatie van (onderdelen) van de pilots.¹⁶ Hiertoe werd een groepsinterview uitgevoerd met leden van de landelijke projectgroep. Ook werd er een groepsinterview gehouden in twee regio's die niet meededen in de pilot (Arnhem en Den Haag).

Op grond van de groepsinterviews kunnen we vaststellen dat de grondhouding ten aanzien van de doelstellingen in de pilots ook in de twee niet-pilotregio's positief is. Hoewel er net als in de pilotregio's enige tijd geleden kanttekeningen geplaatst worden, en er ook hier terughoudendheid is bij sommige partners, zijn er volgens deze respondenten zeker mogelijkheden om een vergelijkbare inzet vanuit de veiligheidshuizen te gaan organiseren.

Er zijn soms al mogelijkheden om met een voorsprong te starten, benoemen de respondenten in de groepsinterviews. Zo zijn communicatielijnen in kleinere regio's (minder organisatiedrukke, kleinere PI) soms al korter en hierdoor mogelijk effectiever. Ook wordt er soms al (vanuit de PI) actief (mee)gewerkt aan ontwikkelen van passend woonaanbod voor deze doelgroep. Activiteiten vanuit de PI gericht op werkgevers, waar ISD-ers aan hun re-integratie kunnen werken worden eveneens genoemd. Verder bestaat er volgens deze respondenten in de veiligheidshuizen een bruikbare structuur om voorbereidend werk in casuoverleg te kunnen gaan uitvoeren. Hiervoor is nog wel nodig, zo wordt benoemd, dat wordt geïnvesteerd in het ontwikkelen van een werkwijze voor het checken van de (harde) criteria; duidelijke afspraken tussen reclasseringswerkers en veiligheidshuis over rolverdeling (geen onnodige 'druk' bij adviseurs om ISD te 'moeten' adviseren).

In brede zin is het beeld vanuit deze groeps gesprekken dat voor implementatie van de pilots investeringen nodig zijn in woonplekken. Verder is voortdurend blijven informeren en betrekken van ketenpartners eveneens noodzakelijk. Dat zagen we overigens ook in de huidige pilotregio's. Dit kan volgens respondenten niet worden gedaan zonder een regionaal projectleider die specifiek voor deze taak is vrijgemaakt. Het serieus aandacht geven aan het opzetten van een programma in de PI is nodig; een programma waarin expliciet ruimte is voor de specifieke kenmerken (o.a. LVB) van de doelgroep van jongvolwassen ISD-ers.

¹⁶ Hoofdstuk 9.

Bovenal zijn veel respondenten, zowel op uitvoerend als strategisch niveau, van mening dat nu eerst DJI aan zet is. Van deze organisatie wordt verwacht dat er keuzes worden gemaakt omtrent het faciliteren van de PI's zodat ze daadwerkelijk kunnen investeren in deze doelgroep. Dat zou dan gedaan moeten worden door te werken aan een beter opleidings- en competentieniveau van ZBIW-ers en andere medewerkers. En ook door het bieden van voldoende capaciteit, zodat de senior casemanagers ook hun cliënten kunnen bezoeken die in de extramurale fase zitten, als dit nodig is. En met ruimte voor creativiteit van de medewerkers die nu graag willen, maar vaak niet de mogelijkheden hebben om hun steentje bij te dragen aan re-integratie. Als ze dat wel kunnen doen, kunnen ze het risico op recidive en een herhaling van zetten kleiner maken.

S4.6 Tot slot¹⁷

Omdat ISD als 'maatregel' meer een toekomstgericht perspectief in zich heeft (vergeleken met een gevangenisstraf) ligt er dus ook meer focus op het willen inzetten op re-integratie. De randvoorwaarden hiervoor dienen in de PI en bij samenwerkingspartners goed geregeld te zijn. Op basis van de bevindingen in dit onderzoek kunnen de onderstaande pilotoverstijgende aandachtspunten naar voren worden gebracht voor wie zoekt naar een verbeterde inzet van de ISD-maatregel voor jongvolwassen veelplegers:

1. Het gesprek over de ISD-maatregel als *optimum remedium* kan nooit klaar zijn.
We zien dat in de pilotregio's de vraag 'ISD: ja/nee' inmiddels normaal is geworden ook als het gaat om jongvolwassen zeer actieve veelplegers. Het verschil tussen de *ultimum* benadering (eerst nog andere dingen proberen) of een *optimum* aanpak blijft echter bestaan. Alleen door hierover in de voorfase in het veiligheidshuis herhaaldelijk met elkaar te spreken lukt het om gezamenlijk vast te stellen dat van andere interventies weinig meer verwacht kan worden.
2. Motivatie van de jongvolwassenen vraagt gerichte investeringen.
In de pilots is weinig ingezet op motivatie van de doelgroep. De functionarissen in de PI die zich hiervoor inzetten hebben het zwaar: het is een lastige nieuwe doelgroep en er ontbreekt simpelweg de tijd die nodig is. Dat terwijl de benodigde inzet op motivatie een voorwaarde is om verderop effectief te kunnen zijn. Het kan ook niet los gezien worden van inrichting van een goed afgestemd programma in de PI en inzet op meer en effectieve samenwerking.
3. Met name DJI is volgens veel respondenten aan zet.
Er wordt een zodanige inrichting van het programma verwacht dat de PI ook tijdens de extramurale fase effectief kan (samen!)werken aan re-integratie. Het feit dat dit programma nog tekort schiet roept vragen op. Is er een verband met het feit dat in de wet het aspect van 'recidivebestrijding door vrijheidsbeneming' voorafgaat aan de mogelijkheid van resocialisatie en/of re-integratie gedurende de periode van vrijheidsbeneming? Juist omdat het om een *maatregel* gaat (en niet een gevangenisstraf) kan verwacht worden dat het toekomstgerichte element ook de benodigde investeringen ten behoeve van re-integratie met zich meebrengt. De PI staat in haar opdracht niet alleen maar kan, met sluitende afspraken over taken en rollen van de verschillende partners, samen met anderen eraan werken om toekomstige recidive van jongvolwassen en oudere ISD-ers effectief te bestrijden.

¹⁷ Hoofdstuk 10.

4. Samenwerking, afbakening van taken en rollen en regie.

Rollen en taken zijn, mede door het ontbreken van een uniforme werkwijze, in de pilotperiode nog niet uitgekristalliseerd. Binnen deze samenwerking is met name de regierol in de verschillende fasen van het ISD-proces nog een onderbelicht thema. De pilots hebben nog slechts beperkt kunnen bijdragen aan meer continuïteit of helderheid over de regierol waar het gaat om ISD voor de doelgroep van jongvolwassenen. Als het gaat om regie, dan ligt primair de bal nu bij de veiligheidshuizen waar procesregie wordt gevoerd op complexe casuïstiek. In de toeleidingsfase is de samenwerking sterk verbeterd, en een werkwijze uitgekristalliseerd waarin veiligheidshuis en 3RO elkaar in de pilotregio's vrij goed begrijpen. In deze fase heeft veelal het veiligheidshuis de regie, maar omdat ze onvoldoende positie heeft om deze rol voort te zetten na de start van de maatregel in de PI ontbreekt nu de continuïteit. Voor de fases na de toeleiding kunnen zich op verschillende momenten verschillende regisseurs bij de JOVO melden, zonder dat samenwerkende partners hierin duidelijk samen optrekken met heldere taakafbakening en adequate uitvoering van rollen. De complexe inrichting van het werkproces lijkt op dit punt nog verre van afgestemd op de complexe werkelijkheid van een JOVO in de ISD. De JOVO die af en toe terugvalt en verschillende zijpaden bewandelt, voordat daadwerkelijk stappen vooruit gezet worden.

5. Tot slot past een opmerking over de reikwijdte en schaal van de pilots.

De pilots hebben zich twee jaar lang geconcentreerd rondom een relatief beperkt aantal casussen (tussen 5 en 24 per regio). De ervaringskennis is daardoor tot dusverre nog in opbouw. Nieuwe werkwijzen bij deze doelgroep zijn ontwikkeld, maar kunnen met zo weinig casuïstiek nog niet voldoende inslijten. Langerdurende aandacht voor de doelgroep is nodig. Over de effectiviteit van de inzet van ISD bij jongvolwassenen kunnen op basis van deze procesevaluatie geen uitspraken worden gedaan. Onderzoek naar de meerwaarde van ISD boven andere sancties (denk aan de PIJ of een gevangenisstraf) is nodig om richting te geven aan de inzet op recidiveverminderende interventies bij jongvolwassenen in de toekomst.

1. Inleiding

1.1 Regionale pilots gericht op jongvolwassenen (i.c. 'JOVO') veelplegers

Sinds 2004 kan de maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (ISD-maatregel¹⁸) worden opgelegd aan volwassen veelplegers. Deze maatregel, waarbij iemand voor maximaal twee jaar kan worden gedetineerd, is ingesteld met als grondslag de ernstige maatschappelijke overlast veroorzaakt door een kleine, maar hardnekkige groep recidiverende daders (Struijk, 2011). Uit onderzoek naar effecten van de maatregel blijkt dat inzet van de ISD-maatregel de recidivekans, gerekend over een periode van twee jaar na uitstroom, met circa 10 á 15 procentpunten¹⁹ verlaagt (Tollenaar en Van der Laan, 2012). Hoewel er al jaren wordt gewerkt aan de implementatie van de maatregel blijkt uit recent onderzoek door Pröpper et al. (2014)²⁰ dat nog steeds sprake is van ondergebruik van deze maatregel bij jongvolwassenen (i.c. 18 t/m 24-jarige) veelplegers. Elk jaar krijgt slechts een handvol jongvolwassenen de maatregel opgelegd, terwijl de groep die ervoor in aanmerking kan komen vele malen groter is. Tot aan de start van de pilots gaat het landelijk om circa 10 tot 20 ISD-maatregelen voor jongvolwassenen per jaar. In dezelfde periode bedraagt de doelgroep jaarlijks zo'n circa 1000 jongvolwassenen zeer actieve veelplegers²¹. Een belangrijke oorzaak van ondergebruik is volgens Pröpper et al. de verkeerde beeldvorming omtrent de maatregel. Ook spelen hierbij knelpunten in de ketensamenwerking en informatieoverdracht een rol.

In 2014 geeft toenmalig minister Opstelten in een brief²² aan de Tweede Kamer aan *'te willen bevorderen dat de ISD-maatregel wordt opgelegd bij jongvolwassenen veelplegers, met name bij de jongvolwassenen veelplegers die veel overlast veroorzaken en het gevoel van onveiligheid in de samenleving vergroten door zich schuldig te maken aan High Impact Crimes (HIC) als straatroof en woninginbraak.'* Opstelten geeft aan dat een nieuwe mindset bij betrokken ketenpartners nodig is. Drie jaar eerder werd eveneens vanuit de regering aangegeven dat zonnig het ISD-programma zal worden aangepast aan jongvolwassenen.

Uit het onderzoek door Pröpper et al. kwam naar voren dat een onnodig stringente interpretatie van de wet en beeldvorming over de ISD-maatregel een belangrijke oorzaak waren voor het weinig of niet opleggen van deze maatregel bij jongvolwassenen. Er werd teveel uitgegaan van ISD als 'laatste redmiddel' (*ultimum remedium*) en dus dat eerst letterlijk alles geprobeerd dient te zijn. Pröpper et al. stelde hier een mogelijke benadering als *optimum remedium* tegenover die effectiever zou kunnen zijn. Het betekent dat bezien moet worden of de maatregel wellicht *de best mogelijke maatregel is* in een gegeven situatie. Hoewel bescherming van de maatschappij vooraan staat in de wet constateerde Pröpper et al. dat er in de praktijk daarnaast het beeld van 'voor wat hoort wat' heerst. Dit beeld kan zo'n optimum remedium benadering in de weg staan. Vanuit dit beeld is vrijheidsbenaming namelijk alleen te rechtvaardigen in ruil voor effectieve zorg. Pröpper et al. constateerden ook dat er bij professionals in de keten vaak onvoldoende kennis was van de mogelijkheden om in het kader van de ISD-maatregel aan (om)scholing, werk en behandeling te werken. De nieuwe benadering van de ISD

¹⁸ De maatregel ISD richt zich op zogenaamde 'zeer actieve veelplegers' (ook wel: ZAVP). Iemand kan op de nominatie voor ISD worden geplaatst als van deze persoon in de afgelopen vijf jaar minstens tien misdrijven in processen-verbaal zijn opgenomen en tenminste drie keer onherroepelijk veroordeeld is. Tenminste één feit moet in het afgelopen jaar zijn gepleegd.

¹⁹ Daarbij opgeteld dient te worden de lagere recidive tijdens de (relatief lange) periode van detentie.

²⁰ Dit onderzoek werd uitgezet door de toenmalige beleidsafdeling Sanctie- en Reclasseringsbeleid van de Directie Sanctie- en Preventiebeleid (DSP) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

²¹ Zie hoofdstuk 3 voor meer cijfers.

²² Tweede Kamer brief d.d. 16 oktober 2014. 31110, nummer 17 (Justitieel Verslavingsbeleid).

is enige tijd later nog eens treffend verwoord²³ door Albert van Wijk, lid van het College van Procureurs-Generaal:

‘Uitgangspunt bij het strafrecht is van oorsprong ‘ultimum remedium’ ofwel: het strafrecht wordt pas ingezet als andere manieren van handhaving onvoldoende toereikend zijn. Wel vraagt de huidige tijd steeds meer om een ‘optimum remedium’ ofwel, kiezen voor een aanpak die het best bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Daarbij moeten wij ons niet beperken tot de eigen keten, maar juist de samenwerking aangaan met partijen van buiten, zoals bijvoorbeeld de zorgketen of de gemeenten. De maatschappelijke behoefte moet daarbij centraal staan. Met het aangaan van samenwerkingen met partijen van buiten de strafrechtketen en het gezamenlijk invulling geven aan nieuwe maatschappijbrede vraagstukken, begeven wij ons steeds opnieuw op onontgonnen terrein. Dat vergt een open houding en creativiteit van alle partijen.’

Prörper et al. gaf destijds een groot aantal aanbevelingen mee, waarvan de centrale boodschap in het hierboven gegeven citaat kernachtig is samengevat. In het Prörper-rapport is ook aangegeven dat het veiligheidshuis een centrale rol zou moeten vervullen. Dit zou ze moeten doen zowel in de informatieoverdracht en ketensamenwerking als met name bij de selectie van de JOVO's. Er is destijds besloten tot pilots in vier regio's, waarbij elke regio met de nieuw opgedane kennis vanuit het rapport aan de slag ging. Er werden pilotplannen opgesteld in de volgende regio's:

- Regio Amsterdam met de PI Almere.
- Regio Utrecht met de PI Nieuwegein.
- Regio Rotterdam met de PI Hoogvliet.
- Regio Zeeland/West-Brabant met de PI Vught.

Op verschillende momenten in 2015 en 2016 zijn de vier regionale pilots van start gegaan met als uitgangspunt om met bestaande middelen te zoeken naar wegen om deze beter te benutten en zodoende de oplegging van ISD bij jongvolwassen veelplegers te verbeteren.

1.2 De ISD-maatregel in het kort

De ISD-maatregel is een alternatief voor een gevangenisstraf. Ze kunnen niet samen worden opgelegd. De maatregel stamt uit 2004, toen het als opvolger van de maatregel Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV) is ingevoerd. De ISD is breder dan de SOV, want wordt niet langer geacht haar oorsprong te vinden in alleen verslaving als problematiek. Het kan bij de ISD ook gaan om andere gecombineerde individuele problematiek. Daardoor is de doelgroep heterogener geworden en vallen zowel mannelijke als vrouwelijke zeer actieve veelplegers eronder, al dan niet (drugs)verslaafd en met al dan niet een psychische stoornis (zie Struijk, 2011).

Sinds de invoering van de ISD is het leveren van een bijdrage aan individuele (verslavings)problematiek als subsidiaire (en niet langer als primaire) doelstelling in de wet opgenomen. Primair gaat het bij ISD om maatschappijbeveiliging en recidivebeëindiging (bezien op de korte termijn van de detentieperiode). Het is van belang om dit wel te plaatsen in het perspectief dat het hier een 'maatregel' betreft en geen 'straf'. Het wezenlijke verschil is dat bij een 'maatregel', meer nog dan bij een 'straf' sprake is van een toekomstgericht perspectief. Nog meer dan bij een

²³ Zie: https://www.jia.nl/SiteFiles/AM/AM2016-03/08artikel_Audit_nr3_2016_Strafrechtketen.pdf

gevangenisstraf is men bij de ISD maatregel gericht op het scheppen van de benodigde randvoorwaarden voor re-integratie, zowel in de PI als daarbuiten.

De ISD-maatregel is er voor de zwaarste categorie veelplegers die na een nieuw delict (licht of zwaar) één tot twee jaar worden opgesloten in combinatie met intensieve begeleiding en hulp. Daarbij is de ISD-maatregel erop gericht stelselmatige daders het criminele gedrag *feitelijk onmogelijk te maken* door middel van langdurige vrijheidsbeneming. Het uitgangspunt van intensieve interventies is wel dat deze alleen zal plaatsvinden als daarvoor bij de betrokken persoon duidelijke aanknopingspunten te vinden zijn. Deze zal op z'n minst hiertoe gemotiveerd dienen te zijn, of hij zal gemotiveerd moeten worden in de beginfase van de maatregel. Alleen dan '...biedt de langdurige vrijheidsbeneming tevens de kans om aan de ISD-er behandeltrajecten of programma's aan te bieden die gericht zijn op gedragsverandering met het oog recidive te voorkomen, of in ieder geval, te verminderen.'²⁴

Veelplegers die voldoen aan de zogenoemde *harde criteria voor ISD* kunnen deze maatregel opgelegd krijgen en daarmee voor maximaal 2 jaar worden gedetineerd. We hebben hieronder de harde criteria kort en bondig geformuleerd:

Harde criteria ISD:

1. Ernst gepleegde feit: voorlopige hechtenis is toegelaten.
2. Het 3 OH-criterium: in de afgelopen vijf jaar minstens drie veroordelingen die ook tenuitvoer zijn gebracht.
3. Stelselmatige dader: iemand moet in de afgelopen vijf jaar minstens tien misdrijven hebben gepleegd, waarvan één in het afgelopen jaar.

Het tweede criterium heeft het Openbaar Ministerie vastgelegd in een aanwijzing waarin ze het begrip *stelselmatige dader* heeft geoperationaliseerd in het behoren tot de categorie 'zeer actieve veelplegers'. De aanwijzing van het OM maakt deel uit van het recht: het werkt volgens het vertrouwensbeginsel dat het OM zich eraan zal houden. Wat betreft het aantal delicten is alléén het 3OH-criterium dwingend (in de wet vastgelegd). In de praktijk worden het 3OH en het veelplegercriterium tezamen als 'de harde criteria' beschouwd.²⁵ In de praktijk wordt soms van de richtlijn in de aanwijzing van het OM afgeweken. Maar veroordelingen tot ISD bij minder dan tien feiten, of als iemand van het meest recente feit ('in peiljaar') later werd vrijgesproken, zijn door de Hoge Raad tenminste twee keer herroepen. De kern van de twee arresten²⁶ is dat oplegging van ISD in strijd met de aanwijzing van het OM niet mogelijk is.

De detentie wordt uitgevoerd in een speciaal daartoe ingerichte afdeling van een PI in combinatie met intensieve begeleiding en hulp. Met een planmatige aanpak wordt getracht de vicieuze cirkel van

²⁴ Zie: masterscriptie aan de Open Universiteit van student Overmeire: <https://dspace.ou.nl/bitstream/1820/8664/1/overmeire.pdf>

²⁵ Artikel 38m van het Wetboek van Strafrecht geeft aan dat een rechter op vordering van het OM een ISD-maatregel kan opleggen als (1) het door de verdachte begane feit een misdrijf betreft waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten; (2) de verdachte in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit ten minste drie maal wegens een misdrijf onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, een vrijheidsbeperkende maatregel of een taakstraf is veroordeeld dan wel bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd, het feit is begaan na tenuitvoerlegging van deze straffen of maatregelen en er voorts ernstig rekening mede moet worden gehouden dat de verdachte wederom een misdrijf zal begaan en (3) de veiligheid van personen of goederen het opleggen van de maatregel eist. In een OM-richtlijn die een aanwijzing geeft voor het vorderen van de ISD-maatregel wordt verwezen naar artikel 38m maar wordt tevens aangegeven dat het om verdachten moet gaan die bovendien vallen onder de definitie van zeer actieve veelpleger, d.w.z: een persoon van 18 jaar of ouder die over een periode van vijf jaren processen-verbaal tegen zich opgemaakt zag worden voor meer dan tien misdrijven, waarvan ten minste één misdrijf in de laatste twaalf maanden, terug te rekenen vanaf de pleegdatum van het laatst gepleegde misdrijf. Deze (nieuwe) richtlijn is van kracht sinds 01 januari 2014.

²⁶ Zie HR 15-02-2011, ECLI: NL: 2011: BO9885 en HR 23-05-2017, ECLI: NL: HR: 2017: 953.

steeds weer opsluiten en vrijlaten te doorbreken. De rechter legt de maatregel alleen op wanneer ze meent dat het naar voren gebrachte oorzakelijk verband tussen problematiek en de kans op recidive aannemelijk is. Tussentijds kan de rechter de noodzakelijke voortzetting opnieuw afwegen.

De maatregel bestaat uit verschillende fasen. Er wordt gestart met een korte gesloten fase (volledig in de PI) die gaandeweg van een half open fase (met behandeling en/of dagbesteding buiten de PI) over gaat in een extramurale fase. Die extramurale fase vindt meestal plaats in een forensische kliniek of beschermde woonvoorziening. De duur van verschillende fasen van de ISD is individueel bepaald en hangt af van de voortgang. De directeur van de PI bepaalt steeds wanneer de overgang kan worden gemaakt. Ook bepaalt de directeur over de verruiming (of beperking) van vrijheden. Bij terugval volgt terugplaatsing in de ISD-inrichting. Vanuit de PI wordt de samenwerking tussen betrokken (hulpverlenings)instanties afgestemd. In de *extramurale fase* staan re-integratie (begeleid wonen en dagbesteding) en beheersing van psychisch/psychiatrische problematiek centraal. In de extramurale fase is er toezicht van reclassering en is er in eerste aanleg in de meeste gevallen een klinische setting. In deze fase zijn gemeenten betrokken om toe te zien op goede terugkeer, passende woonruimte en afstemming omtrent leefgebieden als zorg en schulden om het risico op recidive te minimaliseren.

In de fase van re-integratie zijn gemeenten betrokken om toe te zien op goede terugkeer, passende woonruimte en afstemming op de volgende vijf onderwerpen: identiteitsbewijs, inkomen, schulden, huisvesting en zorg. Knelpunten hieromtrent worden in de overleggen met de PI en betrokken instanties aangepakt om de kans op terugval na terugkeer in de samenleving te minimaliseren.

Ontwikkeling naar de ISD 'op maat'

Sinds de start van het beleidsprogramma Modernisering Gevangeniswezen is er een ontwikkeling ingezet waarbij ISD-ers regionaal worden geplaatst, specifiek om een betere samenwerking met ketenpartners mogelijk te kunnen maken. Men richt zich in de ISD steeds meer op het vormgeven van een maatwerk aanpak. Elke gedetineerde krijgt een persoonsgericht detentieplan en er zijn naast standaardactiviteiten een zo toegespitst mogelijk dagprogramma (het programma Modernisering Gevangeniswezen aangehaald door Struijk (2011)). Voorts is dit dagprogramma gericht op het zoveel mogelijk stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de ISD-ers. De aanpak is erop gericht criminogene factoren (dus die factoren die samenhangen met het delictgedrag) aan te pakken, waarbij volgens Struijk (2011) geldt: *'...een van de randvoorwaarden om de interventie ook daadwerkelijk succesvol te laten zijn is de motivatie van de justitiabele om aan verandering van zijn gedrag te werken.'*²⁷

1.3 Van ultimatum naar optimum remedium

Na de publicatie van het rapport van Pröpper et al. werd besloten om vier regionale pilots te gaan starten. Om een goed idee te hebben van de *state of the art* bij de start van de pilots geven we hieronder een schematisch samenvattend overzicht van de adviezen die in het rapport destijds werden meegegeven. We hebben de 7 conclusies en 33 aanbevelingen opnieuw geordend volgens de drie fasen in het ISD-proces (toeleiding, tenuitvoerlegging PI, re-integratie) om een overzichtelijk beeld te krijgen van de adviezen. Naast deze drie fasen onderscheiden we nog een algemeen, meer overkoepelende categorie.

²⁷ Struijk 2011: 413.

Tabel 1.1 *Samenvattend overzicht adviezen Pröpper et al. (2014)*

<i>OVERKOEPELEND</i>	<i>BRON²⁸</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Werk 'opgavengestuurd' met alle partners vanuit een gemeenschappelijk beeld van de opgave • Werk met een actie- en ontwikkelingsgerichte benadering • Maak duidelijk waaruit de ISD-maatregel bestaat • Werk met ervaren en deskundige medewerkers met voldoende tijd en continuïteit • Veiligheidshuis regisseert ISD-proces <ul style="list-style-type: none"> a. Centraal aanspreekpunt b. Gemeenschappelijk 'doorleefd' beeld van de casus c. Spreekt namens partners (bijv. op zitting) d. Verzorgt gemeenschappelijke informatievoorziening e. Organiseert casusoverleg f. Lerende omgeving g. Investeren in gemeenschappelijke beeldvorming 	A1 A6 A2.1-2.3 A1.5 A3 A3.5 A3.5 A3.5 A3.1 A3.2 A3.3 A3.4
<i>TOELEIDING</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Aandacht voor doelgroepbepaling • Zorg voor een beoordeling van de optie ISD als optimum remedium²⁹ • Werk met vaste rechters en vaste reclasseringswerkers per JOVO • Overtuig rechters met een persoonlijk verhaal • Zet in op éérdere hulp (vóór plaatsing in de ISD); ook voor andere leden in het gezin van betrokkenen 	C2a,C2c,C3 a A1 A1.4 A1.6 A5
<i>TENUITVOERLEGGING PI</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Versterk de inhoud van het programma voor jongvolwassen ISD'ers <ul style="list-style-type: none"> a. Denk in totaalaanpak b. Gebruik het reclasseringsadvies inclusief jeugdinformatie c. Stem diagnostiek af op de reeds beschikbare informatie d. Leidt personeel op voor een meer pedagogische aanpak; mix met JJI's e. Sociaal systeem zeer intensief betrekken f. Rekening houden met schaamte g. Werk uitgebreid aan motivatie (zorg voor ruimte, tijd en positieve bejegening) h. Basisregime voor ongemotiveerden (waak voor isolatie) i. Screenen op LVB j. Intensieve en langdurige systemaanpak: minder geïsoleerde interventies k. Interventies: aandachtstraining; Cognitive Bias Modification (CBM) bij verslaving l. Sociale kaart van behandelklinieken m. Zo snel mogelijk doorplaatsen naar behandelkliniek n. Verlengen maatregel; en langer toezicht o. Leren van de uitstroom (registratie!) 	A4 A4.1 C5b C5c A4.2 C7 C7 C7; A4.3 A4.5 A4.7 C7; A1.2; A1.3 A4.4 A4.9 A4.6 A4.8 A4.10
<i>RE-INTEGRATIE</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Over het thema re-integratie (de term nazorg wordt hiervoor gebruikt) was weinig bekend vanuit het onderzoek 	-

²⁸ De A verwijst naar aanbevelingen en C naar conclusies van Pröpper et al. (2014) waar dit aan bod komt.

²⁹ Pröpper et al. gebruikt de enigszins verwarrende formulering (p. 6) van een 'ex-ante beoordeling van de ISD-maatregel als *ultimum remedium*', waarmee feitelijk wordt bedoeld op de door hen aanbevolen 'optimum remedium'. Overigens leest u in onderhavig rapport dat het gebruiken van deze latijnse terminologie ook af en toe tot verwarring kan leiden bij professionals (zie ook paragrafen 4.1 en 5.2.2).

1.4 Doelstelling en onderzoeksvragen

In opdracht van het WODC heeft Bureau Alpha een procesevaluatie van de vier pilots uitgevoerd. Eerst is medio 2017 de tussenbalans opgemaakt om vervolgens aan het eind van de pilotperiode na te gaan in hoeverre de projectplannen in de vier regio's zijn gerealiseerd. Ook is vanuit de beschrijving hiervan opgetekend wat er volgens betrokkenen uit geleerd kan worden voor toekomstig gebruik van de ISD-maatregel in deze regio's en elders in Nederland.

De onderzoeksvragen luiden:

1. *Ten aanzien van welke conclusies en aanbevelingen van Pröpper et al. zijn in de pilots activiteiten ontwikkeld? Ten aanzien van welke niet? Waarom niet? Zijn er extra activiteiten (die niet voortvloeien of te verbinden zijn aan Pröpper et al.) uitgevoerd? Welke?*
- 2a. *Welke beoogde acties in de pilots zijn er gerealiseerd en welke werden uiteindelijk niet gerealiseerd?*
- 2b. *Zijn hieruit do's en don'ts af te leiden om de oplegging van de ISD-maatregel bij jongvolwassen zeer actieve veelplegers te verbeteren? Zo ja, welke?*
3. *Zijn de do's landelijk te implementeren? Zo ja, welke? Welke niet en waarom niet?*

1.5 Onderzoeksopzet en methode

Methoden

In de vier regio's zijn, aan de hand van vooraf opgesteld itemlijsten (zie bijlage 4) met gebruikmaking van de resultaten en aandachtspunten uit het rapport van Pröpper et al., interviews uitgevoerd. In totaal werden 116 personen geïnterviewd: 92 personen in de pilotregio's en 24 personen daarbuiten. Van deze 24 personen zijn 14 personen betrokken middels de twee groepsinterviews in de niet-pilot regio's (zie bijlage 2 voor een totaaloverzicht). Naast de interviews zijn (diverse updates van) pilotplannen, actielijsten, voortgangsverslagen, memo's en andere relevante stukken opgevraagd en geanalyseerd. De concept-beschrijvingen van de pilots zijn door de regio coördinatoren gecheckt op feitelijke onjuistheden.

Looptijd

Ongeveer de helft van de dataverzameling vond plaats in de periode mei – juli 2017, grofweg halverwege de pilotperiode. In de periode augustus – oktober 2018 is nogmaals een ronde interviews uitgevoerd, waarin de eindbalans is opgemaakt per regio.

Respons

Ongeveer evenveel respondenten zijn actief op operationeel (47%) als op strategisch (41%) niveau. Verder zijn alle kernpartners in de pilots vertegenwoordigd: het grootste deel van de respondenten is werkzaam bij veiligheidshuis (30%) en PI (22%). Verder zijn ook OM (15%) en 3RO(16%) vertegenwoordigd. Naast de betrokkenen op regioniveau zijn ook vier rechters geïnterviewd, zowel om meer zicht te krijgen op het optreden ter zitting als om de afwegingen om wel of geen ISD op te leggen te bespreken. Er zijn enkele functionarissen betrokken op beleidsniveau bij het departement van Justitie en Veiligheid geïnterviewd. Tot slot werd een groepsinterview uitgevoerd in twee regio's buiten de vier pilotregio's (regio's Arnhem en Den Haag). Dit is gedaan om zicht te krijgen op mogelijkheden om (delen van) de pilots ook elders te kunnen implementeren.

Aanpak analyse en rapportage

In de analyse zijn de pilotplannen als uitgangspunt voor de analyses gebruikt. In de regio's bleken ze echter niet alleen uiteenlopend van inhoud, maar ook een heel wisselende rol te hebben gespeeld in de pilot. Soms bleken respondenten de plannen bijvoorbeeld niet te kennen. En in de regio Zeeland/West-Brabant werd tot tweemaal toe pilotplannen opgesteld die het niet verder brachten dan de 'concept'-fase. Desondanks bleek er in alle regio's wel gewerkt te zijn aan de verschillende actiepunten uit de plannen, waardoor in het onderzoek is vastgehouden aan het uitgangspunt om de ondernomen activiteiten te confronteren met zowel de adviezen van Pröpper et al. als de regionale plannen van aanpak die werden gemaakt. Ten behoeve van de eerste onderzoeksvraag (vergelijking adviezen Pröpper met de pilotplannen en -acties) is als volgt te werk gegaan. Eerst zijn de aanbevelingen en conclusies van Pröpper et. al geordend naar de onderdelen toeleiding, tenuitvoerlegging, re-integratie en overkoepelend (zie tabel 1.1). Vervolgens zijn de voorgenomen acties in de regio's (zie bijlage 1) op een rij gezet en eveneens op deze wijze geordend. De vergelijking tussen beide laat zien welke onderdelen uit het Pröpper-rapport wel en welke geen aandacht kregen in de pilots. Op basis van de interviews is vervolgens gekeken welke aanvullende informatie over inzet op thema's van Pröpper gevonden kon worden.

Het feit dat de voorgenomen en uitgevoerde acties leidend waren in dit onderzoek en dat die acties (soms sterk) verschilden tussen pilotregio's, betekent dat in de interviews steeds uiteenlopende onderwerpen aan bod zijn geweest. Die onderwerpen verschilden daarnaast ook afhankelijk van de organisatie waar iemand werkzaam is. Sommige respondenten hebben bijvoorbeeld alleen zicht op de toeleidingsfase en andere alleen op de tenuitvoerleggingsfase. Weer anderen kunnen wel het hele spectrum overzien. Soms was het mogelijk om bevindingen uit de interviews te cross-checken met documentatie, maar soms (met name in Utrecht en Zeeland/West-Brabant) was die mogelijkheid er ook niet.

Het voorgaande betekent dat het aantal respondenten dat zich over een specifiek(e) actie/onderwerp kan uitspreken sterk varieert. Als richtlijn voor de beschrijvende analyse in dit rapport geldt:

- Bevindingen die niet zijn gespecificeerd naar regio komen voort uit interviews in het merendeel (dus drie of vier) van de pilotregio's én hebben betrekking op het beeld vanuit meerdere (eveneens drie of meer) organisaties. Als het is weersproken of genuanceerd in andere interviews, dan is dat andere perspectief eraan genoemd in het rapport.
- Als we spreken van 'enkele respondenten', dan gaat het om respondenten in een minderheid van de pilotregio's (dus één of twee) en in elk van deze regio's om maximaal een beperkt aantal (ook één of twee) organisaties.
- Als we spreken over 'diverse respondenten' of 'meerdere respondenten', dan gaat het juist om minstens drie of meer regio's en/of organisaties.
- Bij 'veel respondenten' (zonder specificatie naar regio of organisatie) heeft een bevinding betrekking op zowel minstens drie pilotregio's als daarnaast het merendeel van respondenten met wie dat onderwerp is besproken. Het gaat veelal in totaal om minstens tien respondenten.
- Tot slot is in een beperkt aantal gevallen een bevinding gerapporteerd die door slechts één of twee respondenten naar voren is gebracht; dat is daar expliciet bij vermeld.

1.6 Leeswijzer

We geven in de rapportage eerst een overzicht van de inrichting van de pilots, doelen en doelgroep (hoofdstuk 2). Daarna gaan we in op de cijfermatige ontwikkelingen in de doelgroep en de aantallen ISD-maatregelen gedurende de pilot (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 volgt een beschrijving van visie en draagvlak bij betrokken organisaties. De hoofdstukken 5 tot en met 7 kennen de drie fases van het ISD-proces als kapstok:

1. Toeleiding (hoofdstuk 5)
2. Tenuitvoerlegging in de PI en erbuiten (hoofdstuk 6)
3. Re-integratie (hoofdstuk 7)

In hoofdstuk 8 beschrijven we welke *do's en don'ts* door betrokkenen naar voren worden gebracht. Deze brengen we vervolgens (hoofdstuk 9) in verband met mogelijkheden voor landelijke implementatie van (onderdelen van) de pilots. We sluiten af met conclusies in hoofdstuk 10. Hier worden de onderzoeksvragen beantwoord.

Lezers die snel op de hoogte willen komen voor wat betreft de kernresultaten van dit onderzoek, kunnen volstaan met de leesvervangende samenvatting.

JOVO / jongvolwassene(n)

Bij de beschrijving in deze rapportage worden regelmatig afkortingen gebruikt (zie bijlage 6). De term JOVO wordt in dit rapport gebruikt en afgewisseld met 'jongvolwassene' of 'jongvolwassenen'. JOVO kan dus verwijzen naar het enkelvoud (jongvolwassene) en naar het meervoud (jongvolwassenen), maar het kan ook verwijzen naar de doelgroep in het algemeen.

2 Inrichting en organisatie van de vier pilots

Aan de regio's werd bij de start de vrijheid gelaten zelf een eigen invulling te kiezen van de pilots. Hiervan is gebruik gemaakt, waardoor de pilots heel verschillend zijn georganiseerd. In dit hoofdstuk is te lezen hoe men het in de regio's heeft aangepakt. Daarvoor gaan we achtereenvolgens in op aspecten van de organisatie (paragraaf 2.1), de doelgroep (paragraaf 2.2) en vervolgens in paragraaf 2.3 de doelen van de pilots.

2.1 Organisatie van de pilot

In tabel 2.1 zijn enkele kernkenmerken van de pilots samengevat.

Tabel 2.1 *Schematisch overzicht organisatie pilotregio's ISD-JOVO*

	Rotterdam	Amsterdam	Utrecht	Zeeland/West-Brabant
Start pilot ³⁰	augustus 2015	september 2016	januari 2016	juli 2016: start juli 2017: doorstart
Projectleiding	Veiligheidshuis	AcVZ	Veiligheidshuis	Eerst OM en daarna sinds medio '17 de PI Vught
Projectgroep	1 begeleidingsgroep & 3 werkgroepen	1 projectgroep & 3 deelprojectgroepen	geen	6 portefeuillehouders
Begeleidings-/stuurgroep	Stuurgroep VHRR	Kerngroep (opdrachtgeversoverleg) Stuurgroep AcVZ (bestuurders)	Stuurgroep VHRU Partneroverleg VHRU	AJB
Separaat plan PI	nee	ja	nee	nee NB: PI schrijft 2 ^e pilotplan (concept)
Volgen voortgang	zeswekelijks overleg werkgroep & verslagen werkgroepen	periodiek overleg projectgroep & actielijsten per deelprojectgroep	afstemming in partneroverleg en stuurgroep	3 monitorbijeenkomsten in 2016

In de tabel is te zien dat het startmoment van de pilots verschilt. Omdat de start niet overal even scherp gemarkeerd werd, gaan we hier uit van het verschijnen van een eerste pilotplan. We zien dan dat Rotterdam als eerste startte (medio 2015). Daarna volgden Utrecht (januari 2016) en tenslotte Amsterdam en Zeeland/West-Brabant (medio 2016). In alle vier regio's zien we een prominente rol voor de veiligheidshuizen³¹ bij (met name de sturing van) de pilot. In alle regio's wordt de voortgang op strategisch niveau gevolgd en periodiek besproken in een bestuurlijk gremium. Dit is het Arrondissementaal Justitieel Beraad (AJB) in Zeeland/West-Brabant en in een stuurgroep van het

³⁰ Als startmoment is uitgegaan van het moment dat het projectplan (op hoofdlijnen) is goedgekeurd in het eerste gremium waar dit is voorgelegd.

³¹ We gebruiken in deze rapportage steeds de term 'veiligheidshuis' als overkoepelende benaming voor de veiligheidshuizen, zorg- en veiligheidshuizen en het actiecentrum.

veiligheidshuis in de overige regio's. In de vier regio's is de pilot gevolgd door de stuurgroep van het veiligheidshuis. In Amsterdam is de pilot daarnaast systematisch geagendeerd in de 'kerngroep' die functioneert als een opdrachtgeversoverleg; Utrecht gebruikt hiervoor het partneroverleg.

Amsterdam is de enige regio die er vanaf de start voor kiest om een apart deelplan voor de PI op te stellen en uit te voeren. In andere regio's zijn doelen voor de fase van tenuitvoerlegging opgenomen in het gemeenschappelijke pilotplan en niet nader gespecificeerd in een eigen plan voor de PI.

Op landelijk niveau werden de pilots gevolgd door vertegenwoordigers van de departementen in een landelijke projectgroep die circa twee- tot driemaandelijks bij elkaar kwam. Hier werden ervaringen uitgewisseld en af en toe ondersteunende of coördinerende acties of activiteiten op departementaal niveau gevraagd.

We gaan er hieronder in op verschillen in de projectorganisatie van de pilots.

Amsterdam en Rotterdam kiezen voor een meer uitgebreide pilotstructuur

In de regio's Amsterdam en Rotterdam zien we enkele overeenkomstige kenmerken die duiden op het inrichten van een projectorganisatie, waar dit in de beide andere regio's niet is gedaan. We bespreken kort deze kenmerken alsmede enkele verschillen tussen Rotterdam en Amsterdam.

Enkele kenmerken die zowel in Amsterdam als in Rotterdam te zien zijn:

- Het vrijmaken van budget voor een projectleider.
- Inrichting van een projectstructuur. In Amsterdam zijn deelprojectgroepen ingedeeld volgens de drie achtereenvolgende fasen ('Toeleiding', 'Tenuitvoerlegging', 'Terugkeer'). In Rotterdam is ook gekozen voor drie werkgroepen, maar werden die anders ingericht: 'Doelgroep', 'Werkprocessen 18- en 18+' en 'Programmatisch aanbod'.
- Zowel Amsterdam als Rotterdam kennen tijdens de pilotperiode een projectgroep die ongeveer eens per twee weken³² bij elkaar komt.
- In beide regio's werd een functionaris van de aangesloten PI 'deelprojectleider'.

Er zijn ook verschillen tussen beide regio's. Het belangrijkste is het hiervoor genoemde feit dat Amsterdam, naast het regionaal pilotplan, ook nog drie deelplannen kent. In het pilotplan zijn doelen en acties bij de start³³ met indicatieve formuleringen opgenomen, die vervolgens in de deelplannen zijn uitgewerkt en geconcretiseerd in een groot aantal afzonderlijke acties. De voortgang van die acties is systematisch gemonitord en tot op detailniveau telkens opnieuw in kaart gebracht. Deze voortgang werd gevolgd. Dit gebeurt zowel in de deelprojectgroepen als in de kerngroep en de stuurgroep. In Rotterdam staat het regionaal pilotplan centraal. Rotterdam volgt de voortgang van de werkgroepen in het eerste pilotjaar in de kerngroep, zonder dat hier uitgebreide rapportages worden besproken zoals in Amsterdam. In het tweede pilotjaar zijn in Rotterdam nog enkele verslagen gemaakt per werkgroep. De werkgroepen in beide steden komen met wisselende frequentie bij elkaar. Zowel Rotterdam als Amsterdam hebben een overzicht gemaakt van output- en outcome indicatoren. De aanpak in Amsterdam onderscheidt zich met een uitgebreider en meer uitgewerkte set van indicatoren.

Utrecht en Zeeland/West-Brabant: houden de pilot 'klein'

De organisatie van de pilot in de andere regio's (Utrecht en Zeeland/West-Brabant) is, zoals gezegd, minder uitgebreid vormgegeven. In Utrecht heeft men er, vanwege de budgettaire overwegingen en

³² Dit is geen vaste frequentie geweest, maar loopt tijdens de pilotperiode wel enigszins uiteen.

³³ Overigens is, ongeveer tijdens het schrijven van deze notitie, in Amsterdam de voortgang ook verwerkt in een nieuwe, bijgewerkte versie van het pilotplan.

omdat het om een relatief kleine doelgroep gaat, voor gekozen de pilot klein te houden. De ketenmanager van het regionale veiligheidshuis is projectleider en er is bewust geen projectstructuur met werkgroepen ingericht. De pilot concentreert zich sterk op de Top X overleggen in het veiligheidshuis waarin personen uit de (potentiële) doelgroep worden besproken. Er is een beknopt projectplan met actiepunten per fase opgesteld door de projectleider.

De regio Zeeland/West-Brabant haakte als vierde pilotregio aan, toen de gemeente Eindhoven (regio Oost-Brabant) besloot niet mee te doen). Er werd aanvankelijk geen projectleider aangesteld, terwijl het Openbaar Ministerie in de beginfase vooral de kar trok. Er kon in de startfase van de pilot nog gebruik gemaakt worden van de ondersteuning door Partners en Pröpper. Dit bureau moest in de beginfase de pilot en deelnemende organisaties in de startblokken zetten en medewerkers trainen in een nieuwe beoogde werkwijze. Partners & Pröpper nam in het pilotplan op dat er acht werkgroepen dienden te worden ingericht met zes portefeuillehouders als trekker. De ketenmanager van Veiligheidshuis Midden-Brabant (Tilburg e.o.) zou drie werkgroepen voor zijn rekening nemen. In deze regio kende de pilot een grillig verloop. In de praktijk kwam de beoogde nieuwe werkwijze in de veiligheidshuizen niet van de grond. De pilot viel gedurende zeker een jaar stil vrijwel direct na de start. Medio 2017 werd een doorstart gemaakt met een nieuw concept-plan (mede op verzoek van het AJB) waarbij de PI Vught het voortouw ging nemen. De pilot werd nieuw leven ingeblazen.

2.2 Doelgroep

Bij het berekenen van de omvang van de doelgroep wordt als startpunt een lijst met zeer actieve veelplegers gebruikt: zo komen de regio's tot een totale *potentiële doelgroep*. Een deel ervan voldoet op enig moment daadwerkelijk aan de harde criteria voor ISD. De regio's hebben op verschillende manieren de eigen potentiële doelgroep bepaald. In deze paragraaf schetsen we hoe dit is gedaan en geven we indicatief cijfers van de omvang van zowel de potentiële als daadwerkelijke doelgroep per regio.

Definiëring van de doelgroep per regio

In Rotterdam is als doelgroep gekozen voor 18 tot en met 24-jarige stelselmatige daders en zeer actieve veelplegers die de afgelopen vijf jaar in totaal zeven of meer delicten hebben gepleegd. Dit is gedaan om vroegtijdiger te kijken naar benodigde interventies en niet te wachten tot men daadwerkelijk meer dan tien delicten heeft gepleegd. Apart hiervan worden ook nog eens *potentials* tot de doelgroep gerekend (jongeren van 18- of 19-jaar die nét buiten de criteria vallen). Verder zijn ook de zogenoemde *hitters* opgenomen. Dit zijn jongvolwassenen die de afgelopen drie jaar (minderjarigen: twee jaar) veroordeeld werden voor een HIC-delict. In Rotterdam zijn (als enige regio) ook 16- en 17-jarigen expliciet tot de potentiële doelgroep gerekend. De jongeren in de doelgroep met LVB worden specifiek genoemd als aandachtsgroep.

In Utrecht is gekozen voor jongvolwassen stelselmatige daders op de subregionale Top X-en die voldoen aan de harde criteria³⁴ voor ISD. De doelgroepen verschillen qua achtergrond en kenmerken per gemeente. Voor de stad Utrecht gaat het alleen om HIC-plegers terwijl in Amersfoort ook personen die andere delicten plegen op de Top X kunnen staan.

In Amsterdam richtte de pilot zich aanvankelijk op jongvolwassen zeer actieve veelplegers en stelselmatige daders van 18 tot en met 24 jaar op de regionale veelplegerlijst van het arrondissementsparket Amsterdam die bovendien aan de harde criteria voldoen. Vanaf medio 2017 is

³⁴ Zie paragraaf 1.2 voor uitleg over de 'harde criteria' voor ISD.

die laatste eis (voldoen aan harde criteria) geschrappt. In de regio Zeeland/West-Brabant richt men zich ook op deze groep, hoewel in het pilotplan geen doelgroep wordt genoemd.

Wie er tot de doelgroep behoort wordt in alle regio's bepaald door periodiek de JOVO's van de veelplegerlijsten te halen. Die lijsten worden met medewerking van het Openbaar Ministerie opgesteld met uiteenlopende frequentie: in Amsterdam het vaakst (maandelijks), maar in Utrecht en West-Brabant slechts één tot enkele keren per jaar. In Utrecht vormen de Top X lijsten de basis. Aan de hand van de personen op deze Top X wordt gekeken welke van deze personen aan de criteria voldoet en dus in aanmerking zou kunnen komen voor ISD.

Omvang van de doelgroep

In de vier regio's is, bij aanvang van de pilot, een inschatting³⁵ gemaakt van de omvang van de beoogde doelgroep. In de tabel zijn deze cijfers opgenomen.

Tabel 2.2 Cijfers omvang jaarlijkse doelgroep per regio (bij benadering)

	Rotterdam	Amsterdam ³⁶	Utrecht	Zeeland/West-Brabant
Totale potentiële doelgroep van de pilot	Circa 250 á 350	Circa 170	Circa 70	Onbekend
Voldoet aan harde criteria ³⁷ ISD	Circa 150	Circa 85	Circa 40	Circa 50

De groep die aan de harde criteria voldoet is in Zeeland/West-Brabant en in de regio Utrecht het kleinst (circa 40 / 50). In Amsterdam wordt de groep geschat op 85 personen. Door het feit dat Rotterdam ruimere criteria hanteert is de groep die daadwerkelijk ISD opgelegd zou kunnen krijgen daar aanzienlijk groter (circa 150).

2.3 Doelen

De opgestelde pilotplannen verschillen in de wijze waarop doelen zijn geformuleerd en het detailniveau waarop de plannen zijn uitgewerkt op papier. De regio Zeeland/West-Brabant is aanvankelijk een 'vreemde eend in de bijt'. Betrokkenen hebben het plan laten opstellen door een externe partij en startten zonder projectleider. Na een jaar hebben ze een geheel nieuw plan opgesteld en een projectleider gekozen van de PI in Vught. In tabel 2.3 is een overzicht van de doelen uit de vier pilotplannen geordend per onderwerp weergegeven. Het overzicht is opgesteld door in de pilotplannen na te gaan op welke onderdelen er al dan niet doelen zijn gesteld in deze plannen (in bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de doelen zoals ze in de pilotplannen zijn weergegeven). Voor zover sprake was van deelplannen, zijn doelen die daarin zijn geformuleerd eveneens verwerkt in het schema.

³⁵ In alle regio's is een inschatting gemaakt door van het totaal aantal jongvolwassenen op OM-lijsten met veelplegers en stelselmatige daders na te gaan hoeveel er (soms bij benadering) aan de criteria voldoen. De getallen zijn in alle regio's schattingen, ook omdat al dan niet voldoen aan de criteria in sterke mate momentafhankelijk is.

³⁶ In Amsterdam was bij aanvang van de pilot het idee om te starten vanuit een lijst van (naar schatting) 80 jongvolwassenen die aan de harde criteria voldoen. Omdat in de loop van het eerste pilotjaar de beoogde screening in de voorfase niet van de grond is gekomen en men geen personen wilde missen, is nu voor de gehele groep van circa 170 potentiële JOVO ISD-ers in het registratiesysteem Amazone vastgelegd dat ze tot de doelgroep van de pilot JOVO-ISD behoren.

³⁷ Zie paragraaf 1.2 voor uitleg over de 'harde criteria' voor ISD.

Tabel 2.3 Doelen in de pilotplannen van de vier regio's

	Rotterdam (2015)	Amsterdam (2016)	Utrecht (2016)	Zeeland/ West- Brabant plan 1 (2016)	Zeeland/ West- Brabant plan 2 (2017)
Algemeen:					
Kwaliteitsimpuls bestaande aanpak	X				
Verbeteren toepassing ISD in brede zin		X			
ISD in gangbaar interventiepalet voor doelgroep	X				
Kennis over ISD vergroten bij partners	X	X			
Geen/minder recidive		X		X	
Versterken samenwerking / informatieoverdracht	X	X			X
Extra aandacht voor LVB	X				
Toeleiding:					
Afweging ISD in voorfase (casusoverleg)	X		X		
Verbeteren toeleiding		X	X	X	X
Tenuitvoerlegging:					
Ontwikkelen programma tenuitvoerlegging voor JOVO	X	X	X		X
Aansluiting intramuraal en extramuraal		X			
Terugkeer:					
Verbeteren nazorg/re-integratie	X	X	X	X	X

De vergelijking (zie tabel 2.3) laat zien dat de twee grootste steden (Amsterdam en Rotterdam) ervoor kiezen de pilot te gebruiken om hun aanpak van deze en andere doelgroepen in bredere zin te verbeteren, waar beide andere regio's dit niet expliciet als doel opnemen. De regio's stellen doelen gericht op verbetering van de toeleiding, waarbij Utrecht en Rotterdam zich tevens richten op de *voorfase* waarin reeds de afweging moet worden gemaakt (in casusoverleg) of iemand wegens zijn *track record* in aanmerking komt voor ISD. Dus nog vóórdát een nieuw delict een toeleiding naar de ISD daadwerkelijk in gang zet.

Alle regio's nemen doelen op gericht op de tenuitvoerlegging en terugkeer. Amsterdam richt zich aanvullend ook expliciet op de aansluiting tussen de intramurale en extramuraal/ambulante fase bij de tenuitvoerlegging. Zeeland/West-Brabant (in concept-plan 2017) en Rotterdam nemen verbeteringen van respectievelijk de samenwerking en de informatieoverdracht op als centraal doel in het pilotplan. Daarbij blijkt (zie bijlage 4) Zeeland/West-Brabant een versterking van de regierol van veiligheidshuizen tevens te beogen. Rotterdam wil tot slot extra aandacht voor LVB realiseren middels de pilot.

3 Meerjarige ontwikkelingen in de doelgroep en cijfermatige resultaten van de pilots

De pilots kenden nadrukkelijk niet als primair doel om de instroom van jongvolwassenen in de ISD te willen verhogen. Het gaat er juist om beter gebruik te maken van mogelijkheden die de ISD-maatregel biedt, hetgeen wezenlijk iets anders is. Het laat echter onverlet dan wanneer van die mogelijkheden meer gebruik gemaakt zou worden, de verwachting is dat de instroom zal toenemen. Het is daarom zeker van belang om ook naar de instroomcijfers te kijken, om een succesvol verloop van de toeleidingsfase te kunnen wegen.

In dit hoofdstuk kijken we eerst (paragraaf 3.1) naar cijfermatige ontwikkelingen in de doelgroep van de ISD. Het gaat dan dus om toe- of afname van aantallen zeer actieve jongvolwassen veelplegers in Nederland en in de afzonderlijke regio's. Vervolgens bekijken we hoe de instroomcijfers van jongvolwassenen zich in de afgelopen jaren hebben ontwikkeld, zowel vóór als ná de start van de pilots. Dat doen we eerst op landelijk niveau, op grond van een analyse van de ISD-opleggingen van de afgelopen jaren (paragraaf 3.2), daarna wordt ingezoomd op de totaalaantallen wat betreft ISD-opleggingen in de regio's (paragraaf 3.3). Tot slot laten we in paragraaf 3.4 zien hoeveel jongvolwassenen tijdens de looptijd van de vier pilots in die regio's ISD opgelegd kregen, waarbij we deze aantallen kunnen wegen aan de hand van de contextinformatie in het voorafgaande deel van dit hoofdstuk.

3.1 Aantal jongvolwassenen dat in aanmerking komt voor de ISD-maatregel

De maatregel ISD richt zich op zeer actieve veelplegers. Zoals in hoofdstuk 1 beschreven, dient iemand om in aanmerking te kunnen komen voor de maatregel allereerst als *zeer actieve veelpleger* beschouwd kunnen worden. Daarnaast moet worden voldaan aan andere criteria: het 3OH-criterium en voorlopige hechtenis moet zijn toegelaten op het nieuw gepleegde feit. We gaan hier in op alleen het eerste veelplegercriterium. Je bent zeer actief veelpleger als je *'over een periode van vijf jaren processen-verbaal tegen zich opgemaakt zag worden voor meer dan tien misdrijfdeeden, waarvan ten minste één in het afgelopen jaar'*. Om na te gaan hoe de groep van zeer actieve veelplegers zich de afgelopen jaren in Nederland getalsmatig heeft ontwikkeld doen we een beroep op de Veelplegermonitor. Het WODC houdt elk jaar cijfers bij om met deze monitor de omvang en kenmerken van deze groep te kunnen volgen.

3.1.1 Ontwikkelingen op landelijk niveau

In tabel 3.1 schetsen we de ontwikkeling van de aantallen zeer actieve veelplegers over een periode van zeven jaar: van 2011 tot en met 2017³⁸. Er zijn weinig ontwikkelingen te zien sinds 2011 in het totaal aantal zeer actieve veelplegers. In deze periode van zeven jaar tijd is het aantal licht afgenomen (minus 9%).³⁹ Als we de getallen uitsplitsen naar 25-plussers versus jongvolwassenen dan zijn duidelijke verschillen te zien. In de oudere groep daalt het aantal zeer actieve veelplegers licht met 3% terwijl er van een duidelijke daling sprake is als we alleen kijken naar de jongvolwassenen.

³⁸ We hebben de cijfers hier niet geïndexeerd met de ontwikkeling van bevolkingsaantallen. Dat werd wel gedaan in de rapportage Veelplegersmonitor 2017, waar is te zien dat indexering weinig verandert aan de trendlijn. Ook zonder indexering is de tabel dus goed bruikbaar om de ontwikkeling te schetsen.

³⁹ Overigens was in de periode 2003-2011 juist sprake van een daling: van bijna 9.000 naar 5.000 zeer actieve veelplegers (zie Veelplegermonitor 2017, p. 17).

Tabel 3.1 *Ontwikkeling van het aantal zeer actieve veelplegers in Nederland (jongvolwassenen versus 25-plussers)*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ontwikkeling: '17 versus '11
18 t/m 24 jaar (jongvolwassenen)	1216	1130	1083	983	954	929	869	-29%
25-plussers	3877	3752	3655	3835	3849	3805	3750	-3%
Totaal	5093	4882	4738	4818	4803	4734	4619	-9%

Bron: WODC, interne documentatie Veelplegermonitor, 2018

Sinds 2011 daalt het aantal jongvolwassen zeer actieve veelplegers gestaag van 1216 (in 2011) naar 869 in (2017): een teruggang van 29%.⁴⁰ Deze trend is een voortzetting van een gestage daling die reeds rond 2004 is ingezet. Destijds lag het aantal jongvolwassen zeer actieve veelplegers nog aanzienlijk hoger: boven de 2.000.

3.1.2 Ontwikkelingen doelgroep op regionaal niveau

Omdat het WODC heeft gekozen in 2018 geen actualisatie van de veelplegercijfers uit te voeren zijn geen cijfers per arrondissement beschikbaar van de verschillende categorieën veelplegers over de jaren 2016 en 2017. Om zicht te krijgen op de ontwikkeling van het aantal zeer actieve veelplegers op arrondissementaal niveau kijken we daarom naar de ontwikkeling in de jaren ervoor: de periode 2011 tot en met 2015. We splitsen de cijfers op in vier regio's, die zo goed als mogelijk overeenkomen met de pilotregio's. Alleen voor de pilotregio Utrecht wijken de arrondissementsgrenzen af van de grenzen van de pilotregio. We kijken naar het arrondissement Midden-Nederland, waar Utrecht deel van uitmaakt, om indicatief een beeld te krijgen van de ontwikkeling in de pilotregio Utrecht. De cijfers zijn slechts indicatief, omdat het arrondissement Midden-Nederland duidelijk groter is dan alleen de regio Utrecht.

Tabel 3.2 *Ontwikkeling aantal jongvolwassen (18 t/m 24 jaar) zeer actieve veelplegers in vier arrondissementen⁴¹*

	2011	2012	2013	2014	2015	Ontwikkeling: '15 versus '11
Rotterdam	135	143	130	130	119	-12%
Amsterdam	121	117	109	111	112	-7%
Midden-Nederland ⁴²	(112)	(100)	(97)	(97)	(99)	-12%
Zeeland/West- Brabant	71	67	78	55	59	-17%

Bron: WODC, interne documentatie Veelplegermonitor, 2018

⁴⁰ Pröpper et al. constateerde in 2014 dat het aantal zeer actieve veelplegers destijds juist was toegenomen. De destijds gepresenteerde cijfers wijken echter sterk af van de WODC cijfers over dezelfde periode zoals deze in de meest recente veelplegermonitor werden gepresenteerd (vergelijk Veelplegermonitor, p. 27 en Pröpper-rapport, p. 23). We gaan in dit hoofdstuk uit van de eerstgenoemde bron.

⁴¹ De arrondissementale indeling is in 2013 veranderd. Daardoor zijn de cijfers van 2011 en 2012 een benadering van het werkelijke aantal. Dit geldt ook voor de volgende tabellen waarin wordt uitgesplitst naar arrondissement.

⁴² Het arrondissement Midden-Nederland is groter dan de pilotregio Utrecht. De cijfers (tussen haakjes geplaatst) dienen daarom slechts ter indicatie van de *meerjarige ontwikkeling*.

Als we kijken naar de ontwikkeling van het aantal jongvolwassen zeer actieve veelplegers in de vier regio's, dan is in de tabel een lichte daling te zien in de vier jaren voorafgaand van de start van de pilots. Dit geldt voor de vier regio's ongeveer in gelijke mate (daling 7 tot 17%). Het is ook in lijn met de hiervoor geschetste landelijke ontwikkeling.

Als we vervolgens kijken naar de omvang van de potentiële doelgroep in de pilotregio's op basis van deze cijfers, dan gaan we uit van het peiljaar 2015. De cijfers voor dit jaar geeft een indicator van de omvang van het aantal zeer actieve jongvolwassen veelplegers ten tijde (ongeveer) van de start van de pilots. Zoals gezegd is in Utrecht de omvang van de doelgroep niet te bepalen aan de hand van de cijfers in de tabel. Wel zien we een aantal van 99 jongvolwassenen in heel Midden-Nederland als bovengrens vormt voor de omvang van de doelgroep in de regio Utrecht. In Zeeland/West-Brabant is de doelgroep op basis van deze cijfers het kleinst (59 personen), hetgeen ongeveer de helft is van de cijfers in beide grootstedelijke regio's. In Amsterdam (112) en Rotterdam (119) zou de doelgroep bij de start van de pilots op basis van deze cijfers even groot zijn.

Overigens is het niet zonder meer mogelijk om de aantallen in deze tabel te vergelijken met de regionaal gehanteerde cijfers. De oorzaak is niet precies bekend, maar verschillen ontstaan onder meer doordat sommige personen uit het ene arrondissement in een ander arrondissement kunnen worden vervolgd. Hiervoor wordt in de cijfers, afhankelijk van de bron, in verschillende mate rekening gehouden. Zo ligt het aantal zeer actieve veelplegers in Amsterdam in september 2017 volgens eigen opgave op 159, terwijl in interviews is aangegeven dat andere cijfers met betrekking tot deze regio laten zien dat niet van een stijging sprake is geweest. De cijfers dienen daarom met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

3.2 ISD-opleggingen op landelijk niveau

Vervolgens gaan we in op de aantallen veroordelingen tot de ISD-maatregel en splitsen hierbij eerst uit naar enerzijds jongvolwassenen en anderzijds 25-plussers. In de tabel zijn de veroordelingen opgenomen, waarbij in de rij met totalen ook de cijfers van 2016 en 2017 beschikbaar zijn.

Tabel 3.3 *Ontwikkeling totaal aantal onvoorwaardelijke ISD-veroordelingen⁴³ in Nederland: jongvolwassenen versus 25-plussers*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jongvolwassenen: 18 t/m 24 jaar	21	19	9	12	14	onbekend	onbekend
25-plussers	236	203	165	230	238	onbekend	onbekend
Totaal volwassenen	257	222	174	242	252	325	382

Bron: WODC, interne documentatie Veelplegermonitor, 2018

⁴³ Het aantal onvoorwaardelijke veroordelingen bedraagt voor jongvolwassenen achtereenvolgens 9 (2013), 12 (2014) en 14 (2015).

In de cijfers is te zien dat het totaal aantal onvoorwaardelijke vonnissen eerst daalt (tussen 2011 en 2013) met ruim een vijfde deel (minus 21%). Vervolgens is dit aantal in de vier jaar die volgen (van 2013 tot en met 2017) meer dan verdubbeld: een stijging van 174 naar 382 opleggingen van de onvoorwaardelijke ISD-maatregel. Als we de gehele periode overzien dan is sprake van een stijging van 49% sinds 2011.

We kunnen niet bepalen voor welk deel deze stijging zich ook voordoet onder jongvolwassenen. De aantallen opleggingen onder jongvolwassenen zijn relatief klein, fluctueren sterk en de cijfers voor 2016 en 2017 zijn niet beschikbaar bij het WODC. Wat we wel kunnen zien is dat in 2015 het aantal onvoorwaardelijke veroordelingen van jongvolwassenen (14) op een lager niveau ligt dan in 2011 en 2012 (respectievelijk 21 en 19). Het is natuurlijk de vraag in hoeverre de vier regionale pilots hierin verandering hebben gebracht. Hiertoe laten we verderop (zie paragraaf 3.4) in deze rapportage enkele cijfers zien die in de pilotregio's zelf zijn verzameld.

Vervolgens kijken we specifiek naar de ontwikkeling van de aantallen opleggingen van een *voorwaardelijke* ISD-maatregel.

Tabel 3.4 Ontwikkeling aantal voorwaardelijke ISD-veroordelingen in Nederland: jongvolwassenen versus 25-plussers

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jongvolwassenen: 18 t/m 24 jaar	2	2	1	5	8	?	?
25-plussers	39	39	38	51	48	?	?
Totaal volwassenen	41	41	39	56	56	67	83

Bron: WODC, interne documentatie Veelplegermonitor, 2018

Net als hiervoor zien we ook nu een stijging in de periode 2011 tot en met 2017. Het aantal opleggingen van voorwaardelijke ISD verdubbelde in de periode 2013 tot en met 2017 van circa 40 naar circa 80. Uit de cijfers over de periode 2011-2015 valt af te leiden dat de stijging zich zowel laat zien onder jongvolwassenen als 25-plussers.

Hoe is nu de verhouding van de trend bij voorwaardelijke ISD ten opzichte van het totaal? We zien in de tabel dat tussen 2011 en 2017 de verhouding tussen voorwaardelijk en het totaal steeds ligt tussen 14% en 19% en dat van een lichte stijging sprake lijkt te zijn (18% in 2017).

Bij jongvolwassenen zijn de aantallen klein en hebben we geen informatie over 2016 en 2017. We zien daar wel dat in 2014 en 2015 de aantallen voorwaardelijke ISD een wat groter deel uitmaken van het jongvolwassenen totaal (een derde tot bijna een kwart) in vergelijking met de jaren ervoor (ongeveer 1 op 10).

Kans op ISD: vergelijking van jongvolwassenen met de rest

Een van de redenen om te starten met de pilots, was het opvallende feit dat jongvolwassenen veelplegers, in vergelijking met oudere veelplegers, veel minder vaak ISD krijgen opgelegd. Als we de cijfers⁴⁴ van 2015 delen op de totale groep zeer actieve veelplegers, dan blijkt dat de kans om een

⁴⁴ Cijfers van 2015 zijn bij het WODC de meest recent beschikbare cijfers over veroordelingen.

ISD-veroordeling te krijgen in de groep 25-plussers vier keer zo groot te zijn als in de leeftijdscategorie 18 tot en met 24 jaar (1.7% versus 7.1%).⁴⁵

3.3 ISD-opleggingen in de pilotregio's

Om een idee te krijgen van de meerjarige ontwikkelingen kijken we naar de opleggingen van ISD in deze arrondissementen waarbij we, vanwege deze kleine aantallen, niet per jaar uitsplitsen naar jongvolwassenen versus 25-plussers. In tabel 3.5 zien we dat de ontwikkeling van het aantal ISD-opleggingen in de verschillende regio's per jaar kunnen fluctueren. In het algemeen zien we wel in alle regio's een stijgende trend sinds 2013. Dit is in lijn met de landelijke ontwikkeling. Als we het totaal aantal opleggingen in de vier arrondissementen bij elkaar optellen dan zien we dat in **totaal bijna de helft (47%) van alle ISD-opleggingen** plaatsvinden in de vier arrondissementen waarin de **pilotregio's** liggen. Overigens is dit voor de pilotperiode hetzelfde als voor de periode eraan voorafgaand.

Tabel 3.5 Ontwikkeling aantal opleggingen van ISD in vier arrondissementen⁴⁶

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Rotterdam	28	53	37	39	38	51	49	295
Amsterdam	45	32	27	44	65	64	76	353
Midden-Nederland ⁴⁷	24	22	17	32	23	46	46	210
Zeeland/West-Brabant	30	19	10	26	19	32	50	186
Landelijk	298	263	213	298	308	392	465	2237

Bron: WODC, interne documentatie Veelplegermonitor, 2018

De aantallen opleggingen van **ISD aan jongvolwassenen per arrondissement** liggen in de periode voor de start van de pilots vrij laag. Voor de arrondissementen waarin de pilotregio's bedragen de totalen over de periode 2011 tot en met 2015:

Rotterdam: 13 (9 onvoorwaardelijk)
 Amsterdam: 13 (11 onvoorwaardelijk)
 Midden-Nederland: 8 (7 onvoorwaardelijk)
 Zeeland/West-Brabant: 6 (5 onvoorwaardelijk)

We zien dat in de vier arrondissementen waarin de pilotregio's liggen in totaal 40 veroordelingen van jongvolwassenen hebben plaatsgevonden. Van deze 40 veroordelingen waren **32 onvoorwaardelijke veroordelingen tot de ISD-maatregel**.

⁴⁵ Daarbij dient te worden aangetekend dat in de cijfers geen correctie is toegepast voor zaken die de straftoemeting kunnen beïnvloeden.

⁴⁶ De arrondissementale indeling is in 2013 veranderd. Daardoor zijn de cijfers van 2011 en 2012 een benadering van het werkelijke aantal. Dit geldt ook voor de volgende tabellen waarin wordt uitgesplitst naar arrondissement.

⁴⁷ Het arrondissement Midden-Nederland is groter dan de pilotregio Utrecht. De cijfers dienen daarom slechts ter indicatie van de *meerjarige ontwikkeling*.

3.4 Opleggingen van de ISD-maatregel bij jongvolwassenen ná de start van de pilots

Zijn de pilots ook gepaard gegaan met een toename van de instroom van jongvolwassenen in de ISD? We zagen hiervoor reeds dat in de afgelopen jaren van een duidelijke toename van ISD-opleggingen sprake was, zowel onder jongvolwassenen als oudere volwassenen. In deze paragraaf laten we de cijfers zien van aantallen JOVO's waar in de pilots mee is gewerkt. Het zijn de cijfers van onvoorwaardelijk ISD veroordeelden.

Tabel 3.6 *Aantal opleggingen ISD-maatregel bij jongvolwassenen per regio gedurende de pilotperiode (2015/2016 – 2018)*

	Rotterdam (aug 2015 – mei 2018)	Amsterdam (sept 2016 – juli 2018)	Utrecht (jan 2016 – juli 2018)	Zeeland/ West- Brabant (jul 2016 – juli 2018)	Totaal
Aantal JOVO in ISD-maatregel bij start pilotperiode	3	6	0	0	9
Aantal JOVO veroordeeld tot ISD gedurende pilotperiode	10	22	6	5	43
Totaal: JOVO veroordeeld tot ISD	13	28	6	5	52

In de tabel is te zien dat in de vier regionale pilots ervaringen zijn opgedaan met in totaal 52 jongvolwassenen; 9 van hen zaten al in de ISD bij de start van de pilot. Verreweg het grootste aantal opleggingen is gerealiseerd in de regio Amsterdam⁴⁸. In Utrecht en Zeeland/West-Brabant liggen de aantallen het laagst met respectievelijk 6 en 5 ISD-maatregelen voor jongvolwassenen. Bij het opmaken van de tussenbalans medio 2017 lag het totaal aantal opleggingen nog op 27. We zien hieraan dat er tussen medio 2017 en medio 2018 dus nog 25 nieuwe veroordelingen zijn bijgekomen.

Vanwege de verschillende werkwijzen in de pilots, zijn de aantallen niet helemaal gelijk tot stand gekomen. In de PI Vught (regio Zeeland/West-Brabant) heeft men ook vanuit de pilot actief gewerkt met de twee jongvolwassenen van buiten de regio: deze zijn meegerekend als personen binnen de eigen doelgroep. In andere regio's zijn personen van buiten de regio niet meegerekend in de doelgroep.

Slechts in 4 gevallen liep een ISD-maatregel tijdens de pilotperiode af: 3 in Amsterdam en 1 in Utrecht.

3.4.1 Jongvolwassenen: vergelijking van instroomcijfers in de ISD vóór en ná de start van de pilots

Als de cijfers op het eerste oog worden bekeken dan lijkt het erop dat de pilots hebben geleid tot een hogere instroom van jongvolwassenen in de ISD. Waar het aantal onvoorwaardelijke veroordelingen landelijk in de drie jaar voor de start van de pilots lag op in totaal 35 (zie tabel 3.3), wordt dit aantal in de gemiddeld genomen 2.5 jaar erna *alleen in de vier pilotregio's* al ruim overschreden: 48 (tabel 3.6). De totale instroom in de pilotregio's ligt daarmee op een hoger niveau dan in de vijf jaar (2011 tot en met 2015) voor de start van de pilots: 40 opleggingen. Is het aannemelijk dat stijging van de instroom

⁴⁸ Het aantal in Amsterdam is namelijk gerealiseerd in een kortere periode. We dienen te bedenken dat in de tabel niet is gerekend vanuit een precieze pilotperiode van 2 jaar. In Rotterdam en Utrecht liepen de pilots formeel af per medio 2017 en januari 2018. Vanuit het idee dat nieuwe veroordelingen ook voortkomen vanuit het voorwerk dat in de pilots is gedaan, zijn ook de aantallen veroordelingen in de tweede helft van 2017 en in 2018 in Rotterdam en Utrecht nog meegerekend.

in de pilotregio's kan worden toegeschreven aan de inspanningen in de pilots? Voordat we een conclusie hierover kunnen trekken is het nodig om de instroom in de pilotregio's te vergelijken met de regionale en landelijke meerjarige ontwikkeling.

Er is te zien dat de algehele instroom in de ISD een landelijke toename kende van circa 50% over twee jaar tijd gerekend (gestegen van ongeveer 300 in 2015 naar ongeveer 450 in 2017, zie tabel 3.5). De toename van instroom in de pilotregio's (meer dan verdubbeld) ligt duidelijk hoger dan de *over all* landelijke ontwikkeling (plus 50%). Dit betekent dat er blijkbaar een relatie is tussen de inspanningen in de pilotregio's en (een deel van) de stijging van de instroom in die regio's. En als we dan de individuele regio's met elkaar vergelijken dan zien we dat in alle regio's de stijging boven het landelijk gemiddelde van plus 50% lag.

Per regio trekken we de volgende conclusies:

- In de regio Amsterdam is de instroom zeer sterk gestegen: van afgerond gemiddeld 2 per jaar in de periode 2011-2015 naar 14 per jaar in de periode medio 2016 tot medio 2018.
- In de overige regio's was sinds de start van de pilots sprake van grofweg een verdubbeling van de jaarlijkse instroom: iets hoger dus dan de landelijke ontwikkeling van de instroom in de ISD. In Rotterdam ging het aantal van afgerond gemiddeld 2 per jaar naar iets meer dan 4 jongvolwassenen per jaar⁴⁹ tijdens de pilot. In Utrecht is het lastiger te bepalen. In Midden-Nederland waren er gemiddeld 1.5 veroordelingen per jaar voorafgaand aan de pilot en lag dit tijdens de pilot in alléén de regio Utrecht hoger namelijk op gemiddeld bijna 2.5 per jaar. In Zeeland/West-Brabant ging het aantal van 1 per jaar naar 2.5 per jaar.

⁴⁹ Hier houden we rekening met het feit dat in Rotterdam de instroomcijfers ISD (totaal 13) over een periode van 3 jaar zijn gerekend.

4 Visie op ISD voor jongvolwassenen en draagvlak bij organisaties

Voor sommige jongvolwassenen kán de ISD-maatregel een mogelijk passende context bieden voor straf én zorg. Dat is geen klip en klare zaak; betrokken professionals kunnen dat heel verschillend zien en beoordelen. Het is daarom cruciaal dat de betrokken professionals daar met elkaar het gesprek over aangaan. In dat gesprek komen de visies van betrokken professionals en instanties rond de jongvolwassene bij elkaar. De pilotstatus maakte dat dergelijke gesprekken uiteraard intensiever werden gevoerd. Het samenwerken rond een missie zorgde voor behoefte aan visie en draagvlak.

In dit hoofdstuk wordt besproken hoe de betrokken professionals in de pilotregio's oordelen over de stappen die zij maakten op de fronten van visievorming (paragraaf 4.1) en draagvlak (paragraaf 4.2), en wat daarbij, bij het bereiken van stappen en terug redenerend, vooral belangrijk was.

4.1 Gedachtegoed van 'optimum remedium' geen eenvoudige boodschap

Unaniem zijn betrokkenen van mening dat het nieuwe gedachtegoed achter de maatregel veel uitleg behoeft om de maatregel effectief te kunnen uitvoeren. ISD biedt de gelegenheid en tijd om daadwerkelijk iets te kunnen doen vinden vrijwel alle geïnterviewden. Juist voor jongvolwassenen waarbij de kansen op verandering van levenswijze nog reëel zijn, kan de ISD-maatregel perspectief bieden.

Gevraagd naar een toelichting op het voorgaande geven veel respondenten evenwel aan het begrip *optimum remedium* een lastig te hanteren begrip te vinden. Er wordt ook op verschillende manieren invulling aan gegeven. Verschillende respondenten geven bijvoorbeeld aan dat je *'toch altijd kijkt naar wat het beste is voor een cliënt'*. Ze vinden het vaak ook lastig om *optimum remedium* en *ultimum remedium* van elkaar te onderscheiden. Vrijwel altijd zijn er bij jongvolwassenen in de doelgroep al veel interventies gedurende de jeugd ingezet. Als ISD dan als *optimum remedium* wordt ingezet dan is dat vaak ook tevens (vanwege de lange historie van strafbare feiten) het *ultimum remedium*, zo wordt gezegd. Het gebruik van de termen *optimum* of *ultimum remedium* kan dus leiden tot verwarring en wellicht ook contraproductief werken in de discussie.

We dienen met bovenstaande rekening te houden als we constateren dat in veel interviews is aangegeven dat reclasseringswerkers het inzetten van de ISD-maatregel bij jongvolwassenen nog vaak als *ultimum remedium* zien. Wellicht belangrijker is de constatering dat reclasseringswerkers geen ISD willen adviseren als ze zien dat er bijvoorbeeld onvoldoende uitstroombmogelijkheden naar een woonplek aanwezig zijn na de ISD-maatregel. In interviews wordt aangegeven dat ze in die gevallen pas ISD adviseren als alle andere alternatieve strafrechtelijke interventies uitputtend zijn uitgeprobeerd en hebben gefaald.

Bij een nadere beschrijving door respondenten van hun visie op de werking van de maatregel bij JOVO, komen drie elementen duidelijk naar voren:

- Meewerken is geen voorwaarde.
- Lik-op-stuk benadering.
- *Crash & learn*.

Het feit dat meewerken geen voorwaarde is maakt inzet van ISD bij de beoogde doelgroep potentieel effectief. Men geeft aan dat dit het beste past bij een niet-gemotiveerde doelgroep.

Verder wordt ook in veel interviews het belang van de lik-op-stuk benadering tijdens de looptijd van de maatregel benadrukt. De betreffende jongvolwassenen hebben nog niet vaak gemerkt dat op hun gedrag direct een reactie volgt, waardoor ze nu de kans krijgen om ander gedrag te leren.

Het derde punt ligt in het verlengde hiervan en betreft het belang van de mogelijkheid voor de jongvolwassenen van *crash & learn*. In verschillende pilotregio's benadrukken respondenten het belang van kunnen vallen en opstaan. ISD biedt de jongvolwassenen de mogelijkheid om in de fout te kunnen gaan en daarna (soms met en soms zonder de onderbreking van detentie) weer opnieuw te kunnen beginnen en daarvan te kunnen leren. ISD werkt daarbij als een 'beveiligingspakketje' geven deze respondenten aan.

Respondent van de PI: *'De meerwaarde van ISD is de time-out in de PI als de JOVO in de fout is gegaan en de mogelijkheid om daarna weer opnieuw te beginnen. Je hoopt dat hij daarvan leert'*

De rechter weegt niet enkel het vergrijp maar ook het hele pad ervoor mee in het oordeel. In combinatie met de lange looptijd leidt dit regelmatig tot discussies. Diverse respondenten benadrukken echter dat een korte ISD van bijvoorbeeld één jaar, als een soort van milde uitvoeringswijze van de maatregel, niet werkt. Dit is – zo geven zij aan - in de meeste gevallen zelfs contraproductief. In alle regio's zijn er respondenten die (in meer of in mindere mate) benadrukken dat twee jaar in veel gevallen eigenlijk nog te kort is.

4.2 Een groeiend draagvlak in de pilotregio's

In het algemeen is het draagvlak voor inzet op ISD bij jongvolwassenen gegroeid volgens het merendeel van de respondenten in alle regio's. De mate waarin dit is gegroeid, wordt door respondenten verschillend ingeschat. Dat er nog steeds relatief kleine aantallen jongvolwassenen daadwerkelijk door de rechter worden veroordeeld tot ISD, vinden veel respondenten begrijpelijk. Ze verwijzen ernaar dat de ISD-maatregel nog steeds vaak als een zware straf⁵⁰ wordt gezien. We behandelen hieronder het draagvlak achtereenvolgens voor de volgende betrokken partijen: rechters, advocatuur, OM, reclassering en de PI⁵¹.

4.2.1 Draagvlak bij rechters, advocaten en Openbaar Ministerie

Het draagvlak bij rechters is volgens betrokkenen duidelijk gegroeid, maar hier staat tegenover dat in diverse interviews betrokkenen aangeven dat er hier nog veel werk te doen is. Vanuit ervaringen met casuïstiek bestaat bij hen het beeld dat rechters er soms '*... gewoon niet aan willen*'. Rechters geven zelf in interviews aan dat ze inderdaad terughoudend zijn. Ze kijken, onder meer vanwege hun beeld van het detentieklimaat in de ISD, ook goed naar alternatieven zoals een PIJ of een gedragsbeïnvloedende maatregel via het jeugdstrafrecht (zie ook paragraaf 5.2.7).

Hoewel veel betrokkenen benadrukken dat ISD voor jongvolwassenen eigenlijk gezien zou moeten worden als een kans, menen enkelen dat advocaten dit geenszins op deze manier zien. Er is volgens diverse geïnterviewden bij advocaten weinig draagvlak.⁵² De advocatuur wordt enkele keren genoemd

⁵⁰ Juridisch gezien is het geen 'straf' maar een 'maatregel'.

⁵¹ Het draagvlak bij politie is onvoldoende aan bod gekomen in de interviews om hierover uitspraken te kunnen doen.

⁵² Advocaten zijn zelf in dit onderzoek overigens niet geïnterviewd.

als belangrijke frustrerende factor voor het traject, met name als hoger beroep wordt aangetekend. Diverse respondenten verwijzen naar de noodzaak om ook bij de advocatuur aan draagvlak te werken: dat gebeurt nu nog maar weinig. Enkelen geven aan dat de voorlichting aan advocaten die in het begin van de pilot was aangekondigd er in de pilotperiode niet is geweest. Met betrekking tot het draagvlak voor de pilot bij het Openbaar Ministerie zien we het volgende beeld. Bij het toepassen van ISD bij jongvolwassenen als optimum remedium worden soms door respondenten van het OM nog kanttekeningen geplaatst. Hier staat tegenover dat veel respondenten (ook van andere organisaties) benadrukken dat het OM doorgaans best mee wil gaan met een ISD-advies. Met name in Rotterdam wordt aangegeven dat het OM bij aanvang van de pilot vrij kritisch was: men vroeg zich af wat het in de praktijk zou toevoegen. Toch gaat ook hier nu het OM vaker mee in de afweging om een ISD-advies af te geven vanuit het casusoverleg in het veiligheidshuis.

4.2.2 *Draagvlak binnen reclassering*

Hoewel ook binnen het Openbaar Ministerie er (soms heel) verschillend wordt aangekeken tegen de inzet van ISD bij jongvolwassenen, zijn de onderlinge verschillen tussen werkers van de reclassering het grootst. Dit komt uit interviews met andere partners maar ook uit interviews met reclassering zelf naar voren. Enerzijds bestaat nog het beeld, voorkomend uit de voorloper van de ISD (de SOV voor verslaafden), dat ISD vooral betekent dat een JOVO twee jaar vastzit. Anderzijds is er ook draagvlak voor de veranderde manier van denken.

Reclasseringswerkers trappen in de praktijk wel eens op de rem, waarbij ze soms wijzen op de jonge leeftijd of op het feit dat eerst nog een toezicht uitgeprobeerd moet worden als iemand pas net 18 of 19 is en nog niet eerder met volwassenreclassering te maken heeft gehad. Deze koers wordt dan gekozen, ondanks het feit dat veel jeugdreclasseringsmaatregelen mislukt zijn. In de interviews is, met name in de tussentijds uitgevoerde interviews halverwege de pilot, verwezen naar verschillen in visie tussen de drie takken van de 3RO. De verschillen tussen individuele werkers worden echter groter geacht dan systematische verschillen tussen de drie takken van de 3RO.

Over het geheel genomen zien we bij de reclassering, in vergelijking met andere partners (OM, veiligheidshuis, PI) de meeste terughoudendheid wat betreft het vaker inzetten van ISD bij jongvolwassenen.

4.2.3 *Draagvlak binnen PI's*

De uitspraak dat de PI 'in de meewerkstand' staat typeert het best de houding van de PI ten aanzien van de pilotdoelen. Het vertrouwen in de eigen mogelijkheden is bij respondenten van de PI echter wisselend. Op directieniveau is er zeker draagvlak voor de pilot, maar de directeuren benadrukken (soms vrij stellig, soms voorzichtig) ook de beperkte mogelijkheden tot dusverre. Bij de start van de pilot was, zo blijkt uit de interviews, de reactie van sommige PI's op een aantal verbeterpunten uit het Pröpper et al. rapport nog '*Ja maar dat doen we toch al?*'. Inmiddels zien we langzamerhand in de PI's dat (op zowel strategisch als lager hiërarchisch niveau) erkend wordt dat voor een andere benadering van JOVO nog stappen te zetten zijn. Het daadwerkelijk zetten van die stappen laat veelal nog op zich wachten. Medewerkers geven in de regio's aan dat ze hierbij nog de nodige ondersteuning missen. Diverse respondenten op uitvoerend en tactisch niveau geven ook aan dat er in de beginfase van de pilot relatief weinig is gedaan aan het creëren van draagvlak vanuit het strategisch niveau in de eigen PI of vanuit DJI. Daardoor werd de pilot voor enkele respondenten meer iets dat ze *moeten* doen dan iets dat ze *willen* doen. Het feit dat de pilot vooral wordt gezien als mogelijkheid voor verbetering van de ISD in algemene zin (niet specifiek voor JOVO's) belemmert mogelijk ook het opzetten van een gerichte aanpak.

Het is voor de PI nog een worsteling om een aanbod te ontwikkelen. De noodzaak van een meer pedagogische benadering van jongvolwassenen wordt zeker onderschreven door de respondenten in de PI's, maar er wordt veel verwezen naar onwilligheid en gebrek aan motivatie bij de JOVO's zelf. Ook komt in de interviews voortdurend de verwijzing naar het gebrek aan capaciteit naar voren. Het enthousiasme en de *drive* van enkele medewerkers van PI's vallen daarbij op. Diverse respondenten werden naar eigen zeggen pas echt enthousiast toen ze zelf in de JJI hadden gezien hoe men daar met jongeren bezig was vanuit een pedagogische benadering. Op de werkvloer is er zeker vertrouwen dat een gerichte aanpak resultaten kan hebben.

4.2.4 Draagvlak binnen veiligheidshuizen

Vanuit de interviews komt naar voren dat het overwegen van de optie ISD bij JOVO-casussen met name in de regio Utrecht en (in iets mindere mate) in Rotterdam in de loop van de pilot goed is ingebed in de veiligheidshuizen. Ook in het actiecentrum in Amsterdam is het draagvlak gegroeid. In Amsterdam kunnen JOVO-casussen worden behandeld door in principe alle (in totaal 93) Top 600/400 regisseurs. Het draagvlak bij deze regisseurs wordt wisselend genoemd en is mede afhankelijk van de eigen achtergrond. De pilot heeft in Amsterdam mede als doel om ISD als serieus alternatief in het interventiepalet op te laten nemen. In Rotterdam is dat hetzelfde: de opdracht voor de regisseurs is daar ook *'neem het mee als optie'*. In de regio Utrecht is de regie op JOVO-casuïstiek centraler geregeld. Daar probeert de ketenmanager van het regionaal veiligheidshuis vaak zelf te sturen in de lopende JOVO-ISD-casussen vanaf de toelidingsfase tot en met de fase van re-integratie van de jongvolwassene.

In Zeeland/West-Brabant is het op basis van de interviews lastig te zeggen hoe groot het draagvlak in de vier veiligheidshuizen is, te meer daar procesregisseurs in 2018 pas redelijk recent weer met de pilot aan de slag zijn gegaan.

We hebben uit de interviews nog geen beeld kunnen krijgen wat betreft het draagvlak bij gemeenten. Als het gaat om de centrumgemeenten in de vier regio's, dan hebben deze zich alle verbonden aan de pilot. In Amsterdam benadrukken enkele respondenten het feit dat er met succes is geïnvesteerd om tot op hoog niveau (burgemeester, hoofdofficier van justitie) commitment te krijgen voor de aanpak.

Respondent van reclassering: *'We zullen het dan ook als optimum daarin naar voren brengen. Dat is echt anders dan insteken als ultimum ... Je moet niet zeggen: we hebben al van alles gedaan, nu moet dit, maar: dit zou goed zijn voor deze jongen'*

5 Toeleidingsfase ISD

Alle pilotregio's hebben gericht activiteiten ingezet om meer jongvolwassenen die binnen de criteria voor ISD vallen, zo goed mogelijk toe te leiden naar de rechter die vervolgens over het opleggen van een ISD-maatregel kan beslissen. We geven in dit hoofdstuk weer wat op dat specifieke doel werd ondernomen. We starten (in paragraaf 5.1) met een weergave van de keuzes die in de pilotplannen werden gemaakt. Daarna wordt uitgewerkt hoe die keuzen in de praktijk hebben uitgepakt (paragraaf 5.2).

5.1 Voorgenomen activiteiten

Tabel 5.1 Overzicht per regio van de onderdelen van de toeleiding

Stappen:	Rotterdam	Amsterdam	Utrecht	Zeeland/West-Brabant
1 Opstellen lijsten	OM: vanaf zeven strafbare feiten mogelijkheid van label 'pré-ISD'	AcVZ bepaalt doelgroep op basis van regionale veelplegerlijst OM	Geen doelgroepelijst, maar uitgaan van Top X per gemeente	Politie/OM: lijst harde criteria
2 Checken lijst op harde criteria door...	Veiligheidshuis (enkele keren per jaar)	OM t.b.v. ZSM (12x per jaar)	OM t.b.v. veiligheidshuis (4x per jaar)	Politie/OM t.b.v. veiligheidshuizen (1x per jaar)
3 Voorfase: overweging strafadvies door...	2 casusoverleggen VP/HIC	-Top 600/400 regisseur -Procesregisseur aandachtsgroep (sinds medio '17)	4 casusoverleggen Top X incl. vooroverleg ISD	wekelijks subregionaal 'Collegiaal overleg Justitiële samenwerking'
4 Vastlegging strafadvies	Via vPGA beschikbaar voor ZSM/partners	Via GCOS beschikbaar voor ZSM/partners	Via GCOS beschikbaar voor ZSM/partners	Via GCOS beschikbaar voor ZSM/partners
5 Monitoring doelgroep (frequentie)	2 casusoverleggen VP/HIC bespreekt pré-ISD + stelselmatige daders (wekelijks)	geen casusoverleg, wel doorlopend monitoring en evaluatie achteraf van ISD-instroom overleg (3-maandelijks)	4 casusoverleggen Top X incl. vooroverleg ISD (wekelijks)	Subregionaal 'Collegiaal overleg Justitiële samenwerking' (wekelijks)
6 Bepaling definitief strafadvies en eis na aanhouding	ZSM+ afdoeningsoverleg (met gemeente en jeugdzorg)	-3RO, evt. na consultatie van ISD-casuïstiek overleg -PGA-team OM	ZSM afdoeningsoverleg en 3RO adviseert conform advies casusoverleg	ZSM afdoeningsoverleg

In de structuur van de toeleiding hebben de regio's uiteenlopende keuzes gemaakt. Tabel 5.1 geeft een overzicht van hoe de regio's hebben afgesproken om hierop te gaan werken. We presenteren eerst dit overzicht en bespreken vervolgens (na de tabel) de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de plannen van de regio's onderling en ook ten opzichte van de adviezen van Pröpper et al.

5.1.1 Het opstellen van lijsten

Wat in het overzicht naar voren komt is dat de aangelegde criteria op grond waarvan bepaald wordt of iemand in aanmerking kan komen voor een mogelijk ISD traject kunnen verschillen. In Rotterdam kunnen personen vanaf zeven delicten worden aangemerkt als 'pré-ISD', terwijl in de andere drie regio's de grens (uit de huidige OM-richtlijn⁵³ van 1 januari 2014) van minstens tien delicten wordt aangehouden.

De lijsten van personen die mogelijk⁵⁴ voldoen aan de harde criteria voor ISD worden bij drie van de vier regio's periodiek door het Openbaar Ministerie en de politie samengesteld. In Utrecht werkt men echter anders. Hier bepaalt elke gemeente in de regio namelijk van welke personen zij 'het meeste last hebben' (i.c. Top X) en wie daarmee mogelijk voorgedragen kunnen worden voor een ISD-maatregel. Dit leidt tot het hanteren van verschillende gemeentelijke criteria bij opmaak van die lijsten. Zo kent de stad Utrecht als aandachtsgroepen de HIC-plegers en de zogenoemde 'negatieve kopstukken' en is er extra aandacht voor de leeftijdsgroep tot en met 24 jaar. In Amersfoort echter behoren alle veelplegers tot de Top X, dus ook als ze geen HIC-delict hebben gepleegd. De directe betrokkenheid van het OM bij het opstellen van de Top X-lijsten wordt (in Utrecht) soms gemist, geven respondenten van het veiligheidshuis aan. Door de beperking in de regio Utrecht tot alleen de Top X wordt volgens respondenten van het veiligheidshuis en de reclassering hier een deel van de potentiële doelgroep gemist. Ook veel anderen voldoen puur op basis van aantallen gepleegde feiten mogelijk aan de harde criteria, maar omdat er geen/onvoldoende HIC feiten bij zitten komen ze niet zo snel in aanmerking voor ISD. Uit de schattingen in de verschillende regio's blijkt dat circa de helft van de potentiële doelgroep wordt gemist als alléén de focus ligt op plegers van *high impact crime*.

De personen in de potentiële doelgroep worden⁵⁵ periodiek besproken in casuoverleg met deelname van tenminste veiligheidshuis (voorzittersrol; procesregie), Openbaar Ministerie, politie, 3RO, gemeente(n) en soms ook met jeugdreclassering, Raad voor de Kinderbescherming en andere partners. Hierin wordt gezamenlijk de gegevens over delicten, de problematiek op leefgebieden en reeds ingezette interventies besproken. Op basis hiervan bepalen partners samen wat voor de betreffende persoon het beste plan van aanpak zou zijn, rekening houdend met verschillende mogelijke toekomstscenario's, inclusief het opnieuw plegen van een delict. Als iemand dan opnieuw in de fout gaat wordt het advies van het veiligheidshuis gedeeld met ZSM, waar de JOVO als verdachte op de zogenoemde 'verdachtenmonitor' komt te staan. Op ZSM wordt in korte tijd beslist over het vervolg van het strafrechtelijk traject; en als een ISD-advies van het veiligheidshuis wordt gevolgd krijgt de reclasseringswerker opdracht een adviesrapportage te gaan schrijven. De adviseur van 3RO maakt opnieuw een afweging op basis van de meest recente informatie en beslist, soms na overleg

⁵³ Zie: <https://www.om.nl/@86249/richtlijn/>

⁵⁴ Omdat daadwerkelijk voldoen aan die criteria van dag tot dag kan verschillen wordt uitgegaan van lijsten met personen die *mogelijk* voldoen, omdat ze als zeer actieve veelpleger of stelselmatige dader uit de registraties naar voren komen.

⁵⁵ In drie van de vier regio's: Amsterdam doet dit niet standaard.

met collega's en/of het veiligheidshuis, of de maatregel ISD geadviseerd wordt. Na de periode van preventieve hechtenis beslist de meervoudige strafkamer uiteindelijk over de strafrechtelijke afdoening. Als ISD wordt opgelegd wordt iemand overgebracht naar de ISD-afdeling van de PI.

5.1.2 Veiligheidshuis belangrijke regierol

We zien dat de door Pröpper et al. voorgestane versterking van de regierol van het veiligheidshuis zich in de pilots heeft vertaald in het feit dat de regionaal projectleiders (met uitzondering van Zeeland/West-Brabant) werkzaam zijn bij het veiligheidshuis. Verder komen we in de (deel)plannen, afgezien van de pilot Amsterdam, weinig tot geen concrete acties tegen die over (de invulling van) de rol van procesregie gaan. Ook waar het gaat om het advies om een casusregisseur aan te wijzen die gedurende het gehele proces (van voorfase tot nazorg) het aanspreekpunt is zien we geen acties in de pilotplannen. Wel zijn veel acties gericht op het versterken van de samenwerking en het vormgeven van een gezamenlijke werkwijze. Een flink deel van de pilotplannen en acties is hierop gericht. Het werken aan een overeenkomstige visie van de verschillende partijen krijgt daarbij de nodige aandacht. Met name door in te zetten op informatie- en voorlichtingsbijeenkomsten wordt hierop geïnvesteerd, zoals ook door Pröpper et al. is geadviseerd.

5.1.3 Aandacht voor de mindset van betrokkenen

Van veel van de geplande acties in de toelidingsfase valt op dat ze erop gericht zijn om al in de voorfase bij partners de *mindset* van betrokkenen te beïnvloeden. Er werden veel activiteiten gepland op het vlak van voorlichting van alle betrokken partijen, onder meer door het uitvoeren van werkbezoeken. De 'jeugdpartijen' zoals jeugdbescherming en RvdK bleven daarbij veelal nog buiten beschouwing. Deze activiteiten dienden enerzijds om in brede zin een verandering in denken te weeg te brengen. Anderzijds waren ze ook bedoeld om ondersteuning bij ketenpartners te krijgen voor het voorwerk dat in de casusoverleggen gedaan wordt, in aanloop naar een mogelijke ISD-eis. De boodschap van de voorlichting en werkbezoeken was telkens weer dat de ISD, met name bij de doelgroep jongvolwassenen, niet langer benaderd dient te worden vanuit de gedachte van een *ultimum remedium*. Maar dat juist vóórdat alle opties zijn afgevinkt, ISD overwogen moet worden als mogelijk beste optie.

In de regio's is op verschillende manieren geprobeerd om dit voor elkaar te krijgen. Als we de verschillen op een rij zetten dan zien we allereerst dat in Zeeland/West-Brabant in het plan werd ingezet op training van alle procesregisseurs en informatiemakelaars van de vier veiligheidshuizen in de regio's. Men werd geleerd om de casuïstiek volgens een specifieke systematiek te bespreken. In Amsterdam nam men in de plannen op om alle Top 600/400 regisseurs herhaaldelijk in bijeenkomsten te wijzen op het belang van specifieke aandacht voor deze doelgroep. Ook is in het plan opgenomen dat er twee aparte procesregisseurs aangesteld dienden te worden voor deze specifieke doelgroep. In beide andere regio's zien we in de plannen geen expliciete inzet op de leden van het casusoverleg terug. Verderop in dit rapport is te lezen hoe hieraan ook in deze regio's (dus los van de plannen op papier) is gewerkt. In Amsterdam zijn acties geformuleerd om een dossier per JOVO aan te leggen in het actiecentrum; in Rotterdam werd kwaliteitsverbetering van dit dossier beoogd en in beide andere regio's is hierop niet expliciet ingezet in de plannen.

5.1.4 Aandacht voor de kwaliteit van reclasseringsadviezen

Er is een verschil te zien in het accent dat Pröpper et al. leggen en waarvoor in de pilots is gekozen. In het Pröpper-rapport is een nadruk te zien op het overtuigen van de rechter met een persoonlijk

verhaal en doorleefd betoog. In de pilotplannen ligt juist de nadruk op verbetering van de kwaliteit van reclasseringsadviezen. Verder focust Pröpper et al. in haar adviezen ten aanzien van het reclasseringsadvies zowel op het *procesmatige* aspect ('gebruik het advies in de PI') als ook op het *inhoudelijke* aspect ('zorg voor betere onderbouwing' in termen van risico's, criminogene tekorten, beschermende factoren en responsiviteit (leerstijl, IQ, motivatie). Maar in de pilotplannen is op deze inhoudelijke verbetering van de adviezen niet ingegaan. Het gaat in de pilotplannen op versterking van de kwaliteit in algemene zin en dan met name om het betrekken van alle relevante (inclusief jeugd-) informatie. Daarnaast gaat het in de plannen om het benadrukken in het ISD-advies van de maatregel als kans. Verder is (met name in het eerste deel van de pilotperiode) de nadruk gelegd op verwijzing in de adviezen naar de inhoud van het programma in de PI.

Wat betreft de adviezen van reclassering ligt in de pilots de nadruk vooral op de toeleidingsfase en minder op het gebruik van de adviezen in de PI. De pilots moeten ervoor zorgen dat de wenselijkheid van ISD uitgebreider onderbouwd wordt, dat is de insteek. Verder is in de plannen in diverse regio's opgenomen dat jeugdmaatregelen in voldoende mate meegenomen dienen te worden in de adviezen. Het valt verder op dat waar Pröpper et al. het belang benoemt dat reclasseringsadviezen ook gebruikt worden in de PI, hiernaar in de pilotplannen niet is verwezen.

Amsterdam valt op omdat ze (telkens in haar geactualiseerde) (deel)plannen opnam dat er in de PI een aanspreekpunt moest zijn voor professionals van 3RO ten behoeve van het opstellen van een adequaat reclasseringsadvies. Zo'n actie is in de andere regio's niet expliciet opgenomen, hoewel Rotterdam wel spreekt van 'het opnieuw instellen van het duaal moment'. Dit duidt meer in algemene zin op het willen investeren in contacten tussen PI en 3RO. In Utrecht en Rotterdam is in de plannen ingezet op de door Pröpper et al. geadviseerde insteek van het werken met vaste reclasseringswerkers per JOVO.

5.1.5 Andere aandachtspunten bij de totstandkoming van het strafadvies⁵⁶

Gebleken is dat regio's ten aanzien van plaatsing van jongvolwassenen in een Huis van Bewaring verschillende keuzes maakten. In Amsterdam nam men zich in het plan voor om de JOVO's in principe te plaatsen in de Justitieel Complex (JC) Zaanstad en niet in de PI Almere. In de PI Zaanstad is immers ook de Top 600 afdeling en het betrof een bestendinging van de staande praktijk. In de andere drie regio's werd over plaatsing in de plannen niets opgenomen. In het algemeen valt op dat Amsterdam (dat ook de meest uitgebreide plannen heeft opgesteld), in de pilot veel wilde investeren in het hele traject tot aan de zitting. Dan gaat het om zaken als negatief adviseren over schorsing, géén voorwaardelijke ISD eisen of adviseren, tijdige aanlevering van vroeghulprapportages en natuurlijk 'inzetten op ISD als aan de criteria is voldaan' (ook in de andere regio's).

Er is geprobeerd om door het opstellen van werkinstructies voor ZSM te proberen dat beter gebruik wordt gemaakt van het voorwerk in casusoverleg van de veiligheidshuizen c.q. dat ISD wordt overwogen bij jongvolwassenen die aan de criteria voldoen. In Rotterdam werd als actie opgenomen dat casussen vanuit ZSM naar de vier gebiedsgebonden overleggen doorgezet dienden te worden als ISD mogelijk aan de orde was. Andere manieren om hierop te investeren komen verderop nog aan de orde.

⁵⁶ We gebruiken in dit rapport de term 'strafadvies' conform het taalgebruik in de pilotregio's. In de praktijk is bij een advies gericht op het opleggen van ISD in juridische zin sprake van een 'maatregel' en niet van een 'straf'.

5.1.6 Aandacht voor motivatie van de JOVO

Vergelijking van de plannen laat zien dat Amsterdam ook expliciet inzet op vroegtijdig motiveren van de JOVO. Hiermee is het de enige regio die hier in de plannen in ruime mate aandacht voor heeft. Motivatie is een belangrijk thema geweest in het Pröpper-rapport. Amsterdam zet in op het werken aan motivatie in de periode tot aan de zitting (door middel van een folder) en ook zijn acties opgenomen voor ná de start van de maatregel⁵⁷. Het 'werken aan motivatie' is een onderbelicht thema als we de naar de (deel)plannen van de vier regio's kijken.

5.1.7 Aandacht voor de rol van rechters

Pröpper et al. adviseren te werken met vaste rechters. Dit element zien is, overigens net als het werken met vaste reclasseringswerkers, in geen van de pilotplannen terug te vinden. Er is wel ingezet op het informeren van rechters over pilot en over de ISD-maatregel. Verder valt op dat in het Pröpper-rapport de nadruk wordt gelegd op de mondelinge toelichting bij de rechter van het advies en de wijze ('persoonlijk verhaal') waarop dat naar voren wordt gebracht. We zien dit niet specifiek in de pilotplannen terug. Desondanks is het in de regio Zeeland/West-Brabant⁵⁸ wel de kern van de werkwijze geweest in het tweede deel van de pilot (dus zonder dat dit expliciet als actie in het plan was opgenomen). In de pilotregio's heeft sterk de nadruk gelegen op stroomlijning van het werkproces van 3RO en OM. Het gaat dan ofwel om afstemming tussen reclasseringswerker en officier van justitie vóóraf over de te volgen lijn ter zitting (Utrecht) of om de afspraak dat OM inzet op ISD zodra 3RO/ZSM heeft geconstateerd dat aan de criteria hiervoor is voldaan (Amsterdam). Het gaat er dan om dat OM en 3RO ter zitting één lijn trekken. Een reden om in dit werkproces beter af te stemmen, is dat rechters niet zo snel een ISD-maatregel zullen opleggen aan een jonge persoon, als het OM en 3RO een duidelijk verschillend verhaal naar voren brengen.

We zien dat in Amsterdam -al vóór de pilot- expliciet de keuze is gemaakt om geen voorwaardelijke ISD te eisen. Deze keuze is gemaakt vanuit de ervaring in Amsterdam dat het in de praktijk vaak lastig blijkt om een voorwaardelijke ISD daadwerkelijk tenuitvoer te leggen. Er gaat dan (omdat iemand vaak op vrije voeten blijft gedurende het strafproces) in de praktijk nog wel eens de nodige tijd overheen voordat iemand daadwerkelijk kan worden vastgezet. In andere regio's heeft men zich niet uitgesproken in de plannen over de voorwaardelijke ISD. Wél neemt Rotterdam zich voor om de, als ongewenst beoordeelde, toename van ISD voor 1 jaar te willen bestrijden.

5.2 Realisatie van plannen

In deze paragraaf staat de vraag centraal in hoeverre het de pilotregio's ook is gelukt om de voorgenomen plannen te realiseren. Ook kijken we op welke onderdelen dit nog niet is gelukt en beschrijven we hoe er in de praktijk wordt gewerkt in de toeleidingsfase. We lopen de verschillende thema's door, zoals die in de vorige paragraaf aanbod kwamen als 'thema's van aandacht in de plannen' (zie ook de onderstaande tabel voor een overzicht).

⁵⁷ In het volgende hoofdstuk gaan we hier nog uitgebreider op in.

⁵⁸ Ook in Amsterdam is mondelinge toelichting van het reclasseringsadviesrapport een belangrijk onderdeel geweest van de aanpak.

Tabel 5.2 Overkoepelende thema's van aandacht bij fase 'Toeleiding ISD'

Thema	Toelichting
Samenwerking en regie	de onderlinge afstemming en samenwerking; uitvoeren rollen waaronder regie
Visie en werkwijze	het vastleggen van (onderdelen) van de werkwijze, uitdragen pilot, trainen
Lijsten en criteria	het opstellen van doelgroeplijsten
Voorfase	de voorbereiding van de toeleiding o.a. in multidisciplinair casusoverleg
Reclasseringsadvies	de wijze waarop het reclasseringsadvies wordt opgesteld en de inhoud ervan
Op weg naar zitting	het werk van OM en partners in het strafrechtelijk traject
Zitting	de werkwijze ter zitting en de rol van de rechter

5.2.1 Samenwerking en regie

We zien dat de veiligheidshuizen moeite hadden om de regierol invulling te geven. Het ontbreken van heldere afspraken (het thema 'regie' kwam immers in de pilotplannen nauwelijks voor) hierover zal hierin hebben meegespeeld. Toch is te zien dat in de praktijk het veiligheidshuis vaak, vanuit de grootste betrokkenheid bij de pilot, het initiatief neemt om voortgang te bereiken op casusniveau. De kernvraag waar het in interviews vaak om draait is: wie neemt het voortouw: veiligheidshuis, OM of reclassering? Gebleken is dat in interviews heel wisselend wordt gedacht over een regierol voor veiligheidshuizen in de toeleiding. Er wordt veelal benadrukt dat 3RO de partij is die in de fase van toeleiding de leiding neemt. De betrokken adviseur dient (bij een gepleegd nieuw feit) eigenstandig de afweging te maken over een advies wel/geen ISD. Het voorwerk door het veiligheidshuis is daarbij weliswaar helpend, maar respondenten van 3RO benadrukken wel het feit dat er ruimte moet zijn voor de adviseur om een autonome eigen afweging te kunnen maken.

Als het gaat om de samenwerking op de ZSM-locaties, dan kunnen reclasseringswerkers vaker het initiatief nemen om de optie ISD te bespreken met de officier menen respondenten van zowel Openbaar Ministerie, 3RO en van het veiligheidshuis. Enkelen van hen wijzen er verder op dat medewerkers van reclassering op de ZSM-locatie doorgaans ook meer tijd hebben omdat hun dagelijkse caseload (soms aanzienlijk) lager is dan die van de OM-ers. Er zou volgens reclasseringswerkers op ZSM dan in principe ook tijd zijn om informatie uit te zoeken of te verzamelen. Verder verwachten partners van de reclassering dat ze, nog meer dan ze al doen, de samenwerking opzoeken en zich openstellen voor adviezen en expertise van buiten.

Het betrekken van jeugdpartners bij de pilot is gelukt voor zover ze al deelnemer waren van het casusoverleg. De (bijvoorbeeld in Amsterdam) beoogde betrokkenheid van de Raad voor de Kinderbescherming is niet van de grond gekomen. Het lukte dan ook niet om de RvdK te betrekken en hen adequaat te laten adviseren op basis van eigen ervaringen met de JOVO.

5.2.2 Visie en werkwijze

Met name door de voortdurende aandacht, de veelvuldige voorlichtingen (met name Amsterdam) en het telkens weer opwerpen van de optie ISD in casusoverleg (Rotterdam en Utrecht), is de benadering van ISD bij JOVO vanuit een optimum remedium voor veel partners gemeengoed geworden. Het huidige standpunt van veel reclasseringswerkers in de praktijk wordt het best verwoord door de volgende respondent, die zei: '*...er moet wel een bepaalde opbouw in het dossier zitten...*'. Hiermee wordt verwezen naar de noodzaak van het hard kunnen maken van voldoende eerder mislukte trajecten. Waar de regio's hard hebben gewerkt om de toeleiding te verbeteren, is te zien dat één van

de belangrijkste pilotresultaten zich afspeelt op landelijk niveau. 3RO heeft namelijk sinds medio 2018 het optimum remedium als expliciet uitgangspunt vastgelegd in een nieuw visiedocument⁵⁹. In dat visiedocument over de ISD (niet alleen gericht op JOVO dus) wordt de hiervoor genoemde ‘opbouw in het dossier’ ondergeschikt gemaakt aan de afweging of de ISD ‘*op dát moment (...) de best mogelijke kansen tot gedragsverandering biedt*’. We merken in de interviews (uitgevoerd ongeveer drie á vijf maanden later) dat nog zeker niet alle reclasseringswerkers die wel eens met ISD casuïstiek te maken hebben, op de hoogte zijn van de kern van dit nieuwe standpunt van 3RO.

Het begrip optimum remedium en het programma in de PI

Overigens blijkt dat respondenten van verschillende organisaties het begrip *optimum remedium* een lastig te hanteren begrip vinden. Er wordt ook op verschillende manieren invulling gegeven aan dit begrip. Veel respondenten geven aan dat je ‘*toch altijd kijkt naar wat het beste is voor een cliënt*’. Respondenten vinden het vaak ook lastig om *optimum remedium* en *ultimum remedium* van elkaar te onderscheiden. Vrijwel altijd zijn er bij jongvolwassenen in de doelgroep al veel interventies gedurende de jeugd ingezet. Als ISD dan op enig moment als *optimum remedium* wordt ingezet dan is dat vaak ook tevens (vanwege de lange historie van strafbare feiten) het *ultimum remedium*. Er is in de interviews meermaals aangegeven dat het gebruik van de termen *optimum* of *ultimum remedium* tot verwarring kan leiden; het vraagt daarom telkens opnieuw een goede uitleg.

Met het voorgaande dient rekening gehouden te worden als er in dit onderzoek wordt geconstateerd dat reclasseringswerkers het inzetten van de ISD-maatregel bij jongvolwassenen soms nog steeds als een *ultimum remedium* oplossing zien. We zien verder dat, met name aan het eind van de pilot, meer respondenten erop wijzen dat de keuze voor ISD niet los gezien mag worden van hetgeen de PI in de praktijk kan waarmaken. Tegen het eind van de pilot benadrukken diverse respondenten van zowel 3RO als veiligheidshuis, dat ze het bij deze doelgroep steeds lastiger vinden om ISD te vragen van de rechter. Een deel heeft geen concreet beeld van het aanbod in de PI en een ander deel geeft aan dat ze de indruk hebben dat de PI gedane beloften niet voldoende kan nakomen.

Respondent van 3RO: ‘*Dus aan de voorkant verkopen we een programma, maar vanaf dat ze erin zitten weet je niet goed wat nou anders is dan regulier ISD of gewone gevangenisstraf*’

Het gaat dus niet louter om het ontbreken van voldoende goede uitstroommogelijkheden naar een woonplek. Respondenten verwijzen expliciet naar de beperkte mogelijkheden binnen ISD-programma, en het feit dat senior casemanager en ander PI-personeel beperkt tijd en aandacht hebben voor JOVO’s. Zo doemt aan het eind van de pilots toch wederom een beeld op dat betrokken professionals met deze afwegingen pas ISD zullen adviseren als alle andere alternatieve strafrechtelijke interventies uitputtend zijn uitgeprobeerd en hebben gefaald: de *ultimum remedium* benadering.

5.2.3 Lijsten en criteria

In Amsterdam is gaandeweg de pilot inzet gepleegd op JOVO’s die binnen de doelgroep vallen, maar buiten de Top 600/400. Omdat dit een substantieel deel van de doelgroep (ruim de helft) bleek te zijn heeft men zich in het tweede deel van de pilot expliciet gericht op implementatie van het *labelen* van deze personen in registratiesystemen van politie en van het veiligheidshuis. In andere regio’s is in de

⁵⁹ De visie is verschenen op 23 mei 2018 en heet ‘ISD als *Optimum Remedium* voor duurzame gedragsverandering.’ Zie bijlage 3.

pilot eerst uitgegaan van het zo goed mogelijk toeleiden van de potentiële doelgroep binnen de *reeds bestaande* structuur. Dit betekent dat men zich in de regio Utrecht richt op iedereen die op de verschillende Top X overleggen wordt besproken. Er is primair uitgegaan van de personen die volgens de veelplegerlijsten al aan de harde criteria voldoen. In Rotterdam sloot men aan bij de werkwijze in de gebiedsgebonden overleggen. En In Zeeland/West-Brabant ging men ook uit van de personen die op de reeds bestaande overleggen in de vier veiligheidshuizen in de regio werden besproken. Hierna (in paragraaf 5.2.6) wordt nader ingegaan op het checken van de criteria voor ISD, hetgeen nodig is ook voor het opstellen van de doelgroepelijsten.

5.2.4 Voorfase

In twee van de vier regio's (Rotterdam en Utrecht) zijn er helder afgebakende casusoverleggen waarbinnen vooraf gezamenlijk afwegingen worden gemaakt over wel of geen ISD-advies voor de jongvolwassenen in de doelgroep. Amsterdam heeft niet zo'n periodiek casusoverleg ingericht. In de regio Zeeland/West-Brabant⁶⁰ gebeurt het soms in casusoverleg, soms erbuiten of niet. In zowel Rotterdam als Utrecht geven betrokkenen aan dat er door de pilot een duidelijke extra focus is ontstaan op jongvolwassenen in deze besprekingen. De partners maken de afweging in gezamenlijk overleg. De afweging om al dan niet een ISD-advies aan de afdoeningstafels af te geven wordt in de drie regio's met casusoverleggen zoveel mogelijk op maat gemaakt. Het is steeds 'gewoner' geworden om de optie ISD te bespreken voor JOVO's geven veel respondenten aan. Daarbij zien we dat Rotterdam er expliciet voor kiest dat alleen een ISD-advies aan de afdoeningstafels wordt afgegeven als men het in het casusoverleg *unaniem* met elkaar eens is geworden hierover.

In de regio Utrecht hebben enkele geïnterviewden halverwege de pilot de suggestie gedaan om vanuit ZSM een JOVO casus die niet voorkomt op de Top X lijst (en dus geen ISD advies heeft) maar wél ISD-waardig is, alsnog aan te melden ter bespreking bij het Top X overleg in het veiligheidshuis. Dit is in de pilot niet opgepakt. Zo bleef de inzet in die regio vooral gericht op toeleiden van personen die op de Top X staan.

5.2.5 Reclasseringsadvies

Diverse betrokkenen van verschillende regio's zijn van mening dat de kwaliteit van ISD-adviezen de afgelopen jaren is verbeterd. Het is niet duidelijk in hoeverre dit valt toe te schrijven aan de pilots. In Rotterdam is bijvoorbeeld gezorgd dat de weergave van historische dossierinformatie in het registratiesysteem⁶¹ is verbeterd. Zodoende is geprobeerd om het gebruik van die informatie door ISD-adviseurs van 3RO te bevorderen. In Zeeland/West-Brabant is het beeld minder positief: hier kwam het in de pilot beoogde 'standaardformat' niet van de grond.

Als het gaat om de kwaliteit van reclasseringsadviezen dan geven respondenten van zowel veiligheidshuis, 3RO als anderen aan dat het soms nog beter kan. Er is in de regio's veelal gebruik gemaakt van expertise van specifieke sleutelfiguren bij 3RO om te zorgen dat de reclasseringsadviezen van voldoende kwaliteit zijn. Overigens dragen nieuwe richtlijnen voor rapportage (in regio Utrecht zou sinds kort gekozen zijn voor 'korter rapporteren') niet altijd bij aan de pilotdoelstellingen.

Als er voorwerk is gedaan in de casusoverleggen dwingt dit de adviseur van reclassering als het ware om beter te argumenteren. Door het afgegeven strafadvies met toelichting is het aan die

⁶⁰ In de regio Zeeland/West-Brabant werd een beperkt (2 tot 5 per veiligheidshuis) aantal casussen volgens de nieuwe methodiek besproken in casusoverleg. Het leverde bewustwording op 'dat jongvolwassenen iets anders nodig hebben'.

⁶¹ Dit is het systeem vPGA.

reclasseringswerker om ofwel gebruik te maken van de aangeleverde argumenten ofwel de aangeleverde argumenten te ontkrachten om te komen tot een ander advies. We moeten daarbij bedenken dat die aangeleverde argumenten komen uit een casusoverleg waarin altijd ook het 3RO vertegenwoordigd is. In de praktijk wordt vaak gezien dat bij een jongvolwassene die nog niet eerder een toezicht bij de volwassenenreclassering heeft gehad, nog niet altijd de optie ISD serieus wordt overwogen. Als er bij 3RO onvoldoende jeugd informatie is dan is die keuze van daaruit wellicht begrijpelijk geeft men aan. Maar in de pilotperiode heeft een flink deel van respondenten die betrokken zijn bij het casusoverleg duidelijk een ontwikkeling gezien dat die jeugd informatie in toenemende mate wél beschikbaar is voor het casusoverleg. Zodoende is deze jeugd informatie dan ook meegenomen in de dossier informatie die de adviseur van 3RO tot zijn beschikking heeft. Als er in voorkomende gevallen onvoldoende jeugd informatie beschikbaar is, dan is het voor adviseurs van reclassering bij jongvolwassenen heel lastig om voldoende argumenten voor een ISD-advies aan te leveren.

De RISc (het instrument waarmee onder andere de leefgebieden van een cliënt in kaart worden gebracht) hoeft sinds enige tijd niet meer standaard te worden afgenomen. In plaats daarvan is nu het adagium voor professionals van 3RO dat ze moeten 'doen wat nodig is'. Uit de interviews wordt niet duidelijk in hoeverre dit van invloed is geweest op de resultaten van de pilots.

Er wordt in de adviezen soms gewerkt met 'standaardformuleringen'. Hierover wordt verschillend gedacht: de ervaring is enerzijds dat het de onderbouwing kan versterken, maar anderzijds staat het haaks op de aanbeveling van Pröpper et al. van het bieden van 'een doorleefd en persoonlijk verhaal'. Diverse respondenten benadrukken het belang van een uitgebreide en op het specifieke individu gerichte argumentatie waarin ook de eerdere (niet gelukte) interventies goed op een rij zijn gezet. In Rotterdam en Utrecht lukt dat in het casusoverleg steeds beter. Er mag in de adviezen soms nog wat duidelijker worden uitgelegd waarom ISD een positieve uitwerking zou kunnen hebben. Hiervoor is vooraf contact nodig met de PI waar de maatregel wordt uitgevoerd. Dit is in Amsterdam inmiddels gerealiseerd: over elk opgesteld advies voert 3RO vooraf overleg met de directeur van PI Almere. Incidenteel wordt zo'n overleg vooraf ook in andere regio's uitgevoerd. In Rotterdam is de afspraak gerealiseerd dat medewerkers van 3RO in de PI een vast aanspreekpunt hebben zodat ze vragen kunnen stellen over de ISD en daarmee de adviezen verder kunnen verbeteren.

Om te zorgen dat zo goed als mogelijk gebruik wordt gemaakt van het voorwerk in casusoverleg is in de pilots (Amsterdam en Utrecht) de afspraak gemaakt dat zonodig de vaste deelnemer aan het casusoverleg van de reclassering nog eens extra uitlegt aan de collega die het advies gaat schrijven, waarom ISD nodig zou zijn. Vervolgens is bij enkele reclasseringsorganisaties in de regio's in het werkproces opgenomen dat een tweede ervaren professional van 3RO het advies altijd nog eens doorleest, om na te gaan of er nog aanpassingen nodig zijn.

Gedurende pilotperiode waren er in de regio's ook enkele specifieke ISD-casuïstiek overleggen: deze besprekingen zijn dus (in tegenstelling tot de casusoverleggen waar ISD kan langskomen als optie) specifiek gericht op ISD- casuïstiek. Deze overleggen werden nuttig gevonden om de toeleiding naar de ISD (van JOVO's) te verbeteren. In Amsterdam is het betreffende overleg echter na een baanwisseling van enkele deelnemers beëindigd. In Utrecht is zo'n casuïstiek overleg georganiseerd binnen de RN, de organisatie met de meeste Top X-ers in een toezicht. In het overleg wordt elke week een half uur uitgetrokken om de potentiële ISD-trajecten voor te bespreken, voorafgaand aan het Top X overleg. Hier wordt besproken: wie zijn ISD waardig en wat wordt ons advies? Het wordt in Utrecht een belangrijk gevonden dit te doen, omdat de interventiespecialist⁶² van RN daarna niet in zijn/haar

⁶² De vaste deelnemer (in dit geval van RN) aan het casusoverleg in het veiligheidshuis wordt 'interventiespecialist' genoemd.

eentje in het Top X overleg hoeft te beslissen over wel of geen ISD advies. Juist in deze vooroverleggen is het mogelijk om nog eens heel kritisch samen te kijken in hoeverre een ISD-advies nodig is. Het kan gezien worden als een extra waarborg van een zorgvuldige afweging.

Een andere maatregel die is getroffen om ISD-adviezen te verbeteren is het meer structureel tegenlezen van reclasseringsadviezen. Hiermee hebben alle regio's positieve ervaringen opgedaan. Bij het opstellen van deze adviezen wordt door de pilots ook in toenemende mate gebruik gemaakt van de kennis van PI's. Enkele respondenten hebben het beeld dat functionarissen van RN minder snel een ISD adviseren, maar tegelijkertijd wijzen anderen erop dat een substantieel van de ISD-adviezen bij jongvolwassenen juist van RN afkomstig is. Overigens is het beeld, zowel halverwege als aan het eind van de pilotperiode, dat er verschillen te zien zijn tussen de drie reclasseringsorganisaties. *'De interpretatie van de feiten verschilt dan'*, wordt gezegd vanuit de PI. Het is wel zo dat de meeste respondenten die verschillen zien, benadrukken dat de verschillen tussen individuele reclasseringswerkers groter zijn dan tussen de organisaties. Als positieve ontwikkeling bij 3RO is benoemd dat de afzonderlijke reclasseringsorganisaties steeds gemakkelijker elkaars klanten overnemen en ook meer onderling samenwerken. Zo is er ook uitwisseling van klanten als het gaat om uitvoeren van de vroeghulp.

5.2.6 Op weg naar de zitting

ZSM is de plek waar casuïstiek wordt gewogen, en soms ook direct afgedaan. Als het gaat om de JOVO's die op de verdachtenmonitor langskomen in ZSM dan is het raadplegen van de vooraf vastgelegde informatie over een potentiële JOVO ISD-er cruciaal. Deze informatie is vastgelegd in GCOS (of in Rotterdam vPGA) en voor de werkers op de ZSM-locatie zichtbaar indien ze dit raadplegen. Met name het feit dat het veiligheidshuis een melding krijgt dat een potentiële ISD-er weer is aangehouden blijkt goed te werken. Dan is er namelijk de mogelijkheid om vanuit het veiligheidshuis contact te leggen met ZSM om hen te wijzen op het beoogde ISD-scenario. Deze werkwijze werkt goed, bijvoorbeeld in Utrecht waar diverse respondenten aangeven dat alleen nog in uitzonderlijke gevallen op de ZSM-locatie wordt afgeweken van het verstrekte advies via GCOS.

Er is in de regio Utrecht, hoewel dit niet als actie in het plan is opgenomen, geïnvesteerd op ZSM. Het leidde er overigens niet toe dat ook andere (dan Top X-ers) naar de ISD werden toegeleid. Alle in Utrecht ingestroomde ISD-ers waren namelijk afkomstig van de Top X. Als het gaat om JOVO's, dan komen anderen dan Top X-ers blijkbaar niet in de ISD terecht. Dit ondanks het feit dat met de Top X volgens diverse respondenten slechts de helft van de totale potentiële doelgroep wordt bereikt. In Rotterdam zien we een ander beeld. Hier is het in enkele gevallen wel voorgekomen dat jongvolwassenen die *niet* voorkwamen op de doelgroeplijst toch tot ISD werden veroordeeld. Diverse respondenten in Rotterdam concluderen op basis van dit feit dat in deze regio het werkproces dusdanig is geïntegreerd aan de voorkant dat, ook op ZSM, er voldoende aandacht is voor deze interventie als optie.

Om toegeleid te kunnen worden naar de ISD, is het nodig dat in deze fase een check wordt uitgevoerd van de harde en zachte criteria. We lichten dit proces, dat overigens ook eerder in het werkproces (tijdens de besprekingen in het veiligheidshuis bij het opstellen van lijsten, zie paragraaf) wordt uitgevoerd hier wat uitgebreider toe.

Het checken van harde en zachte criteria

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen het checken van de juridische criteria (ook wel *harde criteria*) en het beoordelen van de zogenoemde *zachte criteria* waarin de omstandigheden en context van pleger en feit worden gewogen. Het nagaan of voldaan is aan de harde criteria is volgens diverse respondenten vrij complex. Alleen personen die goed zijn ingevoerd in de materie kunnen de check op de harde criteria snel en gemakkelijk uitvoeren. In de regio Amsterdam is het ISD-Bureau (ondergebracht bij het OM) specifiek ingericht voor het uitvoeren van de checks. Mede door de pilot is er in de regio Amsterdam een verbetering tot stand gekomen van de verbinding tussen AcVZ en dit ISD-Bureau. Het ISD-Bureau wordt vaak geraadpleegd door (hoofd)reclasseringswerkers, Top 600/400 regisseurs en natuurlijk de medewerkers (vooral parketsecretarissen) van het OM zelf. In de regio Amsterdam benoemen enkele respondenten nadrukkelijk de meerwaarde van deze toegevoegde functie bij het OM. Ze zouden het ook andere regio's gunnen zo'n faciliteit te hebben. In andere regio's worden de checks in de praktijk door interventiespecialisten van het OM in het veiligheidshuis, of andere OM-medewerkers op de ZSM-locaties uitgevoerd. Dat moet soms vrij snel gebeuren in het voortraject naar de afdoening. Het feit dat dossiers bij het OM soms enige tijd achterlopen wordt in één regio in dit verband problematisch genoemd. Er is altijd actuele informatie nodig om de check goed te kunnen uitvoeren. De door het OM gebruikte coderingen voor veelplegers laten zich niet één-op-één vertalen naar de harde criteria voor ISD. Dit dient per persoon afzonderlijk te worden nagegaan (zie de tekst in het kader hiervoor).

Complexiteit checken harde criteria

We illustreren de complexiteit van het checken van harde criteria aan de hand van enkele voorbeelden. Binnen alle drie coderingen die het Openbaar Ministerie gebruikt (STD voor stelselmatige daders, ZAVP voor zeer actieve veelplegers en VP voor 'gewone' veelplegers) kunnen personen voorkomen die aan de harde criteria voor ISD voldoen. Voor veelplegers (die minder dan 11 feiten pleegden de afgelopen vijf jaar) geldt dit overigens alleen in Rotterdam, waar de lat voor de doelgroep in het veiligheidshuis is verlaagd van 11 naar 7 feiten. Voor een stelselmatige dader op de lijst is de aanwezigheid van drie data voor een onherroepelijk feit niet voldoende. Er dient dan eerst per feit in de justitiële documentatie te worden nagegaan of alle feiten ook zijn geëxecuteerd om te weten of aan het 3OH-criterium is voldaan. En een zeer actieve veelpleger (heeft minder dan drie onherroepelijke feiten op de lijst) kan desondanks tóch aan de harde criteria voldoen als hij bijvoorbeeld in cassatie is gegaan tegen een vonnis. Want als dit het geval is, is zo'n feit niet meegeteld op de lijst. Het betekent dus dat telkens heel precies gekeken dient te worden om de check op de harde criteria goed uit te voeren.

Over het moment waarop de check op harde criteria uitgevoerd moet worden verschillen de meningen. Het Openbaar Ministerie, dat over de basisgegevens beschikt, doet dit bij voorkeur binnen het reguliere werkproces. Dus op het moment dat er (vanwege een nieuw strafproces) direct aanleiding toe is en niet al vooraf. In Amsterdam stelt het ISD-bureau maandelijks gecheckte lijsten aan het PGA-team ter beschikking naast de halfjaarlijks door het AcVZ opgestelde lijst van de ISD jovo doelgroep (op basis van de landelijke veelplegerlijst van het OM). In deze regio wijst men er verder op dat in de nieuwe ZSM-procedure voor alle zeer actieve veelplegers en stelselmatige daders die een ISD-waardig delict plegen, wordt nagegaan of ze mogelijk aan de harde en zachte criteria voor ISD voldoen.

De weging van een casus wordt uitgevoerd door naast de wettelijke criteria ook te kijken naar de niet-wettelijke criteria (ook wel ‘zachte criteria’ genoemd). Er wordt dan gekeken bijvoorbeeld of iemand in het verleden meermaals niet wilde meewerken met een drangtraject en/of er onvoldoende resultaat te zien is geweest van eerdere interventies. Het wegen van deze zachte criteria is geen eenduidig proces. Het vindt daarnaast op verschillende momenten plaats. In de regio Amsterdam werden aanvankelijk de zachte criteria op papier gezet. Maar omdat de beschrijving te dicht aanzit tegen de benadering van ISD vanuit *ultimum remedium* perspectief, is men hier in het tweede deel van de pilot vanaf gestapt. In de andere regio’s wordt in de voorfase eveneens gewogen op basis van beschikbare (dossier)gegevens zonder dat hiertoe criteria op papier zijn gezet. Het wegen gebeurt dan gezamenlijk met ketenpartners als een plan van aanpak wordt opgesteld in het veiligheidshuis. Vervolgens weegt de reclasseringswerker op de ZSM-locatie nogmaals als een casus hier na een aanhouding binnenkomt. En ook de officieren van het OM buigen zich over de niet-wettelijke criteria op het moment dat ze een afweging maken over het formuleren van een ISD-eis. In alle regio’s wijzen meerdere respondenten erop dat de weging van de zachte criteria op de ZSM-locatie vrijwel altijd globaal is. Het eigen registratiesysteem van 3RO is leidend voor zover medewerkers op ZSM aanvullend al de nodige parate kennis hebben over bepaalde ‘vaste klanten’⁶³. Dit wordt ook wel een ‘ruwe check’ genoemd. Het belang van het voorwerk dat in veiligheidshuizen wordt gedaan wordt hier helder; het zorgt dat op ZSM snel een compleet geschetst kan worden van de voorgeschiedenis.

5.2.7 Zitting

De rol van de rechter wordt in alle regio’s erg belangrijk genoemd. Het bleek in sommige regio’s gemakkelijker (Rotterdam) dan in andere (Amsterdam) om de mogelijkheid te krijgen rechters over de pilotaanpak te informeren. Het is in de pilots gelukt om voorlichting te kunnen geven bij rechters en ook zijn werkbezoeken in de PI gerealiseerd. Enkele respondenten geven aan dat het hen opviel dat sommige rechters soms nog weinig kennis hadden over de *ins en outs* van de ISD-maatregel.

Respondent van de PI: *‘Voor de rechters is het toch een vrijheidsstraf, dat leg je niet gemakkelijk op.’*

De afspraak om altijd te zorgen dat de 3RO als adviseur ter zitting aanwezig is gerealiseerd. Regio Zeeland/West-Brabant heeft hierin een iets afwijkende, en uitermate effectieve, strategie. In deze regio laat de ISD-manager van de PI Vught zich⁶⁴ ter zitting uitnodigen als deskundige. Na haar uitleg over het belang van ISD en de aanpak door de PI is tot dusverre in elke casus de rechter meegegaan in de eis van het Openbaar Ministerie. Juist omdat uit eerste hand informatie wordt gegeven van de *aanpak in de PI* is hierbij van belang.

Het valt op dat het opleggen van ISD aan jongvolwassenen in de loop van de pilot steeds meer wordt benoemd alsof het een nieuw soort afdoeningsvorm betreft. De uitspraak ‘hij heeft ISD-JOVO gekregen’ wordt door diverse respondenten uit verschillende regio’s gebezigd, hetgeen bij anderen weer veel verbazing oproept. Juridisch en ook wat betreft het programma in de PI is immers geen sprake van een heel andere aanpak. Er blijken nieuwe beelden te ontstaan, zowel bij professionals van PI als organisaties uit de voorfase en ook bij rechters, van hetgeen de ISD-maatregel voor jongvolwassenen precies betekent. Dit wisselt van geval tot geval, maar in ieder geval bestaat er bij

⁶³ In de regio Zeeland wijst een respondent erop, dat die parate kennis over Zeeuwse cliënten vrijwel is verdwenen met het sluiten van de ZSM-locatie in Zeeland.

⁶⁴ Met deze praktijk is begonnen na de doorstart van de regionale pilot medio 2017.

sommigen inmiddels het beeld dat er voor JOVO's in de PI *we*/ een specifiek programma zou bestaan. Dit is, zo zien we ook in het hoofdstuk hierna, niet het geval.

Rechters geven aan dat bij JOVO's met ernstige problematiek soms eerder naar een PIJ of een gedragsbeïnvloedende maatregel via het jeugdstrafrecht wordt gekeken. Het klimaat in de PI is volgens deze rechters niet goed voor jongvolwassenen met meer diepgaande psychologische problemen. Bij het kiezen voor ISD staat daarom de afwegingen omtrent een mogelijke intensieve behandeling minder op de voorgrond is in de interviews met rechters aangegeven. Ze vinden het bij de afweging belangrijk dat voor jongvolwassenen sprake is van een specifieke, op hen toegespitste aanpak. Tegelijkertijd weten ze niet goed of daarvan in de praktijk ook daadwerkelijk sprake is. Verder waarderen rechters het dat reclasseringswerkers ter zitting aanwezig zijn, vooral als ze dit doen om over de eigen ervaringen met de jongvolwassene in het verleden te vertellen.

De geïnterviewde rechters vinden het verder van belang dat al bij de eerste beoordeling alle informatie aanwezig is. Juist bij een jongvolwassene mag het niet zo zijn dat iemand al enige maanden heeft gezeten, waarna op basis van nieuwe informatie duidelijk wordt dat hij toch geen ISD opgelegd gaat krijgen.

In de regio West-Brabant/Zeeland is aangegeven dat het opnemen van een tussentijdse toets in het vonnis tegen het eind van de pilotperiode weer 'redelijk standaard is geworden'. Hier vraagt de PI er ook zelf om, om te zorgen dat de PI scherp wordt gehouden aan de gevraagde en benodigde voortgang in het traject.

Wat betreft de inzet op het voorkomen van een voorwaardelijke veroordeling in Amsterdam, zien we dat er in de pilots ook andere ervaringen zijn. Waar men in Amsterdam voorwaardelijk als niet effectief beschouwd, menen meerdere respondenten uit andere regio's dat het hebben van een 'ISD-label' juist afschrikkend kan werken. In de regio Utrecht heeft men de ervaring dat jongvolwassenen die het label ISD hebben gekregen, zich een tijd lang rustig houden en minder in beeld zijn bij de partners van het Top X overleg. Zo kan dus ook een voorwaardelijke veroordeling mogelijk toch effectief zijn, menen zij.

6 Tenuitvoerleggingsfase ISD

De Penitentiaire Inrichtingen die betrokken zijn in de vier pilotregio's benadrukken zonder uitzondering dat voor JOVO's, net als voor andere ISD-ers, een op-maat benadering geldt. Van een 'aparte doelgroep JOVO' is vanuit het perspectief van de PI's daarom dan ook geen sprake. Er is de nodige terughoudendheid om voor deze relatief kleine doelgroep specifieke elementen in de aanpak te gaan ontwikkelen.

Respondent van de PI: 'Een ISD-er is een ISD-er, of hij nou jongvolwassen is of niet.'

In dit hoofdstuk gaan we in op de acties, die binnen dit kader werden voorgenomen en uitgevoerd.

De volgende thema's spelen een rol in de tenuitvoerleggingsfase.

Tabel 6.1 Overkoepelende thema's bij de fase 'Tenuitvoerlegging ISD'

Thema	Toelichting
Motivatie	werken aan verbetering van de motivatie van de jongvolwassene
Programma en zorg	programma in de PI: betrekken sociaal systeem; inzetten van elementen als sport en onderwijs; inzet van interventies
Pedagogische benadering	regime en bejegening van jongvolwassenen
Extramuraal	wijze waarop overgang naar en inhoud van de extramurale fase wordt ingericht
Samenwerking	afstemming in de PI en met partners buiten de PI om stappen te maken op bovengenoemde thema's

6.1 Voorgenomen acties

6.1.1 Motivatie

Er is in de plannen weinig nadruk gelegd op het werken aan motivatie van jongvolwassenen in de fase van tenuitvoerlegging. Alleen de regio Amsterdam zette hierop wel in beperkte mate in, onder andere met de ontwikkeling van een folder specifiek voor deze doelgroep. Verder zien we verderop in de beschrijving in dit hoofdstuk wel indirect acties die ook bijdragen aan het werken aan motivatie, maar erg weinig inspanningen grijpen direct hierop aan.

6.1.2 Programma en zorg

Er is in alle regioplannen aandacht geschonken aan het in kaart brengen van schulden en meer inzetten op de krachten in het sociaal systeem.⁶⁵ Soms is in plannen verwezen naar de afhankelijkheid van de inzet van DJI op landelijk niveau om een afgestemd programma te kunnen ontwikkelen. Vanuit PI Almere is aangegeven dat de betreffende aanbeveling van Pröpper et al. niet is overgenomen omdat een systeemaanpak, i.c. het inzetten van gezins –of familiesysteem, niet

⁶⁵ In de PI Vught is bij de inzet op het sociaal systeem benoemd dat men afhankelijk is van de wens van de betrokken JOVO.

uitvoerbaar is binnen de mogelijkheden van een penitentiaire setting en de mankracht (behandelaars) daartoe ontbreekt. Verder is in alle regio's wel ingezet op speciale aandacht voor LVB-problematiek bij de doelgroep. Als het gaat om het inzetten van zorg, dan zijn in de plannen niet de adviezen van Pröpper et al. over een 'intensieve en langdurige systeemaanpak' opgenomen. Ook voor de geadviseerde inzet van specifieke interventies gericht op het bestrijden van verslaving en aandachtsproblemen is in de plannen geen ruimte opgenomen. De PI's hebben zich eerst gericht op het oriënteren op de doelgroep.

Omdat Amsterdam en Rotterdam enkele meer specifieke acties in de plannen opnamen gaan we nader in op deze beide regio's. Met name in het uitgebreide deelplan in Amsterdam zijn diverse acties opgenomen gericht op het komen tot een uitgebreider programma van zorg voor de jongvolwassen doelgroep met een opgelegde ISD-maatregel. In de andere pilotregio's is dit in de plannen minder belicht. Men heeft de pilot in de PI's veelal aangegrepen om de ISD *in brede zin* te kunnen versterken. Dit zien we het duidelijkst terug in het uitgebreide plan in de regio Amsterdam. Daar is de pilot aangegrepen om de ISD te kunnen evalueren. Het uitgangspunt van de PI was hierbij: *'wat goed is voor de JOVO-ISD kan ook goed zijn voor de volwassen ISD'*. Er zijn door de PI Almere daarom in het plan veel acties opgenomen ter versterking van bepaalde vaste stappen in het werkproces. Dan gaat het zowel om verbetering en versnelling van de planvorming als om het aanbieden van scholing en sport. Verder ook om het tijdig gereed hebben van het verblijfsplan en het betrekken van de JOVO daarbij. We lezen in de plannen geen acties die, zoals Pröpper et al. adviseerde, expliciet gaan om het beter gebruiken van het reclasseringsadvies en meer afstemming van de diagnostiek op de reeds beschikbare informatie. In Amsterdam is overigens in de praktijk juist wel expliciet ingezet op het verbeteren van diagnostiek.

In Rotterdam heeft men zich in de tenuitvoerlegging ten doel gesteld om te komen tot een betere informatieoverdracht en meer samenwerking met partners (met name 3RO, veiligheidshuis en gemeente). Voor het vormgeven van een beter passend programma richt men zich daar in de pilot op het leggen van verbindingen met lokale interventies en zorgverlening op het gebied van scholing en arbeidstoeleiding. Het was de bedoeling om in de pilot te komen tot het beschrijven van een programma voor jongvolwassenen. Amsterdam wilde een specifiek scholingsprogramma voor JOVO's opzetten.

6.1.3 Pedagogische benadering

Acties in de pilotplannen waren erop gericht de kennis, mogelijkheden en attitude van medewerkers ten aanzien van deze doelgroep te verbeteren. Voor het realiseren van een meer pedagogische benadering was het in de regio's de bedoeling met een naburige JJI de verbinding te leggen en gebruik te maken van de expertise. Verder dienden medewerkers getraind te worden en werd soms expliciet ingezet op aanpassing van het regime op de ISD-afdeling op de kenmerken van de JOVO. Soms was er in de plannen ook aandacht voor het opstellen van bejegeningsadviezen (Rotterdam). In verschillende regio's nam men opmerkingen op in de plannen die gaan over het al dan niet willen mengen van JOVO's of ze juist bij elkaar plaatsen. In Amsterdam nam men zich voor een visie te gaan ontwikkelen op het pedagogisch leefklimaat met behulp van experts van buiten. Ook voor het sanctiebeleid was in het plan aandacht.

6.1.4 Extramuraal

De belangrijkste focus in de plannen wat betreft de extramuraal fase is een toename van aandacht voor scholingsmogelijkheden en leerwerktrajecten. In het deelplan van Amsterdam werden ook risico's expliciet benoemd, zoals het ontbreken van voldoende adequate woonplekken en de (in de loop van de pilot) oplopende wachttijden voor klinische opnames. In Amsterdam lag de focus in de plannen op het realiseren van een 'adequate dagbesteding' in de extramuraal fase. Ook het Rotterdamse plan bevat geen nadere specificatie en Utrecht spreekt van 'specifieke interventies' voor JOVO's en benadrukt verder vooral het belang van aandacht voor scholing. In Rotterdam is aandacht gegeven aan arbeidstoeleidingstrajecten in het plan. Tot slot: in Amsterdam nam men zich voor rechters te gaan informeren over de invulling van de extramuraal fase.

6.1.5 Samenwerking

Waar het gaat om samenwerking gaat het in de plannen vooral over veel acties gericht op samenwerking intern in de PI (met name in Amsterdam), initiatieven richting JJI's, het inzetten van zorg buiten de PI en de samenwerking op het vlak van scholing. De aandacht voor het betrekken van 3RO, veiligheidshuis en gemeenten bij (met name de intramuraal fase) is in de plannen beperkt. Als het gaat om de plannen gaat Utrecht hierin nog het verst: het voornemen is om direct met een vaste persoon van reclassering te werken en elke 3 maanden over de JOVO's met 3RO en gemeente te willen overleggen.

6.2 Realisatie van plannen

6.2.1 Motivatie

Het motiveren wordt, ondanks het feit dat het in de plannen nauwelijks terugkomt, regelmatig expliciet benoemd als een belangrijk thema om in de PI mee aan de slag te gaan. Veel respondenten benoemen dat JOVO's extra aandacht nodig hebben om hen te kunnen motiveren. Het gaat er dan vooral om te zorgen dat de JOVO de maatregel als een helpend kader gaat aanvaarden, maar dat zo'n kader in de praktijk meestal niet geboden kan worden. De oorzaak hiervan wordt gezocht met name in het ontbreken van voldoende tijd. Als verklaring wordt verwezen naar de grootte van de caseload van senior casemanagers. Mentoren zijn eveneens erg belangrijk voor het motiveren van jongvolwassenen. Het wordt in één van de interviews zelfs '*de nummer één motiverende factor*' genoemd. Maar ook mentoren hebben volgens verschillende respondenten onvoldoende écht contact met de jongvolwassene.

De voortgang in de pilots op dit vlak zit hem in het in kaart brengen van motivatie voor scholing. Hiervoor is meer aandacht geweest in de pilots hetgeen soms opleverde dat een JOVO 'buiten' naar school kon gaan. In sommige gevallen duurt het, naar de mening van de jongvolwassene, te lang voordat zo'n traject op de rails is gezet. Dat komt juist in deze jongere doelgroep, die verwacht dat zaken snel geregeld worden, de motivatie niet ten goede. Ook speelt hierbij een rol dat in de fase van pré-ISD de invloed van de advocaat op de JOVO groot is. In combinatie met onvoldoende verwachtingmanagement ten aanzien van wat de ISD precies inhoudt, zorgt dit soms voor overspannen verwachtingen bij de JOVO. Hij komt dan binnen in de PI met de boodschap dat hij verwacht dat er snel een huis en opleiding voor hem geregeld zijn.

Wat precies de ervaringen met de in Amsterdam ontwikkelde folder zijn wordt uit de interviews niet duidelijk. Wel wordt aangetekend dat het een doelgroep is 'die niet leest', en dat dus aanvullende

inspanningen (vooral in de beginfase van de ISD-maatregel) hard nodig zijn om de JOVO te motiveren. Het valt op dat in veel interviews met professionals in de PI (veel meer dan in andere interviews) wordt verwezen naar de eigen verantwoordelijkheid van de JOVO voor zijn traject. Dit heeft overigens vaak tot gevolg dat iemand niet meewerkt aan een (soms hoog)nodige plaatsing in een kliniek. In de praktijk geven respondenten aan dat zo'n plaatsing bij JOVO's uitzondering is. Er wordt dan vaak, als *second best option*, ingezet op een ambulante traject.

In Rotterdam is gaandeweg de pilot het plan ontstaan om te investeren in het ontwikkelen van een werkboekje voor de jongvolwassenen die bij PI Hoogvliet op de ISD afdeling instromen. Dit is gedaan naar het voorbeeld van 'het jongerenboekje van reclassering'. Het boekje moet in ieder geval opdrachten gaan bevatten die helpen bij het reflecteren op eigen keuzen. Men is van plan om het te gaan inzetten als onderdeel van een intensieve psychologische begeleiding. Zo hoopt men tijdens de maatregeltijd te kunnen bijdragen aan het motiveren van de jongvolwassenen om in zichzelf te investeren. Een psycholoog van PI Hoogvliet werkt aan de ontwikkeling van het boekje en de werkwijze; het boekje is gedurende de pilotperiode nog niet in gebruik genomen.

6.2.2 Programma en zorg

Hoewel in de landelijke projectgroep is afgesproken dat de basis voor het programmatisch aanbod voor JOVO's in de PI zou worden beschreven, is men hiertoe in de regio's niet gekomen. Het beschrijven van het aanbod in de PI voor JOVO's wordt lastig gevonden. De reden is dat het aanbod altijd per individu op maat wordt vormgegeven. In PI's betekent de 'op-maat-benadering' voor JOVO's in de praktijk veelal dat ze voor dagbesteding afhankelijk zijn van hetzelfde aanbod als de oudere volwassenen. Dat aanbod wordt door veel respondenten 'te beperkt' genoemd. Wel wordt gezien, bijvoorbeeld in de PI Nieuwegein, dat het juist de JOVO's zijn die al vrij snel van vrijheden kunnen profiteren. Die komen dan bijvoorbeeld te werken in de catering in een sublocatie van de PI. Respondenten geven echter aan dat de JOVO's die dit soort werk willen doen, juist *buiten* de gevangensmuren in de catering aan de slag zouden moeten kunnen. Dat is echter vaak nog een brug te ver; en hiertoe ontbreken vooralsnog ook de faciliteiten en mogelijkheden.

De PI Vught is gaandeweg de pilot gaan zoeken naar verruiming van die mogelijkheden om een 'op-maat-programma' voor jovo's aan te kunnen gaan bieden. Een plan voor een pilot kreeg subsidie vanuit 'DJI in verbinding' en omvat *'het uitwisselen van kennis en faciliteiten tussen de ISD afdeling PI Vught en de RJJ Den Hey Acker om te komen tot een ISD programma voor jongvolwassen ISD-ers'*. Het (uiteindelijke) resultaat is een productbeschrijving ISD JOVO bestaande uit een behandelprogramma, dagprogramma op de afdeling en een financiële onderbouwing. Gedurende de pilotperiode werden er drie werkgroepen opgericht op aan deze doelstelling te gaan werken. Ook is extra personeel aangenomen, gingen de gedragsdeskundigen uit de RJJ de psychologische onderzoeken doen bij de jongvolwassen ISD-ers en werden er eerste extra activiteiten aangeboden. Vanwege een lage instroom van ISD'ers in de PI zijn er in 2018 evenwel nog weinig ervaringen opgedaan.

Respondent van de PI: *'Hier in de PI kun je dingen met hout, metaal, poedercoating, hier kan iemand een paar weken meelopen, maar in de JJ heb je veel meer onderwijs, dat moet je bij elkaar brengen'*

Waar het gaat om scholing zijn er in de pilots eerste stappen gezet. Met het plaatsen van een JOVO op een school buiten de PI is in enkele gevallen geëxperimenteerd. Veelal was een terugval van de JOVO mede te wijten aan te weinig adequate onderlinge afstemming in de keten. Daarnaast ontbreekt het vaak nog aan voldoende hand-in-hand begeleiding.

Respondent van de PI: *'We probeerden een jongen naar school te laten gaan met een enkelband, maar de reclasseringsorganisatie uit een andere regio had hiermee geen ervaring en ging niet mee in dit idee'*

De beoogde structurele samenwerking met scholen kwam, mede vanwege de nog kleine aantallen JOVO's, nog niet van de grond. Toch is men in de pilotregio's tevreden over het feit dat de aandacht voor scholing bij deze doelgroep in de pilots is toegenomen. In Amsterdam wordt een toename van het aanbod in onderwijs-leertrajecten genoemd als belangrijk resultaat. In Utrecht wordt Exodus (begeleid wonen voorziening) als belangrijke partner genoemd, onder andere omdat ze extra inzetten op scholing. Scholing is inmiddels ook standaard onderdeel geworden van de trajectbesprekingen bij het begin van de ISD-maatregel.

Zowel uit eerder onderzoek, als uit nieuwe analyses in de pilotregio's, komt naar voren dat regelmatig sprake is van LVB-problematiek in de doelgroep van jongvolwassenen. Hoewel in alle regio's werd ingezet op extra aandacht hiervoor, kwam dit niet altijd goed van de grond. Zo werd de scholing van professionals in het gebruik van het taxatie-instrument SCIL (PI Almere) niet gerealiseerd. In Rotterdam werden professionals wel geschoold⁶⁶ en is een programma opgezet (vanuit het veiligheidshuis) specifiek op de problematiek van licht verstandelijke beperkingen.

Verder werd alleen in Amsterdam expliciet ingezet op verbetering van de diagnostiek, meer in algemene zin. De beoogde verbetering werd hier ook gerealiseerd. Er werden afspraken gemaakt met onder meer De Waag om ambulante trajecten te kunnen inkopen, maar (zoals ook elders) hing de verbetering hier ook samen met het inzetten van de juiste professionals. Overigens dient wel te worden aangetekend dat, mede door wachtlijsten, de trajecten vaak nog te laat op gang komen.

Respondent van de PI: *'Als jongens goed contact hebben met een behandelaar, zie je gewoon dat het beter gaat'*.

Ten slotte: hoewel wordt erkend dat het voor sommige JOVO's goed zou zijn meer te kunnen sporten, blijkt dit in de PI erg lastig te realiseren. Enkele respondenten van een PI wijzen erop dat het niet te verdedigen zou zijn waarom een JOVO wél zou mogen sporten, als een oudere ISD-er die mogelijkheden niet zou hebben.

6.2.3 Pedagogische benadering

PI-medewerkers in de pilotregio's ervaren in hun dagelijks werk dat de JOVO-ISD groep duidelijk verschilt van de oudere ISD-ers. Ze vinden dat zij een ander klimaat nodig hebben. Tegelijkertijd ervaren zij dat het moeilijk is om iets merkbaars te doen voor deze groep als ze tussen de oudere ISD-ers zitten. Pogingen om enkele JOVO's bij elkaar te plaatsen liepen op een mislukking uit bij gebrek aan een goed plan en invulling van benodigde randvoorwaarden (met name: voldoende PI-

⁶⁶ Er liep gelijktijdig een andere pilot m.b.t. inzet van de SCIL (Screener voor intelligentie en licht verstandelijke beperking).

personeel). In Amsterdam werd een onderzoek uitgevoerd naar het pedagogisch leefklimaat met als doel de aanbevelingen in de tweede helft van 2018 te implementeren. Door de sluiting van de PI Almere is dit niet uitgevoerd.

Over het apart plaatsen van JOVO's wordt verschillend gedacht. Het valt op dat veel respondenten in de PI's óók redenen zien waarom het scheiden van JOVO's van de rest niet persé nodig is. Zo wordt bijvoorbeeld gezegd dat *'ze er ook iets aan kunnen hebben om te zien hoe ze zelf niet willen eindigen'*. Ook wordt aangegeven dat er bij de plaatsing van een JOVO (in Rotterdam) nadrukkelijk wordt gekeken wie 'een goede buurman' voor hem zou kunnen zijn. Het is zelfs zo dat een JOVO in pedagogisch opzicht soms echt iets kan hebben aan de juiste oudere ISD-ers om hem heen. En het samen plaatsen van jongvolwassenen kan ook gepaard gaan met juist negatieve gevolgen voor de groepscultuur is de ervaring. Ze gaan elkaar dan opstoken geven respondenten aan. Er wordt overigens binnen de PI's wel duidelijk verschillend aangekeken tegen deze kwestie. Een heldere lijn op dit vlak is nog niet uitgekristalliseerd.

Om professionals meer bekend te kunnen maken met de specifieke kenmerken van de doelgroep, is getracht om beter zicht te krijgen op kenmerken van de doelgroep. Zowel in Amsterdam als Utrecht werd (meermaals) een doelgroep analyse uitgevoerd.

Respondent van de PI: *'Het is met deze jongens echt proberen, mislukken, opnieuw proberen, mislukken,⁶⁷ nog maar iets... Ze moeten dingen doen om te leren.'*

Veel respondenten in de PI, en ook diverse van andere organisaties, geven aan dat de jongvolwassenen waar ze mee werken geneigd zijn snel boos te worden: ze vertonen vaak puberaal gedrag. Dit betekent volgens respondenten ook dat ze anders benaderd dienen te worden. Voor deze jongens geldt dat een lik-op-stuk aanpak vaak positieve effecten laat zien. Er wordt in het sanctiebeleid van JOVO's rekening gehouden met de leeftijd. Maar voor een effectieve lik-op-stuk benadering is het ook nodig voldoende tijd te hebben om niet alleen snel te kunnen reageren, maar ook daarna nog een gesprek te kunnen voeren met de jongvolwassen ISD-er. En het lukt nu juist regelmatig niet om direct op vragen van een JOVO in te kunnen gaan. Dit is wel nodig voor deze doelgroep, geven respondenten aan. In één regio werd halverwege de pilotperiode vastgesteld dat het beoogde wekelijkse contact niet haalbaar bleek; men kwam uit op een contactfrequentie van eens per twee of drie weken. Het wisselende aantal senior casemanagers, en de hierdoor fluctuerende caseload, zijn hier mede debet aan. Overigens ligt het ontbreken van frequent contact soms ook aan onwilligheid van een JOVO.

Hoewel ZBIW-ers in meerdere regio's geprezen worden om hun vaardigheden (JOVO-)ISD-ers te kunnen motiveren, geven respondenten ook vrijwel allemaal aan dat aanvullende scholing van ZBIW-ers nodig is op het vlak van bejegening van deze doelgroep. De eerste stappen om ZBIW-ers te laten kennismaken met een andere benadering zijn in meerdere regio's gezet. Naast scholingen (deels vanuit de DJI-middelen voor *Vakmanschap*) zijn er ook beperkt uitwisselingen geweest met JJI's. We zien echter dat de beoogde samenwerking met JJI's in de pilots nauwelijks van de grond is gekomen.

⁶⁷ De mogelijkheid van terugval is al bij instelling van de SOV (voorganger van ISD) '....opvoorhand ruitend onderkend door de wetgever' (zie Struijk, 2011, p. 583).

Soms ziet een PI de meerwaarde eigenlijk niet (regio Utrecht) en soms zijn regels belemmerend om bijvoorbeeld een JOVO in een JJI te kunnen plaatsen (ervaring in PI Vught).

6.2.4 Extramuraal

Volgens geïnterviewden van de reclassering zouden de JOVO sneller en soms zelfs gelijk na de start van de ISD-maatregel extern geplaatst moeten worden. Binnen de PI vindt men het óók belangrijk ze eerst aan de regels van de PI wennen. Ook is het nodig dat iemand de afdeling leert kennen voordat hij extern geplaatst wordt. Men wil in de PI wel weten met wie men van doen heeft voor het geval de JOVO terugkomt voor een time-out. Verschil in zienswijze hierover betekent overigens niet dat men elkaar niet weet te vinden. Integendeel, partijen vinden het belangrijk om eerder en intensiever samen te werken en merken in de praktijk ook dat ze daardoor op casusniveau vaker op één lijn komen.

In het algemeen is de gerichtheid op het snel extramuraal willen plaatsen van JOVO's zeker aanwezig. De pilots hebben daar aan bijgedragen. Maar we zien ook dat medewerkers van de PI soms van mening zijn dat anderen mogelijk in hun vaarwater zitten. Dan bestaat de indruk dat partnerorganisaties zaken overnemen die ze zelf zouden moeten/willen doen. In één casus werd een tevoren voorbereide extramuraal plaatsing niet gewaardeerd door de PI. In een andere casus werd tegen betrokkenen van het veiligheidshuis en de reclassering gezegd dat ze *'niet zo sturend moeten zijn'*. Hierbij speelt ook dat de PI soms een eigen visie heeft op het programma voor de JOVO, en dat de mate van afstemming hierover nog groeiende is. Sommige respondenten in de PI zijn van mening dat een extramuraal plaatsing ook iets is dat de JOVO moet verdienen.

Respondent van reclassering: *'Wat ik mis is eigenaarschap in de PI met betrekking tot het extramuraal deel.'*

In Amsterdam wordt aangegeven dat veel JOVO's niet willen meewerken aan het traject en (mede daardoor) niet al na korte tijd extramuraal geplaatst kunnen worden. Er is gewoon heel veel tijd nodig om hen te motiveren wordt aangegeven. Dit wordt beaamd in de andere regio's. Overigens zien we in de regio's dat de gerichtheid op het snel willen uitplaatsen er in de PI's zeker wel is.

6.2.5 Samenwerking

In alle regio's is men van mening dat de samenwerking tussen PI en partners in de pilots is toegenomen en verbeterd. Veel respondenten zien in toenemende mate samenwerking ontstaan rondom casuïstiek. Partners worden ook vroegtijdiger betrokken en bij de trajectbepaling is het in de regio's steeds vaker zo dat 3RO en ook veiligheidshuis standaard deelnemen. In de periode erna wordt nog wel eens vergeten om de partners te blijven betrekken. Als het gaat om het gebruik maken van expertise buiten de PI, bijvoorbeeld om schulden in kaart te brengen, mag volgens respondenten nog meer gebruik gemaakt worden van het aanbod dat beschikbaar is.

Het is nog niet gelukt om (zoals in Utrecht werd beoogd) elke drie maanden met elkaar de casuïstiek van JOVO's te bespreken. Er is nog geen vorm gevonden waarin dat, met de huidige kleine aantallen, mogelijk zou zijn.

Met name tegen de rol van reclasseringswerkers in de intramuraal fase wordt verschillend aangekeken. Respondenten van 3RO vinden regelmatig dat ze (indien geen toezicht is opgelegd) in

die fase eigenlijk geen rol hebben, terwijl anderen vinden dat 3RO meer een centrale rol moet vervullen in deze fase. Hierover is nog vaak onduidelijkheid.

Respondent van het veiligheidshuis: *'Een aandachtspunt op dit vlak is dat de reclassering niet naar ISD-jovo overleggen komt als er geen sprake is van een lopend toezicht traject op die persoon. Dan is die persoon simpelweg niet 'van hen'. Dat kan niet.'*

Men is nog zoekende naar een goede afstemming tussen PI en reclassering/ veiligheidshuis, met name ook wat betreft de rolverdeling in de extramurale fase. Het is regelmatig zo dat de PI in die fase 'leunt' op de reclasseringswerker, terwijl 3RO er vanuit gaat dat de senior casemanager van de PI de regie houdt. Die kan dat, door de grote caseload, in de praktijk nauwelijks waarmaken. De rol van het veiligheidshuis in deze fase is eveneens onvoldoende duidelijk. Het feit dat over de wederzijdse rollen in de plannen geen doelen en acties werden opgenomen draagt niet bij aan helderheid over de onderlinge taakverdeling.

7 Re-integratie

Bij de fase van re-integratie gaat het om alle acties die de jongvolwassene helpen bij het weer terugkeren in de samenleving ná de ISD-maatregel. Het uitgangspunt is hierbij om in te zetten op een verminderde kans op recidive. Veel van die acties worden al ingezet of voorbereid voordat de maatregel is afgelopen. Ook bij deze fase is samenwerking tussen ketenpartners zeer belangrijk. We kijken in dit hoofdstuk wederom eerst naar de plannen in de vier pilotregio's (paragraaf 7.1) en daarna naar de realisatie van die plannen (paragraaf 7.2).

Het gaat in dit hoofdstuk over drie thema's:

Tabel 7.1 Overkoepelende thema's bij de fase 'Re-integratie'

Thema's	Toelichting
Zorg en begeleiding	De doelgroep kenmerkt zich door een complex geheel van problemen; goede hulp bij het hiermee (leren) omgaan is bij re-integratie zeer belangrijk. Een grote rol spelen: drugsgebruik, geen startkwalificatie/ leerproblemen, geen inkomsten en vaak ook schulden, problematische jeugd, persoonlijkheidsproblematiek, huisvesting en aanwezigheid van een licht verstandelijke beperking
Huisvesting	Veel JOVO-ISD-ers hebben baat bij een beschermde woonplek. Pröpper et al. (p. 86-89) stelden in 2014 vast dat destijds geen van de jongvolwassenen (tenminste in de extramurale fase) terug naar huis keerde. De meesten gingen toen naar een beschermde woonplek
Samenwerking	Om stappen te kunnen maken op bovengenoemde thema's is de afstemming van gemeente, PI, reclassering en andere zorgpartners van belang

7.1 Voorgenomen acties

In de plannen van de pilotregio's worden op de bovenstaande thema's niet veel concrete acties uitgewerkt. Het belang om eraan te werken wordt benadrukt, maar de plannen worden vooral op het niveau van doelen beschreven. Voorgenomen activiteiten vinden we weinig terug in de plannen. Dit lijkt vooral te maken te hebben met het gegeven dat in de meeste pilotregio's al bredere nazorgprogramma's lopen. De ambities van de pilot worden daarop aangehaakt.

In Amsterdam wordt de pilot ISD-JOVO bijvoorbeeld ondergebracht bij het Programma Detentie en Terugkeer, waarin al sinds 2013 wordt gewerkt aan verbeteringen op het vlak van onder meer onderwijs en huisvesting ten aanzien van uit detentie terugkerende inwoners. Zo is er een Frontoffice Detentie en Terugkeer, die aanwezig is in PI's waar veel Amsterdammers zitten. Dit *frontoffice* pakt veel hulpvragen op. Ook is het bijvoorbeeld voor alle Amsterdammers mogelijk een aanvraag voor een uitkering tijdens detentie te starten, zodat de uitbetaling start vanaf het moment van ontslag uit detentie. Dit beleid is er voor álle Amsterdammers die uit detentie terugkeren; de acties uit de pilot dienen zich te richten op wat voor jongvolwassen ISD'ers *extra* nodig is. In het Amsterdamse deelplan wordt daarbij aangegeven dat men zich wil richten op drie subdoelen: de behoeften van jongvolwassenen te kennen, acties tijdens de maatregel al te starten (dus in de PI) en regie ná de maatregel mogelijk te maken. Om knelpunten bij de toeleiding naar huisvesting vóór te zijn, wordt

afgesproken dat een aanmelding in Trajectus⁶⁸ *altijd* wordt gedaan. Dit werd in de beginperiode van de pilot gedaan, ook als iemand daarnaast werd aangemeld voor plaatsing in een kliniek. Het zorgde ervoor dat in geval iemand naderhand teruggaat van kliniek naar PI, er al een zogenaamde 'pré-beschikking' ligt voor een plek, na uitstroom, in een instelling voor beschermd wonen of maatschappelijke opvang.

Ook in Rotterdam wordt wat betreft de pilotplannen aangehaakt bij een al lopende trein. Voor deze regio is dat de pilot 'Samenwerken op Locatie', gericht op verbetering van het ISD-nazorgoverleg in de PI. Doel ervan is dat meteen vanaf het moment van de executie van een (straf)maatregel de betrokken partijen met elkaar spreken over hun rol en inzet bij de re-integratie. Men richt zich op het verbeteren van het terugkeerproces door aandacht te hebben voor wonen, werk, schulden en dagbesteding. In de knelpuntennotitie van eind 2016 was namelijk benoemd dat sprake was van *'te weinig interactie tussen gemeente en ISD traject vooral rond einde van de maatregel qua ondersteuning op de leefgebieden...'*. Ook een gebrek aan beschermd wonen plekken specifiek voor jongvolwassenen, wordt in die notitie als knelpunt benoemd. Het is echter niet nader in actieplannen uitgewerkt.

Re-integratieplannen van de regio Utrecht zien met name op de rol van de gemeentelijk interventiespecialist. 'De gemeentelijk interventiespecialist/informatiemakelaar spant zich bij JOVO-ISD-ers tijdig en extra in om een passend (gemeentelijk) aanbod ten aanzien van huisvesting, werk/dagbesteding te bieden', zo staat in het plan. Om dat te kunnen doen wordt vooral ingezet op het 'van meet af aan' betrekken van deze specialist bij de uitvoering van het ISD-programma. Ook streeft men ernaar dat minimaal een half jaar voor afronding van de maatregel het gemeentelijk nazorgaanbod per deelnemer bekend moet zijn.

In de plannen van de regio Zeeland/West-Brabant ten slotte staat benoemd welke randvoorwaarden van belang zijn om de re-integratie in de samenleving van jongvolwassenen te verbeteren. Er is niet aangegeven hoe men daaraan wil gaan werken. De re-integratie in de samenleving van jongvolwassenen moet verbeteren door te kijken naar motivatie, zelfvertrouwen en steun in de omgeving, neemt deze pilotregio zich in 2016 voor. In het eerste pilotplan in 2016 worden als randvoorwaarden genoemd: (1) het streven dat de casusregie voor het gehele traject bij de gemeente dient te liggen (2) een netwerk rond alle leefgebieden georganiseerd moet zijn en (3) dat er geen wachttijd beschermd wonen en voldoende forensische plaatsen zijn. In het nieuwe concept-plan (opgesteld medio 2017) staan als concrete aansluitende doelen benoemd: realisatie van een woonaanbod begeleid wonen specifiek voor JOVO en van toezicht na de maatregel.

7.2 Realisatie van plannen

In deze paragraaf beschrijven we wat in de pilotregio's werd ondernomen, wat betreft de realisatie van passende 'zorg en begeleiding' en 'huisvesting'. We gaan ook in op de wijze waarop aandacht werd besteed aan het verbeteren van de samenwerking.

⁶⁸ Dit is de naam van het toeleidingssysteem waarin aangemeld dient te worden.

7.2.1 Zorg en begeleiding

In het algemeen benoemen veel respondenten dat er inderdaad (zoals werd voorgenomen) extra is ingezet op het realiseren van passende zorg voor jongvolwassen ex-gedetineerden. De stappen voor Utrecht en Zeeland/West-Brabant zijn daarbij beperkt gebleven tot respectievelijk (voor Utrecht) het sinds 2016 standaard aanhaken van de gemeentelijk interventiespecialist bij het trajectbepalingsoverleg van ISD-ers en (voor Zeeland/West-Brabant) maken van een algemene inventarisatie van beschikbaar nazorgaanbod (onder andere, maar niet specifiek voor deze doelgroep). Respondenten weten niet wat dit in praktische zin betekent voor de begeleiding van jongvolwassenen met een opgelegde ISD-maatregel. Ook wordt uit de interviews niet duidelijk hoe die positie, respectievelijk die kennis, is gebruikt ter optimalisatie van die begeleiding.

Doorvragend over andere wellicht relevante ontwikkelingen die de doelgroep ten goede kunnen komen is in de regio Zeeland/West-Brabant het werken met ervaringsdeskundigen benoemd. In Veiligheidshuis De Markiezaten zijn de ervaringen hiermee zeer positief, gericht op de begeleiding van (ex-)gedetineerden. Over de twee ervaringsdeskundigen werd het volgende gezegd:

'Ze zijn in november allebei klaar met die opleiding. Het gaat om begeleiders met allebei zelf een verslavingsachtergrond en die eerder ook veel met de politie in aanraking zijn geweest. Wij willen hen juist op dit type casussen inzetten en hen al in de detentieperiode koppelen aan JOVO-ISD'ers. We hebben ze binnengehaald met de Van der Staaij-gelden, voor de begeleiding van ex-gedetineerden. En we hebben nu één jonge licht verstandelijk beperkte ISD-er al aan iemand gekoppeld. Dat werkt voortreffelijk. Ze hadden meteen een klik. Wat mooi is dat geen enkele geldverstrekker verantwoording hoeft af te leggen over hoe veel tijd ze in de begeleiding stoppen. Volgens mij zijn wij nu nog het enige veiligheidshuis met zo'n initiatief. De twee ervaringsdeskundigen krijgen nu eerst, tijdens hun opleiding, een stagevergoeding en daarna komen ze gewoon bij ons in dienst en krijgen ze salaris. We hebben zo nog een optie extra bij de nazorg. Vaak zou ik bij deze doelgroep Mozaïek inzetten en als het lastig blijft zou ik met een WMO-indicatie extra begeleiding regelen, maar daar kan ik dan nu ook nog bij kiezen voor de inzet van ervaringsdeskundigen.'

In Rotterdam is men in het veiligheidshuis tevreden over hoe de gemeente, PI en 3RO in het gerealiseerde nazorgoverleg afstemmen. De pilot 'Samenwerken Op Locatie' (kortweg SOL) is inmiddels beëindigd en de werkwijze geïmplementeerd.

'Nazorg moet vroeg starten en moet aansluiten op wat binnen is opgestart. In de intramurale fase bespreken we al wat er nodig is. Vervolgens bespreken we om de zoveel maanden hoe het gaat en of er aanpassing nodig is. Als er een nieuw delict is gepleegd dan is er weer opnieuw overleg. Daarna blijft die persoon klant van het veiligheidshuis en zitten ze minimaal vijf jaar in onze aanpak. We blijven ze in die periode volgen. Na detentie loopt de nazorg door, maar vervalt de ISD-titel. De aandacht blijft en dan heeft de gemeente de regie.'

Bij de eigen evaluatie van de pilot geeft de regio Rotterdam verder aan dat nazorg en huisvesting voor de doelgroep van ISD-JOVO 'een lastig punt' blijft. Als aanbeveling formuleert men na afloop van de pilot: 'Er moet worden onderzocht welke voorzieningen er in de regio ontbreken, zodat vanuit het ISD-regime goed kan worden samengewerkt op het gebied van hulpverlening en wonen. Dit alles met als doel om bij uitstroom tot passende hulpverlening en huisvesting te komen voor deze complexe doelgroep.' Dit is dus blijkbaar niet iets waar men zich in de looptijd van de pilot (voldoende) op heeft kunnen richten.

In Amsterdam heeft de deelprojectgroep Terugkeer (ook wel: T3) zich gericht op de verdere ontwikkeling van voldoende en geschikt terugkeeraanbod. Wat betreft het onderwijs denkt de gemeente nu mee over mogelijkheden vanaf de trajectbepaling. Acties die in gang zijn gezet, maar die nog niet zijn afgerond, zijn de volgende: samenwerking en uitwisseling tussen gemeente en PI op het vlak van dagbestedingsprojecten, schulden en een overzicht creëren op de vijf basisgebieden⁶⁹ bij nazorg. Amsterdam heeft hierbij overigens zelf motivatie als zesde onderwerp hieraan toegevoegd. In interviews is benoemd dat de samenwerkende partners (gemeente, PI en reclassering) elkaar beter dan voorheen weten te vinden. De PI maakt nog onvoldoende gebruik van de mogelijkheden die de gemeente biedt, bijvoorbeeld met betrekking tot het inzetten van schuldhulpverlening. De reden is (onder andere) dat in de PI nog onvoldoende ruimte is om in te zetten op het in kaart brengen van deze schulden. Het is nog niet gelukt om een lijst op te stellen van uitstromers waarin informatie is opgenomen over de plek waar ze naar toe zijn gegaan en hoe het hen vergaat. We zien samenvattend dat vooral verbetering tot stand is gebracht in de aanmelding voor huisvesting: die kan nu vroeger starten.

In Amsterdam wordt aangegeven dat medewerkers van de Dienst Werk, Participatie en Inkomen ook meer dan voorheen passend kunnen begeleiden. Waar er eerder vooral werd ingezet op 'het krijgen van een vinkje', kijkt men nu veel beter naar wat er bij iemand past, waardoor mensen beter kunnen worden begeleid naar een passende werk- of opleidingsplek. Verder zijn er nieuwe werkafspraken ingevoerd, waarbij nu standaard zowel 6 als 12 maanden na instroom in een traject gecheckt wordt hoe het gaat met iemand.

In Amsterdam wordt als voorbeeld aangehaald dat iemand, door vol te houden en veel onderling overleg, toch een school vond. De betreffende cliënt stond overal op de 'zwarte lijst'. Belangrijk bijkomend effect van de plaatsing op een school is dat deze jongen zag hoezeer men zijn best deed voor hem, wat zijn eigen motivatie flink vergrootte.

Het standaard opnemen van het onderwerp 'schulden' op de agenda van de trajectbepaling werd in de vorige paragraaf reeds genoemd. Het kan de medewerkers in de PI enigszins ontlasten, want het beeld van partners is wel (in alle regio's) dat 'het kraakt qua capaciteit in de PI'. In Amsterdam wordt aanbieder Puur Zuid genoemd als maatschappelijke dienstverlener die zowel over expertise als infrastructuur beschikt om vroegtijdig in de PI met (jongvolwassen) ISD-ers schuldenproblematiek te bespreken en helpen oplossen. Het wordt als een welkome aanvulling gezien op de aandacht die de PI met name geeft aan de CJIB-schulden. Eén respondent in de regio Zeeland/West-Brabant benoemt de verwachting dat het in de nabije toekomst gemakkelijker wordt om een inkomensvoorziening voor een ISD-er te krijgen bij gemeenten.

Enkele respondenten die met meerdere regio's te maken hebben (gehad) benoemen dat er in de gemeente Amsterdam op de afdeling Bijzondere Doelgroepen al langere tijd korte lijnen bestaan met de PI. Zo wordt in Amsterdam bijvoorbeeld gezorgd dat ISD-ers vóóordat ze uitstromen uit de ISD een bankpas hebben met een klein bedrag om in de eerste levensbehoeften te kunnen voorzien. Deze respondenten geven aan dat dit verschilt met de werkwijze in andere gemeenten, zoals de gemeente Utrecht. In deze gemeente moet een ISD-er zes weken wachten voordat de uitkering is geregeld en hij het eerste cash geld ontvangt.

⁶⁹ Dit zijn: identiteitsbewijs, inkomen, schulden, huisvesting en zorg.

7.2.2 Huisvesting

Door het ontbreken van overzicht(cijfers) is niet duidelijk in hoeverre jongvolwassenen al dan niet terug naar huis kunnen na de maatregel. Uit de interviews wordt duidelijk dat het merendeel aangewezen is op een plek in een beschermde woonvorm. Dit woonaanbod bij uitstroom is vaak nog niet voldoende afgestemd op jongvolwassenen menen respondenten van zowel veiligheidshuis als partners uit alle regio's. Er is een tekort aan woonvoorzieningen die gespecialiseerd zijn in jongvolwassenen (met een LVB). Vaak komen (met name jongvolwassenen) ISD-ers hierdoor terecht op een *second of third best option*. In het algemeen tekenen respondenten in diverse regio's aan, dat ook bij huisvesting in beschermde woonvormen de JOVO's tussen personen terecht komen die ook te maken hebben met (complexe) problematiek. Dit is risicovol geeft men aan. Overigens is men in Utrecht vooral tevreden met de huisvesting in de Exodus huizen (beschermde wonen). In deze regio heeft de PI verder recent het initiatief genomen met anderen zelf nieuwe huisvesting te gaan realiseren in combinatie met studentenhuysvesting. Deze plannen verkeren nog in de beginfase.

Als een beschermd wonen plek nodig is, maar een jongvolwassene heeft nog geen diagnose voor een psychiatrische/LVB stoornis (een zogenaamde 'as 1 stoornis'), dan kan hij in principe geen indicatie voor een beschermde woonplek krijgen. Het is niet bekend hoe vaak dit probleem zich voordoet, maar men noemt in Amsterdam in dit verband de 'relatief milde problematiek van jongvolwassenen' problematisch. Vergeleken met de oudere ISD-ers vallen ze hierdoor soms nét overal buiten. Het komt dus voor dat het ontbreken van een diagnose die de vermoede (licht) verstandelijke beperking ondersteunt, de oorzaak is dat iemand niet voor een beschermd wonen plek in aanmerking komt. Diverse respondenten benadrukken dat het van groot belang is dat jongvolwassenen met een licht verstandelijke beperking wél op zo'n beschermde woonplek terecht moeten kunnen, omdat hier medewerkers de benodigde expertise hebben.

In Amsterdam was de aanmelding door de PI voor een woonplek lastig omdat in deze procedure privacygevoelige gegevens werden gevraagd. Daarom is dit voorjaar aangegeven dat een 'beschrijving' door de psycholoog de gevraagde 'diagnose' kan vervangen. Als het gaat om het aanvragen van een indicatie voor een woonplek met behandeling, dan is er regelmatig onduidelijkheid over wie precies welke indicatie zou moeten verzorgen. Omdat het beschikbare dossier, de onderbouwing en de beschikbare diagnoses cruciaal zijn, is in de regio Utrecht afgesproken dat de partner met de meest recente dossierinfo (denk aan beschikbaarheid van een psychologisch onderzoek) de indicatie verzorgt. Ook in Amsterdam hebben investeringen op dit probleem gezorgd dat de aanmelding nu veel soepeler verloopt dan voorheen.

Over de betrokkenheid van de gemeente bij terugkeer naar een woonplek zijn de verhalen wisselend. Enkele respondenten benadrukken dat gemeentelijk medewerkers vaak nog onvoldoende rekening houden met het feit dat de jongens in de doelgroep vaak 'niet-kunners' en geen 'niet-willers' zijn. Soms blijkt aan het eind van de maatregel toch niet de juiste indicatie afgegeven. Dan komen (ook jongvolwassenen) ISD-ers na uitstroom eerst in de maatschappelijke opvang (MO) terecht als er geen andere plek is. Dit wordt soms ook veroorzaakt door andere fouten in communicatie of proces. In Amsterdam is daarom een apart project 'Zorg met verblijf' opgestart om dit structureel aan te pakken.

Er worden ook enkele andere goede voorbeelden genoemd. Zo heeft men in de regio Zeeland/West-Brabant goede ervaringen met het betrekken van de ISD-cliënt zelf in multidisciplinair overleg waarbij

ook video-conferencing werd ingezet⁷⁰. Om vanuit de PI Vught te kunnen bemiddelen voor een woonplek in een Zeeuwse gemeente werd dit middel ingezet. In enkele gesprekken is aangegeven dat de ISD in de (nabije) toekomst zelfs een aantrekkelijke optie voor iemand kan worden. Iemand kan dan wél (en anders niet of veel moeilijker) aan een woning komen.

7.2.3 Samenwerking

In algemene zin valt op dat de samenwerking in de fase van re-integratie nog relatief beperkt is en dat continuïteit op het vlak van regie nog wel eens ontbreekt; onderlinge afbakening van taken en rollen is dan niet helder. In de interviews komen de volgende thema's herhaaldelijk terug: belang van procesregie, wachttijden, risico dat jongvolwassene uit het zicht verdwijnt, afstemming in de extramurale fase, privacy, belang van duaal moment. We illustreren de bovengenoemde punten en benoemen de oplossingsrichtingen die respondenten aangeven.

Het belang van **procesregie** wordt breed onderschreven. Dit geldt in brede zin, en illustreren we met een voorbeeld uit de regio Amsterdam. In deze regio is de Top 600/400 regisseur een belangrijke verbindende schakel bij de re-integratie van (jongvolwassen) ISD-ers. Zoals eerder ook al benoemd is een belangrijk resultaat van de pilot in Amsterdam het aanstellen (per medio 2017) van twee nieuwe medewerkers bij het AcVZ die de procesregie gaan uitvoeren voor jongvolwassenen die *niet* binnen de Top 600/400 vallen. Voor de personen in dit deel van de doelgroep heeft op dit moment nog de toezichthouder of de casemanager in de PI de regie en fungeert het frontoffice van Detentie & Terugkeer als een schakelpunt waar hij terecht kan met onder meer vragen omtrent identiteitsbewijs of wonen. Hoewel de twee nieuwe procesregisseurs in Amsterdam (peildatum medio 2018) nog weinig hebben kunnen oefenen (twee keer bij een trajectbepalingsoverleg in de PI aanwezig geweest), geven respondenten aan dat het vroegtijdig contact in de PI veel kan opleveren. Het biedt bijvoorbeeld de gelegenheid dat gemeentelijk medewerkers ondersteunen in het vroegtijdig in kaart brengen van schulden. Hiervoor beschreven we al dat die contacten vaker worden gelegd.

De **wachttijden na uitstroom** maken het risico dat iemand uit het zicht verdwijnt groter geven respondenten aan. Het is daarom echt nodig dat iemand na uitstroom (soms nog lang!) gemonitord wordt, hetgeen door diverse respondenten is benadrukt. Over de vraag wie dit dient te doen verschillen de meningen zowel tussen als binnen regio's. In Rotterdam vinden sommige respondenten dat het veiligheidshuis de nazorg voldoende verzorgt/leidt, terwijl anderen vinden dat het veiligheidshuis hierin juist niet de leiding moet nemen. Feitelijk gaat het hier over de vraag of de besprekingen gedaan moeten worden in 'op maat overleggen' waarin een specifieke cliënt centraal staat, of kunnen worden meegenomen in de periodieke overleggen waar partners 'toch bij elkaar zitten'. Ook op dit vlak hebben juist de jongvolwassenen eigenlijk meer tijd en aandacht nodig vinden respondenten in meerdere regio's.

In meerdere regio's wordt erop gewezen dat zich afstemmingsproblemen voordoen zodra iemand (een poos) **buiten de regio** verblijft. Als iemand dan weer terugkomt naar de regio wordt dit niet altijd tijdig gemeld. Om dit te voorkomen is bijvoorbeeld in Amsterdam afgesproken dat de casemanager in de PI standaard enkele maanden voor afloop van de ISD-maatregel contact heeft met de afdeling Detentie & Terugkeer om de stand van zaken door te nemen. Dit soort afstemmingsproblemen spelen niet alleen bij een verplaatsing tussen regio's. Als een jongvolwassene in landelijk gebied verbleef

⁷⁰ Het betrof hier overigens geen jongvolwassene, maar een iets oudere cliënt.

voor een interventie, is de overgang naar de grote stad vaak erg groot en daardoor lastig om mee om te gaan.

Als het gaat om de rol van **privacyregels**, dan hebben met name reclasseringswerkers nog regelmatig moeite met de aanwezigheid van gemeentelijke nazorgfunctionarissen bij overleggen waar (ook de) terugkeer aan de orde is. In één regio geeft een respondent aan dat hij geen informatie wenst te delen vanwege het feit dat het dan in het registratiesysteem van het veiligheidshuis (GCOS) wordt opgeslagen. In de betreffende regio is dit nu opgelost door zich meer te richten op het verkrijgen van toestemmingsverklaringen van cliënten voordat informatie wordt gedeeld.

Bij de start van de pilot is in diverse regio's vastgesteld dat er voor de afschaffing van het **'dual moment'** (afstemming PI met de reclassering en gemeente) iets in de plaats moest komen. Het valt op dat het intensiveren van de afstemming en samenwerking tussen reclassering, gemeente en PI bovenaan het wensenlijstje staat van veel respondenten. We benoemden dit ook al in het voorgaande hoofdstuk. Het is niet duidelijk of vroegtijdig betrekken van de gemeente in de praktijk ook altijd gebeurt: diverse respondenten benoemen dat er vaker contact is, maar veel benadrukken ook dat dit nog beter kan. In de PI geeft men aan dat het er door tijdgebrek vaak niet van komt. Eén van de respondenten van de PI illustreert dit en geeft aan dat ze vooral via mail en telefoon contact hebben, terwijl het veel beter werkt als je samen om tafel zit. De noodzaak om vroegtijdig met elkaar om tafel te zitten als de intramurale fase is gestart wordt onderstreept door een respondent die aangeeft dat ze *'binnen vaak nog maar erg weinig weten van buiten'*. In Amsterdam merken ze dat Top 600/400 regisseurs de achtergrondinformatie over de jongvolwassenen (en anderen) goed in de PI kunnen inbrengen om te zorgen dat er voldoende kennis in de PI is over de voorgeschiedenis van een jongvolwassene.

8 De gebleken *do's en don'ts* in de pilots

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de adviezen die de betrokkenen bij de pilots in de interviews hebben meegegeven. Welke activiteiten en maatregelen zijn nu uiteindelijk het belangrijkste om de pilotdoelstellingen te kunnen bereiken? Dat is de vraag die we hiervoor aan de respondenten hebben voorgelegd. De antwoorden blijken onder te verdelen in vier breed gedeelde adviezen voor een verbetering van de ISD bij jongvolwassen zeer actieve veelplegers.

We bespreken deze adviezen, met daarbij aangegeven wat respondenten aandroegen als *do's en don'ts* en op grond van welke argumenten zij dat deden.

Wat respondenten adviseren:

1. Zet *alle pijlen* op de opbouw van een 'overtuigend goed' JOVO-ISD-programma
2. Breng *met elkaar* de reclasseringsadviseur goed in positie & gebruik het voorbereidend casusoverleg in het veiligheidshuis hierbij
3. Zorg voor senior ISD JOVO *specialisten* bij alle betrokken organisaties
4. Maak van het organiseren van passende zorg, leer- en werkplekken *een gezamenlijke opgave* mét een projectleider

8.1 Alle pijlen op de opbouw van een 'overtuigend goed' JOVO-ISD-programma

Respondenten bepleiten ten eerste, en met de meeste nadruk, dat er meer geïnvesteerd moet worden in het scherp krijgen van wat de PI, samen met partners, voor ISD-programma speciaal voor de jongvolwassenen kan bieden. Vanuit de veelal teleurgestelde constatering van respondenten dat dit programma nu in de praktijk 'eigenlijk niet veel anders is dan wat de oudere volwassenen wordt geboden', vraagt men om helderheid op dit punt. Verschillende respondenten geven aan dat een stevig aanbod zich vervolgens steeds meer zelf zal 'verkopen' richting de partijen die adviseren en beslissen over de toeleiding.

Er is volgens de respondenten een aantal *do's* te benoemen op dit punt:

- **Motivatie.** In de pilots kreeg dit onderdeel te weinig aandacht. Het is nodig vindt men dat JOVO's al vanaf het moment dat ze vastzitten door mensen uit de PI worden voorgelicht over wat de ISD voor hen in gaat inhouden: het *managen* van verwachtingen vindt men erg belangrijk. En respondenten benadrukken: '*er is heel veel tijd nodig om ze te motiveren*'. Direct starten dus.
- **Capaciteit en tijd.** Professionals in de PI, maar vooral de senior casemanagers, hebben nu veel te weinig tijd om JOVO's de aandacht te geven die nodig is, ook om een effectieve lik-op-stuk

benadering te kunnen geven. Dan wordt ook de benodigde meer doordachte en voorbereide aanpak mogelijk bij externe plaatsingen.

Respondent van de PI: *'Met een JOVO ben je bijna dagelijks bezig'*

- **Scholing en dagbesteding.** Er wordt meer ingezet op scholing, maar de 'stap naar buiten' is nu vaak nog groot. Er is een duidelijk programma nodig met faciliteiten (zoals een digitale leeromgeving) zodat JOVO's en anderen in de PI eerst hun motivatie kunnen laten zien (huiswerk maken!). Zo kunnen ze enigszins wennen aan het schoolse leven en de periode overbruggen tot de opleiding buiten daadwerkelijk start. Zorg verder dat faciliteiten die nodig zijn (3x per week 1 uur sport is gewoon te weinig voor sommige JOVO's) aanwezig zijn. Respondenten wijzen erop dat regelmatig hardlopen bewezen effectief is tegen bijvoorbeeld bepaalde psychiatrische stoornissen.
- **Zorg en hulp.** Inzetten op verbetering van (test)diagnostiek loont, blijkt uit de pilots. Gebruik zonodig en op maat de inzet van professionals van buiten de gevangismuren, als dit beter aanslaat bij een JOVO. Als tijdig met motiveren wordt begonnen komt de inzet van de benodigde zorg dichterbij.
- **Pedagogische benadering.** Een duidelijke visie op 'hoe om te gaan met jongvolwassenen' ontbreekt nog en is nodig volgens respondenten. Wat betekent een 'op-maat' aanpak voor deze doelgroep die soms puberaal en explosief gedrag laat zien?
- **Re-integratie direct starten.** Het is nodig dat de woonbestemming na de maatregel direct bij de eerste trajectbespreking op de agenda staat, evenals het bespreken en in kaart brengen van alle schulden. Het feit dat in de fase van re-integratie de samenwerking nog steeds relatief beperkt is, roept nadrukkelijk de vraag op hoe dit komt.
- **Delen van kleine en grote successen.** Successen bestaan bij deze doelgroep vaak uit de kleine succesvolle stapjes die worden gezet, voordat vaak weer een (tijdelijke) terugval te zien is. Om de aanpak een stap verder te brengen vindt men het nodig dat ook deze kleine successen worden gedeeld, vooral met de partners buiten de PI. Reden is dat men daar nu soms weinig zicht heeft op het verloop van een traject. Er ontstaan dan allerlei beelden op basis van de informatie die naar boven komt als er een terugval is en (ineens) samenwerking nodig is. Er is, voor een genuanceerder beeld, behoefte aan het horen van de positieve verhalen die er zijn.

Respondent van de PI: *'Wat jammer is, is dat we succeservaringen tot nu toe enkel onderling binnen onze muren met elkaar bespreken, maar dat we geen storytelling richting anderen buiten onze muren doen.'*

- **Erken de noodzaak van hand-in-hand begeleiding.** Nu kan vaak alleen met kunst- en vliegwerk trajecten worden uitgevoerd. Niet altijd hoeft de PI die begeleiding zelf te bieden, ze kan ook gebruik maken van hulp van buiten.

Respondent van de PI: *'Er moet constant iemand naast blijven staan (...) er moet een plek zijn waar iemand altijd kan aankloppen.'*

Naast bovengenoemde punten komt uit de pilots helder naar voren dat verlenging van het toezicht nodig is; en dat nu in de praktijk de maatregel vaak nog 'aan de korte kant' is. Het opleggen van ISD voor 1 jaar daarover is men het eens: dat is zinloos. Opleggen van voorwaardelijke ISD vinden sommigen wel soms een *do*, maar is volgens weer anderen een absolute *don't*.

8.2 Reclasseringsadviseur goed in positie en het voorbereidend casuoverleg

In brede zin is men het er over eens dat de grondhouding van rechters kritisch is ten opzichte van het opleggen van ISD aan jongvolwassenen. Dit beeld is ook in de interviews met rechters bevestigd. De reden ervan kan men invoelen, je legt niet zomaar een forse vrijheidsstraf op aan een jong persoon. Het laat ook de noodzaak van (het organiseren van) overtuigingskracht zien, wil men zover kunnen komen dat een ISD-advies helder en eenduidig wordt voorgelegd aan een rechter. Die overtuigingskracht zit in een door *alle ketenpartners gedragen* keuze voor deze insteek, maar evengoed in de verwoording daarvan in het reclasseringsadvies en in de wijze waarop die boodschap mondeling wordt toegelicht ter zitting. Het is de ervaring dat officier van justitie en reclassering hierover tevoren goed dienen af te stemmen, om te zien of men het eens wordt over een helder en overeenkomstig verhaal.

De reclasseringsadviseur heeft in dit geheel een sleutelrol, maar in de wijze waarop de pilotregio's bij aanvang van de pilots aan het werk zijn gezet is die sleutelpositie eigenlijk nauwelijks benadrukt. In de interviews wordt regelmatig genoemd dat het wel nuttig is om die sleutelpositie nadrukkelijk te benoemen en ook te faciliteren.

Daar waar in de pilots is geïnvesteerd op die sleutelrol heeft dat zich ook uitbetaald door een betere toeleiding, menen respondenten:

- **Interne afstemming 3RO.** Het blijkt goed te werken als 3RO zorgt voor interne afstemming met een expert op het vlak van ISD én jongvolwassenen. Dit is noodzakelijk omdat in de praktijk de casussen met jongvolwassenen waar ISD een optie is, bij elke willekeurige reclasseringswerker terecht kunnen komen. Deze casuïstiek komt weinig voor, waardoor de kans groot is dat de betreffende adviseur er nog weinig of geen ervaring mee heeft opgedaan. Omdat de maatregel wordt ervaren als relatief lang, relatief zwaar en ook relatief duur, is een extra overlegmoment nuttig en nodig. Op die manier kan de optie ISD serieus worden overwogen en kan de 3RO, indien ervoor wordt gekozen, ook tot een helder en overtuigend advies komen.⁷¹
- **Afstemming vooraf met de PI.** De adviseur moet vooraf, bij het opstellen van het advies, contact hebben met een vaste contactpersoon van de PI. Zodoende kan worden afgestemd wat de adviseur opneemt met betrekking tot de te volgen koers na plaatsing in de ISD. Hierbij dient professioneel met respect voor elkaars rollen te worden samengewerkt: *'als je leert dansen ga je soms op elkaars tenen staan'*.

⁷¹ Als er bij ISD-adviezen (zoals in Utrecht) altijd intercollegiaal overleg tussen reclasseringswerkers onderling wordt gepleegd, worden de adviezen zowel steviger (duidelijk ISD adviseren) als beter van kwaliteit. Dit is van toepassing op RN, waar in deze regio vrijwel alle toegeleide JOVO's in de pilot 'vandaan komen'. Ook andere regio's deden hiermee positieve ervaringen op.

- **Reflectie op adviezen.** Het blijkt te werken als periodiek wordt gereflecteerd op de ISD-adviezen. Respondenten vinden het nodig dat hiervoor ruimte wordt gemaakt, om te kunnen leren 'wat werkt'.

Om de reclasseringsadviseur goed in positie te brengen zijn nog enkele aanvullende aspecten van belang. Hiervoor is het voorbereidend casusoverleg een belangrijk vehikel. Het is namelijk nodig dat van een potentiële JOVO ISD-er tevoren (vóór iemand op de verdachtenmonitor bij ZSM staat) al duidelijk is dat ISD voor iemand een optie is. De reden is dat men op ZSM niet zo snel en gemakkelijk zélf nagaat (door de misdrijven en vonnissen te tellen) of iemand wellicht aan de criteria voor ISD voldoet. In de regio's zien we op dat punt van voorbereidend casusoverleg nog de volgende *do's*:

- **Labelen doelgroep.** Het blijkt goed te werken dat de doelgroep is gelabeld als potentiële ISD-er. Als politie dit heeft gedaan; én het veiligheidshuis krijgt een seintje als hij weer is aangehouden, dan is de kans op een serieuze overweging 'ISD: ja of nee' het grootst. Het veiligheidshuis moet daarvoor ook de afspraak met ZSM hebben vastgelegd (dat ze mag 'inbellen' met vragen en opmerkingen) en in de werkinstructie op ZSM moet helder zijn vastgelegd dat 3RO zorgt voor bevraging van partners om het dossier te completeren of om zaken zonnodig nog te checken (inclusief Raad voor de Kinderbescherming!).
- **Snel duidelijkheid voor rechters.** Het voorwerk van het *labelen* van potentiële ISD-ers draagt ook bij aan vroegtijdig duidelijkheid voor rechters over de koers van 3RO. Rechters hebben er behoefte aan dat niet pas vlak voor een zitting stukken met argumentatie voor een ISD-advies beschikbaar komen. Omdat het gaat om een zware maatregel, willen ze liever al rondom de voorgeleiding vernemen dat 3RO denkt aan de mogelijkheid van ISD, zodat ze dit goed kunnen afwegen tegen mogelijke alternatieven. Dit speelt ook een rol in de afweging die ze moeten maken over verlenging van de voorlopige hechtenis.
- **Jeugd informatie via casusoverleg.** Als er in casusoverleg, waar jeugdpartners meepraten (zorg voor sluitende afspraken in samenwerkings- en privacyconvenant), een dossier is opgebouwd ondersteunt dit de 3RO in haar afweging. Met jeugdbescherming (JB) als deelnemer wordt gezorgd voor informatie over onder toezichtstellingen; en met de Raad voor de Kinderbescherming is ook informatie over raadsonderzoeken meegenomen. Aanvullend is het nuttig om in het veiligheidshuis de elders vastgelegde gemeentelijke informatie (denk aan overlast) te kunnen meenemen.
- **'De optie ISD' altijd in casusoverleg.** Het werkt volgens betrokkenen in de pilots om de optie ISD in het casusoverleg van het veiligheidshuis altijd voor te leggen als iemand tot de potentiële doelgroep behoort. Die casusoverleggen vinden frequent plaats, wat ervoor zorgt dat langzamerhand deze afdoeningsoptie in de vezels van de deelnemers gaat zitten. Het wordt 'gewoon' om de vraag 'is ISD een optie in deze casus' op te werpen. Dan is het wel nodig dat iedereen op de hoogte is van wat het betekent en welke mogelijkheden het kan bieden. Ook moet een structuur worden afgesproken en ingetraind voor de bespreking van deze optie (hoe dient de afweging te worden gemaakt).

We zien in de pilots, dat als de adviseur onvoldoende wordt ondersteund dit kan leiden tot spanning in de onderlinge rolverdeling. Dan is de taakafbakening tussen veiligheidshuis en 3RO in de voorfase

van de toeleiding onvoldoende helder. De kern is dat het scenario waarmee het casuoverleg in het veiligheidshuis komt, uiteindelijk niet meer is dan een soort pré-advies voor 3RO. Veel respondenten benadrukken de autonome afweging die 3RO vervolgens dient te kunnen maken met opnieuw weging van de feiten en context. Anderen benadrukken dat niet zomaar naar die autonome positie verwezen kan worden: daar zijn dan de hiervoor genoemde voorwaarden van goede ondersteuning wel bij nodig vindt men.

- **Doorlopend contact met reclassering is nodig.** In de praktijk krijgt een JOVO met veel verschillende professionals te maken. Daarbij valt er vaak een gat in het contact met de reclassering bij de start van de ISD. Volgens veel respondenten is het nodig dat er meer continuïteit is in het contact met reclassering.

Respondent van de PI: *'Het gekke is: de reclasseringswerker schrijft het reclasseringsrapport met een plan; dan gaat iemand de ISD in en de toezichthouder komt eigenlijk pas aan het eind weer in beeld.'*

8.3 Zorg voor senior ISD JOVO specialisten bij alle betrokken organisaties

Alleen met actieve portefeuillehouders (experts!) per organisatie blijft het mogelijk om de 'ISD-boodschap' op casusniveau telkens weer goed (en tijdig!) over te brengen.

- **Expert stakeholders per organisatie.** Het is nodig dat organisaties zich uitspreken dat deze doelgroep experts verdient. Alleen dan gebeurt het niet meer dat iemand die 'jongvolwassenen' in portefeuille heeft na vertrek niet wordt vervangen.
- **Goed opgeleide professionals in de PI.** Zorg voor voldoende competenties bij ZBIW-ers. Het zijn nu in de praktijk voor het overgrote deel mbo-professionals, terwijl een hbo-niveau nodig is om goed te kunnen werken aan motivatie en hierbij ook nog het sociaal systeem van een JOVO in te zetten.

8.4 Maak van het organiseren van passende zorg, leer- en werkplekken een *gezamenlijke opgave mét een projectleider*

Uit de pilots komt duidelijk naar voren dat samenwerking nodig is om passende plekken te vinden en ontwikkelen voor jongvolwassen veelplegers in de ISD. Op de momenten dat al wordt samengewerkt, blijken er soms nieuwe mogelijkheden te zijn (voorbeeld: een school wil meewerken, terwijl de JOVO eerder op de 'zwarte lijst' stond). Maar het blijkt ook nodig om nieuw aanbod samen te ontwikkelen of aan de voorwaarden te werken voor de inzet van bestaand aanbod. Hiervoor is het nodig om op de basisvaardigheden van JOVO's te investeren: er moet nog gewerkt worden aan vaardigheden als op tijd komen, persoonlijke verzorging, andere manieren om om te gaan met drugsafhankelijkheid. Voorop staat dat een projectleider nodig is om aan deze complexe opgave samen te kunnen werken. Het feit dat in Amsterdam de hoogste instroomcijfers gepaard gaan met het feit dat het de enige regio is geweest waar een vaste deeltijd projectleider was vrijgemaakt als regionaal kartrekker is een

aanwijzing hiervoor. Maar los hiervan benadrukken veel respondenten dat het niet werkt zonder duidelijke projectleider.

We noemen enkele elementen die in dit thema als 'do' naar voren komen uit de pilots:

- **PI: maak gebruik van de mogelijkheden die er 'buiten' zijn.** Hoewel ketenpartners meer in de PI worden gevraagd mee te denken (deelname trajectbepalingen), staat de deur voor hen nog steeds op een kleine kier. Gemeenten bieden de PI hulp aan op diverse vlakken, maar er wordt soms nog slechts mondjesmaat gebruik van gemaakt. Om het betrekken van hulpbronnen van buiten meer vanzelfsprekend te maken willen ketenpartners graag een meer uitnodigende houding van de PI. Nodig ook vaker de partners uit bij tussentijdse afstemmingen over een JOVO en niet alleen bij de eerste trajectbespreking.
- **Veiligheidshuis als procesregisseur.** Veel respondenten vinden in de pilots de rol van het veiligheidshuis heel nuttig. De procesregisseurs kennen de sociale kaart van de betreffende regio (elke PI heeft met heel veel verschillende regio's te maken!). Ook kunnen ze fungeren als buffer tussen bijvoorbeeld 3RO en PI als deze verschillende belangen hebben of een andere zienswijze in een casus. In de pilots is gebleken dat de onderlinge communicatie dan vaker effectief is, zonder dat men vervalt in verwijten aan het adres van de ander. Overigens vindt men het hiervoor ook nodig dat vaker de telefoon als communicatiemiddel wordt gebruikt en men minder inzet op alleen maar e-mail. Belangrijkst is echter dat er ruimte gemaakt dient te worden voor periodiek *face to face* overleg over de JOVO's. Het is verder nodig dat de rollen steeds goed worden afgestemd. Met name in de extramurale fase zijn die nu niet altijd duidelijk.
- **Bekendheid blijven geven aan belang van *optimum remedium*.** Het blijkt goed te werken in de pilots als er voortdurend weer opnieuw partners worden geïnformeerd bij (lunch)bijeenkomsten en voorlichtingen over het belang van de *optimum remedium* benadering en de mogelijke uitkomsten van een ISD-maatregel bij jongvolwassenen.
- **Durf buiten kaders te denken.** Diverse respondenten vertellen in de interviews over goede voorbeelden die mogelijk zijn als buiten kaders wordt gedacht (zoals een JOVO die in de kliniek kon blijven toen hij, voor de start van de ISD-maatregel, formeel eerst naar de PI moest). Het is nodig te experimenteren: dus als iets mogelijk is met een enkelband, dan moet dat in de samenwerking geregeld worden.

9 Bruikbaarheid van ‘do’s’ voor eventuele landelijke implementatie

In een drietal groepsgesprekken is nagegaan op welke onderdelen een vervolg op de vier regionale pilots mogelijk zou kunnen zijn. Hiervoor is allereerst gesproken met de landelijke projectgroep, waarin de projectleiders van de vier regio’s deelnemen en ook de beleidsadviseurs van verschillende betrokken directies op het departement van Justitie en Veiligheid. Aan hen zijn vijf stellingen voorgelegd die op basis van de eerste bevindingen van deze procesevaluatie werden geformuleerd (zie bijlage 8). Daarnaast zijn in twee andere regio’s – waar dus geen ISD-JOVO pilots hebben gelopen- groepsgesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van alle mogelijk betrokken organisaties. Aan hen werden eveneens de voorlopige bevindingen geschetst met de vraag in hoeverre zij klaar zouden zijn om, net als in de pilotregio’s, met deze thematiek aan de slag te gaan. De kernboodschap is dat van landelijke implementatie van de aanpak in deze fase nog geen sprake kan zijn.

Respondent van reclassering: *‘Je kunt het nu niet landelijk uitrollen, er is namelijk nog niet één werkwijze en er zijn ook nog te weinig resultaten waar we van kunnen leren.’*

In de onderstaande paragrafen doen we verslag van de overige uitkomsten van deze groepsgesprekken. We ordenen de input naar drie niveaus waarop de bevindingen betrekking hebben:

- het draagvlak voor inzet op het stimuleren van ISD voor jongvolwassenen.
- de ‘quick wins’, oftewel wat zijn zaken die volgens betrokkenen op de korte termijn aandacht kunnen krijgen en kunnen bijdragen aan het behalen van de doelstelling van ‘ISD als *optimum* in plaats van *ultimum remedium* voor jongvolwassenen’.
- zaken die een langere adem vergen en kunnen bijdragen aan het behalen van deze doelstelling.

9.1 Veel draagvlak voor inzet

Een eerste vaststelling in het groepsgesprek met de pilot-projectleiders is dat, ondanks ook pilotervaringen die soms voor frustratie hebben gezorgd (omdat het nog zoeken is naar manieren om verder te komen), de grondhouding in de pilotregio’s ten aanzien van het overwegen van de maatregel positief is. Dit geldt zowel voor toeleidende als uitvoerende partijen, en we zien ook dat deze houding gedurende de pilot positiever is geworden (zie ook hoofdstuk 4). Het wordt als nuttig en nodig gezien om speciale aandacht te geven aan deze jongvolwassenen en beter te onderzoeken wat het kader van de ISD-maatregel hen mogelijk kan bieden.

Deelnemer groepsbijeenkomst landelijke projectgroep: *‘Als je niet ingrijpt ligt er een langdurige carrière in het verschiet. Het is nu de juiste tijd om ontwikkeling van de ISD voor JOVO te gebruiken als vliegwiel.’*

Ook in de regio’s waar geen pilot heeft gelopen zien we dat respondenten aangeven dat er bij veiligheidshuizen en reclasseringsinstanties zeker draagvlak is om de ISD-maatregel ten aanzien van jongvolwassenen vaker serieus in overweging te nemen. Men herkent de problematiek waarop de inzet een antwoord wil zijn. Wanneer ook zij dus gestimuleerd zouden gaan worden om hier meer op

te gaan doen, dan is de kans groot dat dit wordt omarmd. De memo van 3RO over JOVO-ISD (zie bijlage 3) blijkt nog niet bij de betrokken reclasseringswerkers bekend te zijn. Niet allen kunnen direct achter deze nieuwe zienswijze van ISD voor jongvolwassenen staan. ISD wordt met name door rechters en advocaten, maar ook door sommige reclasseringsadviseurs, nog sterk ervaren en neergezet als vrijheidsstraf.

Deelnemer groepsbijeenkomst regio 2: *'Ik krijg veel vragen van mensen als gedetineerden en advocaten, die het zien als 'twee jaar gevangenisstraf' (...) ook is het beeld dat gedetineerden ongeveer een jaar binnen zitten voordat alles op gang is.'*

Overigens ziet het merendeel van de respondenten een ontwikkeling van een houding die meer *open minded* is ten opzichte van ISD in het algemeen. Het werken aan kennis en draagvlak, wat in de pilots veel aandacht heeft gekregen, zal ook elders waarschijnlijk een standaard investeringslijn moeten zijn, om de beeldvorming omtrent de maatregel meer in overeenstemming met de werkelijkheid te laten zijn.

Deelnemer groepsbijeenkomst regio 2: *'Rechters vinden het eng een beslissing te nemen waarbij ze geen overzicht hebben van wat de maatregel inhoudt'⁷²*

Ook de inrichting van veiligheidshuizen in andere regio's biedt, met de aanwezigheid van casusoverleg waar ISD-ers worden besproken, een basis om te kunnen gaan werken aan de toeleiding van JOVO's naar de ISD. In één van beide regio's is de leeftijdsgroep 18 tot en met 24 jarigen toegevoegd aan het jeugdoverleg. Dit biedt optimale mogelijkheden om voldoende van jeugd informatie gebruik te kunnen maken in de dossieropbouw. Dit is één van de zaken waaraan in pilotregio's de afgelopen jaren juist nog hard gewerkt moest worden.

9.2 Quick wins

Een belangrijke boodschap vanuit de twee niet-pilotregio's, is dat elke verbetering in de toeleiding richting de maatregel moet gaan samenvallen met verbeteringen in de op de doelgroep toegespitste programma's in de PI's. Kleine aanpassingen in de PI's en rond de inspanningen gericht op re-integratie van ex-gedetineerden kunnen al een groot verschil maken, zo geven respondenten (vanuit alle regio's) aan. Hoewel dit in de interviews als mogelijke *quick win* naar voren is gebracht, dient erbij te worden aangetekend dat het onmogelijk te realiseren is zonder extra geld en voldoende facilitering vanuit DJI. Geen gemakkelijke vaststelling in een periode waarin vooral bezuinigingen de boventoon voeren in het gevangeniswezen.

In eerste instantie is er volgens geïnterviewden nood aan goed opgeleid personeel om de jongvolwassenen te kunnen begeleiden. De casemanagers en psychologen van de PI's en ook de reclasseringsbegeleiders worden door hen als cruciaal gezien bij het realiseren van de noodzakelijke zeer intensieve 1 op 1 begeleiding die deze doelgroep nodig heeft. Hun huidige ruimte (in tijd, takenpakket en in mogelijkheden om passende hulp/activiteiten in te kopen) wordt echter vaak als onvoldoende ervaren. Omdat dit bij de huidige instroom van jongvolwassenen door velen al als

⁷² Overigens is dit een beeld dat in de interviews met rechters is bevestigd: rechters hebben er behoefte aan te weten wat er in de PI met iemand gedaan gaat worden c.q. welke mogelijkheden er zijn.

onvoldoende wordt ervaren, ziet men een groter wordende instroom van die doelgroep zonder extra fte van goede begeleiders niet zitten.

Ook zonder grote aanpassingen in het regime of de dagbesteding op een ISD-afdeling zijn deze begeleiders evenwel prima in staat om het verschil te maken. Dat is de boodschap die doorklinkt in wat respondenten naar voren brengen. De PI's in de niet-pilotregio's verschillen op dit front niet van de PI's in de pilotgebieden: ook daar wordt op maat gezocht naar mogelijkheden (wat voor deze doelgroep niet gemakkelijk is). Andere overeenkomsten zijn dat snelle uitplaatsing een uitgangspunt is; dat er (weliswaar beperkt) aandacht is voor schuldenproblematiek; en dat casemanagers samenwerking zoeken met de nazorgfunctionarissen van individuele gemeenten ('het zijn er wel veel!').

Respondent van de reclassering: *'Organisatorisch moeten we dit allemaal niet te groot maken. We moeten vooral laten zien dat dit de doelgroep is waarop we moeten investeren.'*

Er zou ingestoken kunnen worden op organiseren van intercollegiaal contact gericht op het delen van ervaringen in het werken met de doelgroep, zo wordt gesuggereerd. Ook zou het bijdragen als er meer wordt vastgelegd over de ervaringen in het begeleiden van deze doelgroep. Wanneer duidelijker wordt gemaakt op welke wijze jongvolwassenen die nu een maatregel opgelegd hebben gekregen baat hebben gehad bij die maatregel, zal dit direct kunnen bijdragen aan een meer meebewegende houding van professionals (ook buiten de PI's) die er kritisch in staan. Die positieve verhalen zijn er. Ze tonen de complexiteit van de problematieken van deze doelgroep en ook het belang van een geduldige en betrokken hulpverlening.

Het opleiden van de gevangenenbewaarders en beveiligers voor wat betreft de omgang met de doelgroep wordt eveneens als belangrijke investeringslijn besproken, die gezien kan worden als een quick win. Dit geldt zeker als wordt vastgehouden aan het huidige regime en jongvolwassenen bij de volwassenen geplaatst worden op de ISD afdelingen. Wat betreft dat punt wordt overigens aangegeven dat PI's prima kunnen sturen op het benutten van opleidingsgelden binnen de PI's specifiek gekoppeld aan dit doel. Het opleidings- en scholingsbudget voor PI-medewerkers is vaak nog ruim beschikbaar en onderbenut. En daarnaast zijn soms (grote) gemeenten bereid te investeren in opleiding van DJI-personeel als het hun programma voor re-integratie ten goede komt.⁷³ Diverse respondenten bepleiten zelfs een pas op de plaats wat betreft het stimuleren van toeleiding, als op die andere fronten niks veranderd op de korte termijn.

Enkele andere relevante bevindingen zetten we hieronder op een rij:

- Er is vastgesteld in de gesprekken dat een projectleider nodig is om regionaal de toeleiding aan te zwengelen en het aanbod van passende zorg/begeleiding/werk/opleiding aan te jagen (*'De rol van projectleider is klaar, en het zakt als een kaartenhuis in elkaar'*).
- Afspreken wie bij ISD de leiding heeft; niet langer laten gebeuren dat een rechter met twee verschillende adviezen (er werd in één van de groepsinterviews benoemd dat dit gebeurde met twee verschillende adviezen, beide vanuit de reclassering) wordt geconfronteerd. Dit gebeurt nu

⁷³ Het actiecentrum in Amsterdam investeert in opleiding van personeel van verschillende organisaties zodat ze vanuit een gezamenlijke basiskennis en competenties gaan werken aan terugkeer van ex-gedetineerden.

wel als men het niet eens wordt. Rechters geven ook duidelijk aan dat ze daar zeker niet op zitten te wachten.

- De pilots vonden plaats in een relatief complexe omgeving, met grote en veel verschillende organisaties. In de kleinere regio's heeft men soms te maken met een kleinere, meer overzichtelijke PI (zoals Zutphen). Daar kent men elkaar goed, zijn de communicatielijnen helder en dit komt de potentie van samenwerking met ketenpartners alleen maar ten goede. Denk bijvoorbeeld aan het vooraf contact leggen met de PI bij het opstellen van een reclasseringsadvies. Ook gebruik maken in de PI van zorg- en hulpaanbod 'van buiten' kan hierdoor vergemakkelijkt worden.
- Er wordt in één van de regio's al gewerkt met gerichte activiteiten richting werkgevers. Op een vernieuwende manier kunnen gedetineerden zich presenteren in een setting die lijkt op een *talent show*. Werkgevers bekijken de presentaties gezamenlijk en wie het eerst op de knop drukt verbindt zich daarmee aan zijn nieuwe werknemer.
- Betrokkenen benadrukken dat, voor het kunnen voortzetten van de ingeslagen richting met deze pilots, ook in de toekomst op landelijk niveau periodiek gezamenlijke afstemming nodig blijft.

9.3 Belangrijke investeringen voor de langere termijn

Op de langere termijn zijn er, zo wordt in de groepsgesprekken meegegeven, zeker investeringen nodig. Dan gaat het in nieuwe regio's bijvoorbeeld om het opzetten van een structuur waarin de doelgroep in kaart wordt gebracht en lijsten periodiek worden opgesteld door het structureel checken van de criteria. Ook het opbouwen van een passend programma in de PI is van groot belang. We benoemden het hiervoor al. Verder wordt bepleit dat er investeringen nodig zijn om te zorgen dat reclasseringswerkers niet teveel de 'druk' voelen om ISD te *moeten* gaan adviseren. Daarvoor dient het veiligheidshuis helder te zijn over de verschillende rollen die partners hebben.

Reclasseringswerkers willen op een goede manier betrokken zijn bij de voorfase waarin het dossier wordt opgebouwd. Naast investeringen in tijdig beschikbare en passende behandelplekken zal ook geïnvesteerd moeten worden in het zoeken en ontwikkelen van goede beschermde en begeleide woonvormen. Niet kunnen uitstromen naar een passende woonplek is een belangrijk struikelblok voor een goede re-integratie. Het is dan ook iets waar zowel 3RO en ook rechters in de voorfase nadrukkelijk naar kijken in hun afwegingen. In één van beide regio's participeert de PI zelf actief in de zoektocht en ontwikkeling van goede beschermde woonvormen.

Als belangrijke investeringslijn op de langere termijn wordt ook het opleidings- en competentieniveau van vooral de ZBIW-ers genoemd. Deze medewerkers zijn enorm belangrijk voor het motiveren van ISD-ers, maar het zijn nu in de praktijk vooral mbo-ers. Betrokkenen geven aan '*.....dat je het daarmee niet redt*' als je het pedagogisch klimaat wilt veranderen en daadwerkelijk een systeemgerichte aanpak wilt vormgeven. Om te realiseren dat medewerkers in de PI vervolgens daadwerkelijk de ruimte hebben om actief en creatief in te zetten op re-integratie van (JOVO-)ISD-ers is het echter ook nodig, zo wordt in de groepsgesprekken benoemd, dat hiervoor facilitering vanuit DJI plaatsvindt. In de huidige situatie is er simpelweg onvoldoende tijd en ruimte om met de complexe doelgroep van jongvolwassen ISD-ers duidelijke stappen in de goede richting te kunnen zetten en te werken aan recidivevermindering.

Tenslotte kunnen we vanuit de procesevaluatie geen duidelijke richting afleiden waar het gaat om mogelijke plaatsing van JOVO's op aparte (afdelingen van een) ISD-inrichting. Er is nauwelijks

ervaring opgedaan met het apart plaatsen van JOVO's en verder verschillen de meningen van direct betrokkenen over meerwaarde van apart plaatsen. Er worden ook voordelen genoemd van de aanwezigheid van oudere gedetineerden die soms een goede rol kunnen vervullen. Als JOVO's op één of enkele centrale plekken in Nederland ondergebracht zouden worden, brengt dit het probleem met zich mee dat ze (soms een flinke afstand) verder af zijn van hun sociaal netwerk. Ook is de grotere afstand tot de plek waar ze weer zullen terugkeren als knelpunt naar voren gebracht. Maar vooral verwijst men ernaar dat de huidige inrichting door DJI geen mogelijkheden laat voor het apart plaatsen van JOVO's.

Wat betreft de richtlijn van het OM zien we dat er in Rotterdam in de praktijk soms wordt afgeweken van deze richtlijn. Ook enkele jongvolwassenen met minder dan tien gepleegde strafbare feiten werden door de rechter veroordeeld tot ISD. Nu is de instroom in de ISD verhoogd gedurende de pilotperiode. Als in de toekomst zo'n stijging zou doorzetten en het OM zou zien dat er in de praktijk vaker wordt afgeweken van de huidige richtlijn (vastgelegd in de staande aanwijzing), dan kan een aanpassing overwogen worden. Die bijstelling zou dan een specificatie kunnen inhouden, gericht op jongvolwassenen met een stijl verlopende criminele carrière. Voor hen zou ISD dan mogelijk worden met minder dan tien delicten, hetgeen mogelijk voldoende capacitaire aanleiding is om een geheel aparte plaatsing van JOVO's te overwegen. Dit is echter vooralsnog niet meer dan een mogelijk toekomstig scenario geschetst in de discussie in de landelijke projectgroep.

10 Conclusies

We hebben gezien dat de instroom van jongvolwassenen in de ISD laag is (landelijk hooguit enkele tientallen per jaar). Op grond van deze procesevaluatie kan niet worden verklaard waarom de instroom laag is. Ten tijde van de pilots nam deze instroom, waarschijnlijk mede door de investeringen in met name de fase van toeleiding, enigszins toe. Ondanks de hogere instroom, gaat in de vier pilotregio's in totaal nog steeds om een relatief beperkt aantal personen waarop de inspanningen gericht zijn geweest: in totaal 52 jongvolwassenen zaten tussen start en einde van de pilot op enig moment in de ISD-maatregel.

In dit afsluitende hoofdstuk beantwoorden we hieronder achtereenvolgens de onderzoeksvragen.

1. Ten aanzien van welke conclusies en aanbevelingen van Pröpper et al. zijn in de pilots activiteiten ontwikkeld? Ten aanzien van welke niet? Waarom niet? Zijn er extra activiteiten (die niet voortvloeien of te verbinden zijn aan Pröpper) uitgevoerd? Welke?

In de wijze waarop in de pilots met de adviezen van Pröpper et al. (2014) is omgegaan, valt een aantal zaken op. Allereerst kan vastgesteld worden dat de regio's zowel het geadviseerde *opgavengestuurd werken* als het investeren in *gemeenschappelijke beeldvorming* in de pilots hebben ingezet. Zowel landelijk als regionaal is met herhaalde informatiebijeenkomsten bij alle ketenpartners in plannen en actielijsten nadrukkelijk gewerkt aan versterking van het draagvlak in de regio. Daarbij is steeds weer opnieuw de omvorming van het gebruikelijke *ultimum remedium perspectief* naar de geadviseerde *optimum remedium* aanpak centraal gesteld om te komen tot een gemeenschappelijke nieuwe aanpak.

De geadviseerde regierol van veiligheidshuizen zien we vervolgens vertaald in het feit dat hier in drie van de vier pilots (alleen niet in Zeeland/West-Brabant) het projectleiderschap van de regionale pilots is belegd. Afgezien van het feit dat procesregisseurs betrokken zijn als trekker van (werkgroepen binnen de) regionale pilots, zijn in pilotplannen en actielijsten nauwelijks expliciete afspraken opgenomen over de precieze rol en opdracht van de procesregisseurs van het veiligheidshuis. Ook bijvoorbeeld ten aanzien van casusregie in de verschillende fasen in het ISD-proces ontbreken doelen en acties.

De taakverdeling tussen procesregisseurs van het veiligheidshuis versus de ketenpartners (de *invulling* van de rol van procesregie door het veiligheidshuis) van begin tot eind van het ISD werkproces ontbreekt in de plannen. Wél zien we in de pilotplannen afspraken opgenomen over het verzorgen van de informatievoorziening en is er een duidelijke focus op de invulling van het voorbereidend werk (opbouwen van een dossier; toewerken naar en onderbouwen ISD-scenario). Dat voorbereidend werk wil men in het gemeenschappelijk casuoverleg doen in het veiligheidshuis.

In de pilotplannen staat vooral (de kwaliteit van) het reclasseringsadvies als bepalend schakelpunt centraal, waar Pröpper et al. meer focust op het opbouwen van een adequaat en onderbouwd scenario in het *veiligheidshuis*. Dit is mogelijk te verklaren vanuit het feit dat het veiligheidshuis sinds het verschijnen van het Pröpper-rapport (instelling van het Landelijk Kader Veiligheidshuizen) een meer faciliterende rol is gaan spelen⁷⁴. Het reclasseringsadvies staat daarom in de pilotplannen meer

⁷⁴ In Rovers & Hoogeveen (2016) lezen we dat er in veel veiligheidshuizen sinds ongeveer 2013 een toenemende focus te zien is op het aanpakken van *complexe casuïstiek* en dat casuoverleg vaak minder op doelgroepen (zoals het bespreken van alle

centraal. En daarnaast ook de mate van overeenkomstigheid met het verhaal van het OM ter zitting. Verder valt op dat in het Pröpper-rapport de nadruk wordt gelegd op de *mondelijke* toelichting bij de rechter van het advies en de wijze ('persoonlijk verhaal') waarop dat naar voren wordt gebracht. Dit was in de regio Zeeland/West-Brabant de kern van de werkwijze in het tweede deel van de pilot, overigens zonder dat dit expliciet als actie in het plan was opgenomen. Hier speelde niet de 3RO, maar een vertegenwoordiger van de PI (als deskundige), een centrale rol ter zitting.

Er werden in de regio's geen vaste reclasseringswerkers *per* JOVO aangesteld, zoals Pröpper et al. adviseerde. De staande praktijk bij 3RO stond (en staat) vaak nog onvoldoende toe dat de toedeling van een reclasseringswerker aan een JOVO los wordt gezien van de regio waar een JOVO zich op enig moment bevindt. Dat betekent dat jongvolwassenen soms te maken kunnen krijgen met verschillende reclasseringswerkers. Wél is erop ingezet om op pilotniveau experts en voorvechters van de beoogde nieuwe aanpak in stelling te brengen. Zo is er bij reclasseringsorganisaties vaak een vast team van reclasseringsmedewerkers die speciaal worden ingezet voor deze doelgroep (omdat zij toch op een andere manier gemotiveerd en bij de les moeten worden gehouden dan volwassenen). Het aanstellen van vaste rechters werd in de regio's niet binnen de mogelijkheden van de pilot gerekend, men heeft zich eerst gericht op het kunnen informeren van rechters over de ISD bij jongvolwassenen.

De inzet op eerdere hulp voor de JOVO's, waar Pröpper et al. voor pleit, is veelal vertaald naar een streven dat de PI probeert iemand zo snel mogelijk uit te plaatsen. Hiermee kan de extramurale fase zo vroegtijdig mogelijk starten. Er zijn weinig acties in de plannen opgenomen die zich richten op het inzetten van hulp vóórdat iemand op de ISD-afdeling is geplaatst. De reden is dat iemand in die vroege fase eerst gemotiveerd dient te worden.

Maar ook op het thema motivatie zien we in de pilotplannen⁷⁵ relatief weinig activiteiten opgenomen: de inzet hierop bleef in de pilots vrij beperkt. Voor wat betreft de fase vanaf de tenuitvoerlegging laat een vergelijking van de Pröpper-adviezen en de pilotplannen een belangrijk accentverschil zien. Waar Pröpper et al. in de aanbevelingen de nadruk legt op systeemgerichte, samenhangende en langdurige passende behandeling in klinieken⁷⁶, richten de pilotplannen zich meer op het inzetten van een passend programma met voldoende aandacht voor scholing. Als het gaat om werken aan competenties van het personeel in de PI, dan was de inzet hierop relatief beperkt. Problemen met de capaciteit en personeelsverloop speelden hierin een rol. Specifieke aandacht voor LVB-problematiek is in alle plannen opgenomen zoals ook geadviseerd.

Als het gaat om extra activiteiten ten opzichte van het Pröpper-rapport, dan zien we dat over het thema re-integratie (soms nog wel 'nazorg' genoemd) in dat rapport relatief weinig wordt gezegd. In de pilots kreeg dit thema wel de nodige aandacht, hoewel de concrete activiteiten pas in de loop van de tijd vorm kregen. In ieder geval was er in de regio's de nodige aandacht voor het (vroegtijdig gaan bespreken van het) thema wonen en de verschillende leefgebieden. Ook voor intensivering van samenwerking met gemeente en veiligheidshuis op dit vlak én het (landelijk) agenderen van het nijpend tekort aan adequate woonplekken is er aandacht geweest.

veelplegers) is gericht. In de praktijk zagen we sindsdien veelal een herbezinning op de kernopdracht (met soms beperkingen in te bespreken casuïstiek) en ook een aanpassing aan de inrichting van de omgeving.

⁷⁵ Het betekent dus niet dat er in de praktijk niet aan motivatie gewerkt zou worden. Dagelijks zijn functionarissen in de PI's hiermee bezig. Het is echter in deze pilots niet of nauwelijks als specifiek aandachtspunt benoemd in de pilotplannen.

⁷⁶ Er werd in de praktijk soms wel ingezet op het inzetten van klinieken om (vaak ook ambulante) de (herhalings)diagnostiek te verzorgen. Omdat hierover vrijwel geen acties in de plannen werden opgenomen is het zicht op de praktijk in onderhavige evaluatie beperkt gebleven.

2a. Welke beoogde acties in de pilots zijn er gerealiseerd en welke werden uiteindelijk niet gerealiseerd?

In het algemeen zien we dat, door de pilots, de samenwerking tussen ketenpartners niet alleen is toegenomen maar dat het ook gelukt is om (vooral bij deelnemers in het casusoverleg) het bespreken van de optie ISD bij jongvolwassen veelplegers meer een vanzelfsprekendheid te laten worden. Dezelfde samenwerking is ook toegenomen in de fase van tenuitvoerlegging, maar blijft daar nog relatief beperkt tot het kunnen geven van enige inbreng in het trajectbepalingsoverleg. De afstemming over JOVO's tijdens het verloop van de maatregel gebeurt nu nog veelal ad-hoc. De beoogde systematische periodieke afstemming over JOVO's is nog niet van de grond gekomen. Het veiligheidshuis heeft zich middels het voorbereidend casusoverleg duidelijk tot een sterk voertuig ontwikkeld voor de opbouw van een overtuigend verhaal ter zitting. Het lukt door de pilots ook vaak goed om te zorgen voor afstemming vóóraf tussen 3RO, OM en andere partners. Vervolgens maakt 3RO opnieuw de afweging wel/geen ISD, waarbij het advies van het veiligheidshuis veelal wordt overgenomen. De regio's hebben soms nog moeite om in deze fase de onderlinge rollen en taken scherp af te bakenen.

Vanaf het moment dat een JOVO instroomt in de ISD, zien we dat de PI nog veel stappen te zetten heeft om gebruik te maken van de mogelijkheden van samenwerking. Met de JJI's is de samenwerking niet of nauwelijks van de grond gekomen. De PI maakt doorgaans nog relatief weinig gebruik van hulptroepen buiten de PI. Ook zien (potentiële) partners (denk aan interventiespecialisten van veiligheidshuis, maar ook medewerkers schuldhulpverlening) zich nog niet vaak genoeg uitgenodigd om bij te dragen aan adequate trajecten. De senior casemanager van de PI is de spil in de trajecten. En juist bij deze functionaris groeit het werk soms boven het hoofd, hetgeen zich wreekt als het gaat om het vormgeven van de rol van regisseur. De senior casemanagers hebben door beperkte capaciteit, gebrekkige communicatie, maar ook door gebrek aan motivatie bij JOVO's, veel goedbedoelde pogingen op casusniveau zien stranden. Er is op casusniveau soms geprobeerd de samenwerking te zoeken (bijvoorbeeld met een school), maar structureel heeft dit tot dusverre geen (ver)nieuw(end) aanbod voor JOVO's opgeleverd, ondanks de voorzichtige plannen in die richting. Gebleken is dat de meeste veiligheidshuizen het lastig vinden de rol van procesregisseur invulling te geven, vooral als het gaat om het zorgen voor continuïteit in het gehele ISD-proces. Het ontbreken van doelen en acties over de precieze rol van het veiligheidshuis speelt hierbij ook mogelijk parten. Acties gericht op continuïteit in de regie richtten zich op een andere mogelijke regisseur in het ISD-proces: de reclasseringswerker. Echter het koppelen van één reclasseringswerker per JOVO is in de pilots slechts zeer incidenteel gelukt.

De benadering van ISD als optimum remedium vindt steeds meer ondersteuning, mede door toenemende afstemming hierover. Hierbij past een kanttekening. Er is nog wel eens sprake van enige begripsverwarring. Professionals kunnen de terminologie (de *optimum* versus *ultimum remedium* benadering) niet altijd goed bevatten of vertalen naar de praktijk. Hiermee dient rekening gehouden te worden bij de verdere (beleids)ontwikkeling ten aanzien van de ISD voor jongvolwassenen.

Toeleiding

De grootte van de doelgroep waarop men zich in de pilot richtte is in regio's soms redelijk ruim. In Rotterdam doordat men ook personen die minder dan tien feiten pleegden wél tot de doelgroep rekent; in Amsterdam doordat ook de jongvolwassen veelplegers die nog geen Top 600/400 regisseur hebben een procesregisseur aangewezen kregen (vanaf ongeveer halverwege de pilot).

Waar dit werd beoogd is het ook gelukt om JOVO's te *labelen* als potentiële ISD-ers op basis van de check van veelplegerlijsten aan de harde criteria. Zodoende krijgt men nu in het veiligheidshuis een seintje op het moment dat iemand uit de doelgroep opnieuw is aangehouden. Het wordt dan mogelijk om zonnig contact met ZSM te zoeken om hen te wijzen op het voorwerk dat in het veiligheidshuis op een bepaalde casus al is verricht.

Hoewel mondjesmaat pogingen werden gedaan ook de Raad voor de Kinderbescherming bij de opzet en uitvoering van de pilot te betrekken, lukte dit nog niet goed. Alleen daar waar deze organisatie al deelnemer was bij het casusoverleg, is sprake van goede onderlinge afstemming. Op ZSM kan men soms nog beter gebruik maken van mogelijke informatie bij de RvdK. Meer in het algemeen lukt het overigens wel om jeugd informatie (deels via het casusoverleg; deels via de informatie in de database JD-Online) in voldoende mate mee te nemen in de afweging. Hierop werd in enkele regio's expliciet inzet gepleegd.

Hét belangrijkste schakelpunt in het ISD-proces is het reclasseringsadvies. Er is in de pilots op ingezet de kwaliteit te verbeteren en volgens de betrokkenen is dat gelukt. De wenselijkheid van ISD wordt nu vaak beter onderbouwd en ingebouwde kwaliteitswaarborgen (tegenlezen door expert binnen 3RO; onderlinge afstemming tussen reclasseringswerkers; vooraf contact met de PI) hebben hieraan bijgedragen. Hoewel de invloed vanuit de pilots op het werk in ZSM als beperkt wordt ingeschat, is wel gezorgd voor opname in de werkinstructie van de werkwijze bij een potentiële ISD-er.

Er is in de pilots voorts ingezet op het voorlichten, en soms ook trainen, van reclasseringswerkers, rechters, officieren van justitie en parketmedewerkers, (proces)regisseurs, en van medewerkers in de PI, over de beoogde aanpak van jongvolwassenen. Het heeft geleid tot het formuleren van een landelijke visie op 1 A4 door 3RO (zie bijlage 3), waarin de *optimum remedium* benadering en de mogelijkheid van ISD bij jongvolwassenen expliciet is opgenomen. In de pilots is ingezet op het meer en beter stroomlijnen van het werkproces van OM en 3RO in de toelidingsfase. Ook is ingezet op afstemming vooraf tussen OM en 3RO over de te volgen lijn ter zitting. Respondenten laten weten dat de rechter doorgaans geen ISD oplegt aan een jongvolwassene als OM en 3RO hierover verschillend denken. Enkele respondenten stellen zelfs dat alleen ISD wordt opgelegd 'als er geen speld tussen te krijgen is'. Ze geven aan dat het daarom noodzakelijk is dat er ter zitting door 3RO en OM één lijn getrokken wordt. Er is overigens te zien dat van consensusgerichtheid als primair doel in de toeliding zeker geen sprake is. Bij de betrokken partijen is er namelijk ook sprake van gezonde weerstand hiertegen. Dit betekent dat deze partijen (3RO, OM, veiligheidshuis), ondanks de soms intensieve samenwerking, blijven opereren vanuit de eigen rol.

Tenuitvoerlegging

Er wordt nog relatief weinig geïnvesteerd in het motiveren van JOVO's. Er is in de pilots wel gewerkt aan het concentreren van expertise over de doelgroep bij een specifieke groep mensen. De werkers op de werkvloer (met name in de PI) komen nu tijd tekort en hebben geen extra uren voor de JOVO's die wel extra aandacht nodig hebben. In veel gevallen (diagnostiek, scholing, aanpakken schulden, drugsverslaving, et cetera) hangt het van de motivatie af of er stappen gezet kunnen worden. Wel is er in de pilots extra aandacht geweest voor scholing van jongvolwassenen. Hoewel soms beoogd werd een apart programma op te zetten, kwam dit niet van de grond. Sterker nog: de faciliteiten in de PI om op maat aan de scholingsbehoeften van jongvolwassenen te kunnen werken ontbraken veelal. Er werd wel mondjesmaat geëxperimenteerd met het volgen van een opleiding buiten de muren van de PI, maar structurele samenwerking met een school/scholen is nog niet opgezet. In de PI verwijst men af en toe ook naar de motivatie van de jongvolwassene om naar school

te willen gaan puur om buiten de PI te kunnen zijn. Aan het eind van de pilot is geconstateerd dat het beter in kaart brengen van de daadwerkelijke behoefte, mogelijkheden en (wederom) motivatie voor scholing per JOVO een onontbeerlijke stap is. Aan deze stap werd in de pilots soms nog te weinig aandacht besteed. In Rotterdam heeft men nu een boekje ontwikkeld (naar voorbeeld van een instrument van de reclassering) om de JOVO te helpen met aanbrengen van structuur, reflecteren en vooruitkijken.

Het doel was om (de contouren van) een programma (welke dagactiviteiten, welke zorginterventies, et cetera) voor jongvolwassenen te beschrijven. Dit is nog niet gerealiseerd. Bij betrokkenen zijn er twijfels over de haalbaarheid. Hoewel men doorgaans goed in staat is enkele kernkenmerken te benoemen van de doelgroep van jongvolwassenen, wordt de reden van 'diversiteit in de doelgroep' aangevoerd als reden om geen programma te kunnen beschrijven. Er is wel op landelijk niveau (vanuit DJI) een beknopte inventarisatie uitgevoerd van alle mogelijke jeugdinterventies voor deze doelgroep. De vervolgstap (welke zijn mogelijk passend?) dient nog te worden gezet.

Veel respondenten in de PI geven aan dat ze het erg lastig vinden om te werken met de jongvolwassenen: het is geen gemakkelijke doelgroep. Met het vormgeven van een pedagogisch klimaat (meer belonen en minder straffen) is in de pilots geëxperimenteerd. De grote lijn is dat binnen een afdeling met ook oudere ISD-ers (en soms vermenging met gedetineerden in het Huis van Bewaring bij dagactiviteiten) het eigenlijk niet mogelijk is om een goede gerichte aanpak vorm te geven. In individuele gevallen is er in de pilots zeker minder snel gestraft en rekening gehouden met het puberale karakter van het gedrag van sommige JOVO's.

De beoogde snellere extramurale plaatsing lukt soms wel en soms niet. Ook hier geldt dat het niet bijhouden van gegevens over jongvolwassenen het lastig maakt er algemeen geldende uitspraken over te doen. Enerzijds horen we diverse respondenten nadrukkelijk benoemen dat de jongvolwassenen zo snel mogelijk weer buiten de gevangensmuren dienen te zijn. Maar anderzijds wordt ook benadrukt dat het belangrijk is dat ze eerst wennen aan het ISD-regime en ook dat de PI-medewerkers de JOVO eerst moeten leren kennen. Het feit dat de contactfrequentie en de ruimte om aandacht te geven (met name bij senior casemanagers) doorgaans (veel) te beperkt is, maakt dat contactgroei minder snel gaat dan gewenst.

Re-integratie

Op het vlak van re-integratie werd in de pilots veelal aangesloten bij reeds lopende programma's gericht op nazorg (zoals Detentie en Terugkeer in Amsterdam en Samenwerken op Locatie in Rotterdam) en vaak een beperkt aantal concrete acties uitgewerkt. Functionarissen van buiten, veelal van het veiligheidshuis, worden inmiddels vaker betrokken. Ze schuiven dan aan bij trajectbepalingsoverleggen, maar ze verliezen in het vervolg van een traject ook wel eens weer het contact. Dit gebeurt bijvoorbeeld rondom extramurale plaatsing of een overplaatsing. Een belangrijke vooruitgang is het feit dat vaker dan voorheen vroegtijdig wordt meegedacht. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verkennen van mogelijkheden voor scholing. De uitvoering van gemaakte plannen strandt of hapert vervolgens nog wel eens, soms door onduidelijkheid over financiering. Het is dan bijvoorbeeld de vraag wie een opleiding betaalt nadat een JOVO is overgeplaatst naar een andere PI. Ook kan het gaan om onduidelijkheid omtrent de gemeentelijke verantwoordelijkheid in dit soort kwesties. Uitgestroomde (JOVO) ISD-ers worden nog enige tijd na uitstroom gevolgd door het veiligheidshuis, hetgeen ook nodig is. Echter: ook op dit punt ontbreken in de pilotplannen concrete

acties. Tijdens het verloop van de pilot werden enkele goede voorbeelden aangetroffen in de regio's. Het lukte soms, door intensivering van samenwerking en afstemming over werkprocessen, om de aanmelding voor een beschermde woonplek te verbeteren (in Amsterdam) en ook deed men goede ervaringen op met uitplaatsingen bij Exodus (Utrecht). Verder zijn de ervaringen in de regio rondom Bergen op Zoom (Veiligheidshuis Markiezzaten) met het inzetten van ervaringsdeskundigen in de begeleiding van ex-gedetineerden (niet persé jongvolwassenen) erg positief. In Rotterdam is in de pilot Samenwerken op Locatie goed samengewerkt tussen PI, gemeente en 3RO.

Verhoogde instroom van JOVO's in de ISD

Het doel van de pilots was een betere benutting van de maatregel ISD bij jongvolwassenen. Het lijkt erop dat het succes van alle acties gericht op verbetering van de toeleiding tenminste in enige mate kan worden afgelezen aan de cijfermatige ontwikkeling. Vóór de start van de pilots was de instroom zeer mondjesmaat: op het laagste punt zelfs landelijk maar 10 jongvolwassenen (in 2013). De pilots zijn gepaard gegaan met een verhoogde instroom in de ISD van jongvolwassenen veelplegers. Die instroom was met in totaal 52 personen in een periode van ongeveer 2.5 jaar⁷⁷ in z'n totaliteit veel hoger dan de instroom *in heel Nederland* (35 personen) in de 3 jaar voorafgaand aan de pilots. Omdat ook elders in Nederland sprake was van een groei van ISD-opleggingen (jongvolwassenen én oudere volwassenen tezamen: groei bedroeg zo'n 50%) kunnen we de hoge instroom van JOVO's niet in z'n geheel aan de pilots toeschrijven. In de regio Amsterdam was de groei het hoogst: van gemiddeld 2 naar 14 JOVO's per jaar, als de periode vóór en ná de pilots wordt vergeleken. We zien in de pilotperiode in de drie andere regio's ook een groei, maar die is veel kleiner dan in Amsterdam. De groei is daar namelijk ongeveer een verdubbeling van de instroom na de start van de pilots. Afgezet tegen de groei van ISD-opleggingen elders in Nederland (zoals gezegd: plus 50%) kunnen we concluderen dat ook hier een effect van de pilots te zien lijkt te zijn, hoewel geringer dan in Amsterdam.

2b. Zijn hieruit do's en don'ts af te leiden om de oplegging van de ISD-maatregel bij jongvolwassenen zeer actieve veelplegers te verbeteren? Zo ja, welke?

Primair vinden de betrokkenen het van belang dat de PI's, samen met partners, een helder beeld schetsen van de mogelijkheden in het ISD-programma specifiek voor jongvolwassenen. Nu er in de toeleiding in de pilots (soms flinke) stappen zijn gezet is eerst helderheid hierover nodig. Binnen zo'n programma zijn elementen nodig zoals de versterkte inzet op motivatie (nu onderbelicht); concreet aanbod scholing en dagbesteding; investering op diagnostiek; visie op pedagogische benadering. Hand-in-hand begeleiding blijkt het beste te werken en is noodzakelijk blijkt uit de pilots. Als de re-integratie tijdig start dan volgen de (kleine) successen vanzelf. Dus direct bespreken van woonbestemming en problemen (schulden!) in kaart brengen. En vervolgens de successen delen met partners, om te zorgen voor een juiste beeldvorming bij anderen van hetgeen de PI (met anderen) wél voor elkaar krijgt bij de jongvolwassenen.

Verder blijkt het goed te werken als wordt ingezet op kwaliteitsverbetering van reclasseringsadviezen (ondersteuning van collega's én voorbereidend werk in casusoverleg). De rechter wil na aanhouding duidelijkheid over de te volgen koers. En bij korte lijnen tussen veiligheidshuis, reclasseringsadviseur en OM (/ZSM) lukt het, als men allen vindt dat ISD de beste optie is, om te komen tot *een eensluidend verhaal* (dé cruciale factor). In de voorfase van casusoverleg in het veiligheidshuis is *labelen* van

⁷⁷ De looptijd van de pilots liep in de praktijk uiteen (door een verschillend startmoment). Gemiddeld lag deze looptijd ongeveer op 2.5 jaar bij het opmaken van de eindbalans medio 2018.

potentiële ISD-ers van belang; de optie 'ISD: ja/nee' dient voor hen standaard langs te komen in casusoverleg; en investeren op jeugdinformatie werkt als partners zoals Raad voor de Kinderbescherming en jeugdbescherming bij het voorbereidend casusoverleg zijn aangesloten.

Er zijn senior medewerkers nodig op dit thema: werken aan re-integratie met medeneming van het sociaal systeem van een jongvolwassen veelpleger vraagt hbo-competenties. Opleiding van de betrokken ZBIW-ers (nu veelal mbo-niveau) is onontbeerlijk, want de mentor is in potentie 'de nummer één motivator' van jongvolwassenen. Verder is het nodig dat elke betrokken kernpartner een *expert stakeholder* naar voren schuift die zorgt voor de onderlinge verbinding én voor een kwaliteitswaarborg in de eigen organisatie.

Om de aanpak een stap verder te brengen is het nodig om te werken met een projectleider op dit thema. Deze staat aan het roer van de organisatie van passende zorg-, leer- en werkplekken voor jongvolwassenen in de ISD als een gezamenlijke opgave. Daarin werkt het als de PI gebruik maakt van de mogelijkheden die er buiten zijn. Zet schuldhulpverlening vroegtijdig in; en maak gebruik van de kennis van de procesregisseurs en gemeentelijke interventiespecialisten van het veiligheidshuis. Zij kennen de sociale kaart elk van hun eigen regio, zodat de PI hierin niet hoeft te verdwalen. Onder aanvoering van procesregisseurs van het veiligheidshuis is veelvuldiger overleg nodig om de trajecten goed te kunnen volgen en richten. En een regionaal projectleider is onontbeerlijk om erop toe te zien dat voortdurend aandacht gegeven wordt aan ISD als *optimum remedium*. Hiervoor zijn periodieke voorlichtings- en informatiebijeenkomsten bij de verschillende organisaties (inclusief rechters) steeds opnieuw nodig.

3. Zijn de do's landelijk te implementeren? Zo ja, welke? Welke niet en waarom niet?

De grondhouding is ook in niet-pilotregio's positief te noemen. Hoewel er kanttekeningen geplaatst worden (ook in deze regio's is er sprake van terughoudendheid bij sommige partners), zien veel respondenten mogelijkheden om een vergelijkbare inzet vanuit de veiligheidshuizen te gaan organiseren. Soms zijn er al mogelijkheden om met een voorsprong te starten. Zo zijn communicatielijnen in kleinere regio's (minder organisatiedruk, kleinere PI) soms al korter en hierdoor mogelijk effectiever. Ook wordt er soms al vanuit de PI actief (mee)gewerkt aan ontwikkelen van passend woonaanbod voor deze doelgroep. Gerichte activiteiten vanuit de PI gericht op werkgevers, waar ISD-ers aan hun re-integratie kunnen werken worden genoemd. Ook bestaat er in de veiligheidshuizen een bruikbare structuur om voorbereidend werk in casusoverleg te kunnen gaan uitvoeren. Hiervoor is nog wel nodig dat wordt geïnvesteerd in ontwikkelen van een werkwijze voor het checken van de (harde) criteria; duidelijke afspraken tussen reclasseringswerkers en veiligheidshuis over rolverdeling (geen onnodige 'druk' bij adviseurs om ISD te 'moeten' adviseren).

In brede zin zijn (ook in de huidige pilotregio's) investeringen nodig in woonplekken, voortdurend blijven informeren en betrekken van ketenpartners. Ook is het nodig serieus aandacht te geven aan het opzetten van een programma in de PI. Een programma waarin expliciet ruimte is voor de specifieke kenmerken (o.a. LVB) van de doelgroep JOVO's.

Bovenal is nu volgens betrokkenen eerst DJI aan zet om keuzes te maken zodat PI's gefaciliteerd worden. Dit is nodig om ze de gelegenheid te bieden daadwerkelijk te investeren op deze doelgroep van jongvolwassenen. Dit kan DJI doen door te investeren in het opleidings- en competentieniveau van ZBIW-ers en andere medewerkers. Ook is het nodig te zorgen voor voldoende capaciteit. Zodat de senior casemanagers ook het gedeelte van hun caseload kunnen overzien dat bestaat uit gedetineerden die extramuraal zijn geplaatst en waarvoor ze een regieverantwoordelijkheid hebben. Medewerkers willen wel heel graag, maar hebben regelmatig niet de mogelijkheden om hun

creativiteit in te zetten en een steentje bij te dragen aan re-integratie. Als ze dat wel kunnen doen, kunnen ze het risico op recidive en een herhaling van zetten flink kleiner maken.

Tot slot

Nu de onderzoeksvragen zijn beantwoord, blijft de vraag over wat als kernboodschap uit deze procesevaluatie naar voren komt. Voordat we deze boodschap formuleren aan de hand van vijf meest in het oog springende aandachtspunten, nog een opmerking over wat de ISD behelst. Het is van belang te zien dat het hier gaat om een 'maatregel' en niet om een 'straf'. Het wezenlijke verschil is dat bij een 'maatregel', meer nog dan bij een 'straf' sprake is van een toekomstgericht perspectief. Er ligt meer focus op het willen inzetten op re-integratie. Het is dan ook, nog meer dan bij een gevangenisstraf, nodig dat hiervoor de benodigde randvoorwaarden in de PI en bij samenwerkingspartners goed geregeld zijn.

De meest in het oog springende pilotoverstijgende aandachtspunten zijn de volgende.

1. De ervaringen in de pilotregio's maken duidelijk dat het gesprek over de ISD-maatregel als *optimum remedium* nooit klaar kan zijn.
In de pilotregio's is het gelukt om de vraag 'ISD: ja/nee' te normaliseren ook als het gaat om jongvolwassen zeer actieve veelplegers. Bij de beantwoording van die vraag blijft echter verschil van inzicht bestaan en vinden sommige professionals de *ultimum* benadering (eerst nog andere dingen proberen) hetzelfde als een *optimum* aanpak. Alleen als herhaaldelijk hierover het gesprek is gevoerd (in de voorfase) lukt het om elkaar (in het veiligheidshuis) te overtuigen dat van andere interventies niet langer verwacht kan worden dat ze zouden kunnen werken.
2. Motivatie van de JOVO vraagt gerichte investeringen.
In de pilots zijn expliciete acties gericht op het motiveren van de jongvolwassene zeer beperkt geweest. De mogelijkheden zijn er zeker, want de mentoren en andere ZBIW-ers die jongvolwassenen in de PI's treffen worden niet voor niets 'de nummer één motivator' genoemd. Maar deze functionarissen hebben het zwaar omdat de jongvolwassen doelgroep duidelijk een andere doelgroep voor ze is. Het lukt ze nu nog niet goed om zich daartoe te verhouden op een effectieve manier. Als het gaat om motiveren, dan hebben senior casemanagers het eveneens zwaar. Bij hen ontbreekt simpelweg de tijd die nodig is voor deze doelgroep. Een doelgroep die volgens veel respondenten in het onderzoek duidelijk meer aandacht en tijd verdient. De benodigde inzet op motivatie is voorwaardelijk, en kan bijna niet los worden gezien van inspanningen voor een goed afgestemd programma in de PI of bijvoorbeeld de verschillende manieren om de samenwerking te verbeteren.
3. Met name DJI is volgens veel respondenten aan zet.
Vanuit dit departement wordt verwacht dat ze het programma in de PI zodanig inrichten dat er ook tijdens de extramurale fase effectief kan worden (samen)gewerkt aan re-integratie. Het roept de vraag op wat de samenhang is tussen de beperkte voortgang bij het opzetten van een adequaat programma in de PI met het feit dat in de wet het aspect van 'recidivebestrijding door vrijheidsbeneming' voorafgaat aan het de mogelijkheid van resocialisatie en/of re-integratie gedurende de periode van vrijheidsbeneming. Juist omdat het om een *maatregel* gaat (en niet een gevangenisstraf) kan verwacht worden dat het toekomstgerichte element ook de benodigde investeringen ten behoeve van re-integratie met zich meebrengt. De PI staat in haar opdracht niet alleen maar kan, met sluitende afspraken over taken en rollen van de verschillende partners,

samen met anderen eraan werken om toekomstige recidive van jongvolwassenen en oudere ISD-ers effectief te bestrijden.

4. Samenwerking, afbakening van taken en rollen en regie.
Rollen en taken zijn, mede door het ontbreken van een uniforme werkwijze, in de pilotperiode nog niet uitgekristalliseerd. Binnen deze samenwerking is met name de regierol in de verschillende fasen van het ISD-proces nog een onderbelicht thema. De pilots hebben nog beperkt kunnen bijgedragen aan meer continuïteit of helderheid over de regierol waar het gaat om ISD voor de doelgroep van jongvolwassenen. Als het gaat om regie, dan ligt primair de bal nu bij de veiligheidshuizen. Daar wordt immers procesregie gevoerd over complexe casuïstiek en ligt dus ook de taak om te sturen op helderheid en afbakening van taken. In de toelidingsfase is de samenwerking sterk verbeterd, en een werkwijze uitgekristalliseerd / ontstaan waarin veiligheidshuis en 3RO elkaar in de pilotregio's vrij goed begrijpen. In deze fase heeft veelal het veiligheidshuis de regie, maar omdat ze onvoldoende positie heeft om deze rol voort te zetten na de start van de maatregel in de PI ontbreekt nu de continuïteit. Voor de fases na de toeleiding kunnen zich op verschillende momenten verschillende regisseurs bij de JOVO melden, zonder dat samenwerkende partners hierin duidelijk samen optrekken met heldere taakafbakening en adequate uitvoering van rollen. De complexe inrichting van het werkproces lijkt op dit punt nog verre van afgestemd op de complexe werkelijkheid van een JOVO in de ISD. De JOVO die af en toe terugvalt en verschillende zijpaden bewandelt, voordat daadwerkelijk stappen vooruit gezet worden.

5. Tot slot past een opmerking over de reikwijdte en schaal van de pilots. De pilots hebben zich (ruim) twee jaar lang geconcentreerd rondom in de meeste regio's een relatief beperkt aantal casussen. De ervaringskennis is daardoor tot dusverre nog in opbouw. Nieuwe werkwijzen bij deze doelgroep zijn ontwikkeld, maar kunnen met zo weinig casuïstiek nog niet voldoende inslijten. Daarbij is nog weinig inzet gepleegd op het systematisch verzamelen van informatie vanuit het perspectief van de jongvolwassenen zelf en hun profielen. Langerdurende aandacht voor de doelgroep is nodig. Over de effectiviteit van de inzet van ISD bij jongvolwassenen kunnen op basis van deze procesevaluatie geen uitspraken worden gedaan. Onderzoek naar de meerwaarde van ISD boven andere sancties (denk aan de PIJ of een gevangenisstraf) is nodig om richting te geven aan de toekomstige inzet op recidiveverminderende interventies bij jongvolwassenen in de toekomst.

Bijlage 1 Overzicht realisatie acties per regio

Toelichting

Hieronder is in tabellen per regio een overzicht opgenomen van de *voorgenomen acties* en de *voortgang c.q. realisatie* tijdens de pilotperiode. Enkele opmerkingen ter verheldering vooraf:

- **Peildatum:** medio 2018.
- **Mate van realisatie:**

• Gerealiseerd:	De actie is (vrijwel) geheel uitgevoerd en heeft geleid tot het gewenste resultaat
• Deels gerealiseerd:	De actie is deels uitgevoerd en/of heeft ten dele geleid tot het gewenste resultaat
• In uitvoering:	De actie is in uitvoering, maar er zijn onvoldoende aanwijzingen dat het inmiddels heeft geleid tot het gewenste resultaat
• Niet gerealiseerd:	De actie gaat in de toekomst worden uitgevoerd of is al uitgevoerd maar heeft niet geleid tot het gewenste resultaat

- De acties, zoals geformuleerd in de verschillende deelplannen, zijn hierbij waar mogelijk **samengenomen** als ze direct met elkaar in verbinding staan.
- Verder zijn acties die **onvoldoende SMART** zijn en niet/nauwelijks afwijken van de reeds bestaande werkwijze soms weggelaten als ze weinig informatie toevoegen. Indien wel relevant, dan zijn deze acties opgenomen met daarbij de vermelding 'in uitvoering'.
- De acties die wel in de plannen zijn opgenomen, maar waarvan de insteek is dat ze **pas na de pilot** uitgevoerd dienen te gaan worden, zijn hier buiten beschouwing gelaten (dit betreft de met 'blauw' aangegeven acties in de eigen rapportage van de regio Amsterdam). Er wordt in de beschrijving in het rapport wel aandacht aan geschonken voor zover relevant.
- Overigens is de **kleurcodering** die de regio in evaluatiedocumenten zélf aan de acties heeft toegekend **niet altijd overgenomen**. Er is primair uitgegaan van de informatie zoals deze in de verschillende interviews naar voren is gekomen. Ook zijn acties beoordeeld in relatie tot het erbij vermelde doel dat ze dienen. Verder is in Amsterdam het plan niet gericht op alleen JOVO ISD-ers, maar op alle ISD-ers; dit heeft invloed op de beoordeling van de acties: we kijken in dit onderzoek primair naar de toepassing van de acties op JOVO's.

Volgorde van bespreking:

1. Regio Amsterdam met de PI Almere
2. Regio Utrecht met de PI Nieuwegein
3. Regio Rotterdam met de PI Hoogvliet
4. Regio Zeeland/West-Brabant met de PI Vught

1. REGIO AMSTERDAM

ALGEMEEN (REGIO AMSTERDAM)

THEMA	SAMENVATTING ACTIES	REALISATIE
Samenwerking en regie	In het ISD instroomoverleg komen de JOVO's periodiek aan de orde	Gerealiseerd
Visie en werkwijze	De kerngroep stelt een systeem van monitoring van resultaten (output en outcome) vast	Gerealiseerd
Visie en werkwijze	Een analist is aangesteld voor uitvoering van metingen (output en outcome) en voor uitvoering van een doelgroepanalyse.	Gerealiseerd
Visie en werkwijze	De analist richt zich ook op in kaart brengen van de effectiviteit van de maatregel in vergelijking met 25+-ers (samen met het WODC)	In uitvoering
Visie en werkwijze	Gedeelde visie van de belangrijkste actoren op wanneer, waarom en hoe de ISD ingezet kan worden als optimum remedium (kans) voor JOVO's	Deels gerealiseerd
Visie en werkwijze	Meer bekendheid geven aan ISD-maatregel voor JOVO's door werkbezoeken en voorlichting bij alle partners: politiemedewerkers, 3RO, RvdK, jeugdbescherming, Top 600/400-regisseurs, arrondissementsparket, ZSM, rechters (ook via de landelijke opleiding), PI's Almere en Zaanstad en de Brede Centrale Toegang (terugkeer)	Gerealiseerd Enkele partijen worden in het tweede deel van 2018 nog(maals) geïnformeerd
Visie en werkwijze	De ISD productomschrijving is herschreven	In uitvoering NB: ligt nu vóór bij Directie Gevangeniswezen, betreft onder meer verruiming aantal SCM in de PI

TOELEIDING (REGIO AMSTERDAM)⁷⁸

THEMA	SAMENVATTING ACTIES	REALISATIE
Samenwerking en regie	Er worden twee procesregisseurs aangesteld: aan hen worden de niet-Top 600/400 personen uit de doelgroep toegewezen	Gerealiseerd
Samenwerking en regie	Er wordt een dossier aangelegd, óók van de niet-Top 600/400 personen uit de doelgroep. Inclusief een (her)notificatiesysteem van betreffende personen (bij voorkeur uitreiken per brief)	Deels gerealiseerd Aanleg dossier is technisch en juridisch mogelijk. Het wordt binnenkort gevuld
Samenwerking en regie	Afspraken maken over uitwisselen gemeentelijke informatie over personen in de doelgroep. Gaat onder meer om: -nagaan of iemand bij de afdeling Openbare Orde en Veiligheid bekend, bijvoorbeeld vanuit een groepsaanpak; -heeft iemand APV-feiten gepleegd en hoe gedraagt iemand zich in de wijk; veroorzaakt hij bijvoorbeeld overlast?	Deels gerealiseerd Er worden momenteel afspraken gemaakt over het <i>soort van informatie</i> dat gedeeld kan worden. Daarna is het de bedoeling

⁷⁸ NB: Amsterdam onderscheidt naast de *toeleidingsfase* (T1) ook apart de periode ervoor, de *voorfase* (T0). Deze zijn samengenomen in de tabel.

		dat de reclasseringswerker op ZSM informatie kan gaan opvragen binnen het reeds opgestelde convenant
Samenwerking en regie	Zoveel mogelijk worden personen uit Amsterdam vervolgd in Amsterdam.	Deels gerealiseerd Het is nog niet mogelijk hierover sluitende afspraken te maken. Soms zijn er redenen om iemand juist in een andere regio te vervolgen
Voorfase	Politie heeft JOVO's van aparte labeling in Amazone voorzien	Gerealiseerd
Voorfase	Top 600/400 regisseurs gaan vóór start van een traject na of hun cliënt aan de harde criteria voldoet	Deels gerealiseerd
Lijsten/criteria	Aanhouding van een JOVO uit de doelgroep wordt automatisch gemeld bij het Actiecentrum (doordat het een extra prioriteitsgroep is in het politie registratiesysteem Amazone).	Gerealiseerd
Lijsten/criteria	-Politie gaat op basis van de actuele landelijke veelplegerslijst na of iemand een (zeer actieve) veelpleger is -Op ZSM wordt (bij een match met de regionale veelplegerslijst) een check van 'harde' (bij ISD-Bureau) en 'zachte' criteria gedaan	Deels gerealiseerd Dit is vastgelegd in de nieuwe werkinstructie ZAV-ers op ZSM Sinds medio 2018 is een structurele informatielijn met ZSM gelegd: regisseurs kunnen inbellen met vragen
Lijsten/criteria	ISD als optimum remedium is uitgangspunt gezamenlijk beoordelingskader OM en 3RO. Hierbij geldt bij twijfel: 'Ja (ISD-traject) tenzij'	In uitvoering Nieuwe landelijke richtlijn van 3RO (23 mei 2018): implementatie is gaande. Het uitgangspunt op ZSM is in de praktijk nog niet 'ja, tenzij'
Lijsten/criteria & Op weg naar de zitting	-Er is een werkinstructie opgesteld voor 3RO met zowel het uitgangspunt van ISD als optimum remedium als de bevraging van de RvdK -ZSM gaat bij RvdK niet alleen na 'of iemand bekend is', maar ook in hoeverre RvdK van mening is dat aan de zachte criteria is voldaan	Deels gerealiseerd De werkinstructie is er wel, maar de check bij de RvdK gebeurt nog niet op de juiste wijze. Betrokkenheid van RvdK bij de pilot was gering. RvdK baseert zich bij beoordeling alleen op verhoor verdachte
Lijsten/ criteria &	Als aan de criteria wordt voldaan wordt doorgeleid naar het PGA-team van het OM	Gerealiseerd

Op weg naar de zitting		
Op weg naar de zitting	Ook bij personen die niet tot de Top 600/400 behoren is er zonedig contact tussen ZSM/3RO en het (proces)regisseur van het actiecentrum voor nadere informatie of advies	Deels gerealiseerd De link met ZSM is versterkt, hoewel het soms nog steeds gebeurt dat er geen contact tot stand komt Sinds medio 2018 is een structurele informatielijn met ZSM gelegd: regisseurs kunnen inbellen met vragen
Op weg naar de zitting	Bij JOVO's vóór de voorgeleiding tijdig een schriftelijke vroeghulprapportage beschikbaar, inclusief weging zachte criteria	In uitvoering In de praktijk lukt het niet altijd tijdig een schriftelijke rapportage gereed te hebben
Op weg naar de zitting	Bij alle JOVO's die aan de criteria voldoen inzetten op ISD (en dus voorlopige hechtenis)	In uitvoering Soms is een delict te zwaar voor ISD, en het komt ook voor dat om andere redenen wordt afgeweken
Op weg naar de zitting	Uitgangspunt OM en 3RO is: negatief adviseren m.b.t. schorsing	Deels gerealiseerd Het uitgangspunt is afgesproken
Op weg naar de zitting	Preventieve hechtenis bij voorkeur in HvB van Justitieel Complex Zaanstad	Niet gerealiseerd Het andere deelplan (T2) spreekt juist over voorkeur voor plaatsing in Almere
Op weg naar de zitting	Tijdens preventieve hechtenis zetten verschillende partijen in op motivatie (3RO, PI Almere (SCM en manager ISD), casemanager HvB). Hierbij wordt een specifiek voor de doelgroep ontwikkelde folder gebruikt	Deels gerealiseerd De folder is in gebruik, er wordt in wisselende mate ingezet op motivatie
Op weg naar de zitting	NIFP brengt een trajectconsult uit waarin wordt aangegeven of er contra-indicaties zijn	Deels gerealiseerd Dit gebeurt in een deel van de gevallen
Reclasseringsadvies	De PI heeft een duidelijk aanspreekpunt voor reclasseringsadviseurs met vragen over ISD	Gerealiseerd
Reclasseringsadvies	Het advies is, zoals rechters dit wensen, zowel beknopt als compleet. De visie op ISD is als kans verwoord; wat er tot dusverre gedaan is en waarom dit onvoldoende succesvol was; waaraan gewerkt	Deels gerealiseerd -Adviezen bevatten af en toe nog te weinig informatie over de

	gaat worden bij de tenuitvoerlegging; en waar de kansen voor betrokkene liggen	ervaringen van 3RO met de betreffende persoon -Beoogde inzet op kwaliteitscontrole van ISD-adviezen m.b.t. JOVO's lukt in de meeste gevallen -Er is ingezet op het opnemen van <i>standaardteksten</i> in de adviesrapporten van 3RO
Reclasseringsadvies	Periodiek is er een ISD-casuïstiek overleg, waarin de 3RO met onder meer de PI de ISD-adviezen samen bespreekt	Deels gerealiseerd Er is geen overleg meer na baanwisseling van enkele vaste deelnemers. Er is nog wel afstemming met de PI via e-mail en telefoon
Reclasseringsadvies	OM vraagt een aanvullende rapportage aan 3RO bij hoger beroep (zonodig)	Gerealiseerd Afspraak is gemaakt
Zitting	-OM en 3RO trekken samen op ter zitting. -Adviseur 3RO is aanwezig op zitting (ook hoger beroep of appelzittingen)	Deels gerealiseerd -samen optrekken onbekend m.b.t. specifiek JOVO-casuïstiek. In het algemeen is dit wisselend -de adviseur van 3RO is vrijwel altijd aanwezig
Zitting	Afspraak: liever geen voorwaardelijke ISD, maar in zo'n geval een <i>nieuwe</i> ISD-strafzaak voor het <i>nieuwe</i> delict ⁷⁹	Gerealiseerd Dit spoor is zo afgesproken met het OM
Zitting NB: deze actie zit op het snijvlak met de tenuitvoerlegging	Na oplegging van ISD gaat de JOVO voor tenuitvoerlegging (of afwachting hoger beroep) van de ISD naar de PI Almere	Gerealiseerd NB: deze afspraak is gemaakt tijdens de pilot, maar werd doorkruist door het sluit van deze PI
Zitting	ISD-Bureau zorgt dat er een overzicht van zaken (komende zittingdagen) wordt aangeleverd	Deels gerealiseerd Afspraak is gemaakt, nog geen staande praktijk

⁷⁹ Als sprake is van een voorwaardelijke ISD, dan kan bij een nieuw strafbaar feit beter worden ingezet op een nieuwe ISD-strafzaak voor het nieuw gepleegde feit. Als er wordt ingezet op het omzetten naar onvoorwaardelijk op basis van de eerdere veroordeling, dan doen er zich vaak problemen voor bij het tenuitvoerleggen van deze straf.

TENUITVOERLEGGING DOOR PI ALMERE (REGIO AMSTERDAM)

THEMA	SAMENVATTING ACTIES	REALISATIE	VERWIJ- ZING P2- PLAN A'DAM
Algemeen	Plaats JOVO's apart van de rest	Niet gerealiseerd Ervaring is dat ze beter bij ouderen geplaatst kunnen worden, tenzij er een kleine afdeling met JOVO's gerealiseerd kan worden hetgeen nu nog niet mogelijk is	1.1
Algemeen	Actief sturen op plaatsing pré-ISD-ers direct in PI Almere. Zodat SCM en mentor eerder kunnen starten met de (JOVO) ISD-er	Deels gerealiseerd Korte tijd op gestuurd door plaatsingsbureau, daarna niet meer vanwege aanstaande sluiting	1.2
Motivatie	Huisarts of psycholoog informeert de (JOVO) ISD-er over noodzaak uitvoering zorg	In uitvoering	2.1
Motivatie	-De (JOVO) ISD-er wordt direct voorgelicht over de ISD-maatregel, o.m. met een speciaal ontwikkelde folder. -Gezamenlijk (SCM, mentor en onderwijzer motiveren) voor traject, inclusief oppakken van onderwijs, buiten de PI sporten. O.a. middels training KVV en motiverende gespreksvoering.	Deels gerealiseerd O.a. voorlichten over ISD direct na binnenkomst kan nog beter	1.3 1.5 1.8 5.1 6.3
Programma en zorg	Medische en psychische diagnostiek	Deels gerealiseerd De uitvoering van diagnostiek is verbeterd in de PI	1.4
Programma en zorg	Inzetten van het instrument SCIL voor LVB-ers en scholen van personeel	Niet gerealiseerd	1.4
Programma en zorg	Het trajectoverleg na 8 weken vindt plaats samen met ketenpartners; en leidt tot ondertekend/tijdelijk verblijfsplan	Deels gerealiseerd	1.7
Programma en zorg	Er is extra aandacht voor het betrekken van gezin/familieverbanden bij uitvoering van het verblijfsplan	In uitvoering	1.7
Programma en zorg	-Per afdeling verblijfsplan periodiek evalueren intern -Zonodig een vernieuwd verblijfsplan opstellen	In uitvoering	1.9 1.10
Programma en zorg	-Het verblijfsplan omvat elementen van de andere plannen (trajectplan, vrijhedenplan et cetera) -(JOVO) ISD-er meer betrokken bij planvorming	In uitvoering	1.11

	-Na afsluiting plan in JD-Online plaatsen		
Pedagogische benadering	Begin 2018 is een nulmeting van het leefklimaat uitgevoerd door Peer van der Helm. Doel is om gezamenlijke visie m.b.t. pedagogische leefklimaat te ontwikkelen met partners (Amstu, Lijn 5, AcVZ)	Deels gerealiseerd De nulmeting is uitgevoerd, samenwerking met Interezzo on hold gezet na bericht verhuizing. Nog geen vervolg	3.1
Pedagogische benadering	ZBIW-ers lopen vanaf najaar 2017 stage bij justitiële jeugdinstelling	Niet gerealiseerd NB: Vertraagd en daarna on hold (sluiting)	3.4
Pedagogische benadering	Inventaris aanpassen aan eisen van orthopedagogisch leefklimaat	Niet gerealiseerd NB: een stagiair trok zich terug	3.1
Pedagogische benadering	Jaarlijkse bijscholingsdag(en) alle medewerkers m.b.t. pedagogisch leefklimaat	In uitvoering NB: in 2018 is dit uitgevoerd	3.1
Pedagogische benadering	Sanctiebeleid (volgens de Stopmethode) persoonsgericht toegepast: -eerder preventief ingrijpen. -JOVO duidelijk maken welk gedrag inadequaat is en welk gedrag wordt verwacht. -Zonodig korte afzonderingen	In uitvoering	3.2
Pedagogische benadering	Pedagoog/orthopedagoog (Intermetzo, Amstu, Lijn 5) inzetten ter ondersteuning van het PMO	Onbekend	3.3 3.5
Programma en zorg	Inzetten sociaal systeem: voldoende bezoekenmomenten in het dagprogramma. Vrijhedenbeleid maakt z.s.m. verlof mogelijk. Waar nodig relaties herstellen/opbouwen	In uitvoering	3.6
Programma en zorg	Systeeminterventies inkopen bij Intermetzo	Niet gerealiseerd	3.6
Programma en zorg	ISD-er ontvangt benodigde zorg binnen redelijke termijn en accepteert deze	In uitvoering	2.1
Programma en zorg	(JOVO) ISD-er kan naar buiten voor extern te leveren (GGZ-)zorg (met of zonder begeleiding)	In uitvoering	2.3
Programma en zorg	Er zijn diverse trainingen beschikbaar zoals SVT (Sociale Vaardigheidstraining), #CVT, budgetteren, sollicitatie/presentatietraining	Gerealiseerd	4.2
Programma en zorg	Schulden in kaart brengen; inzet van ketenpartners van buiten (Surant, AcVZ, Puur Zuid)	In uitvoering	4.5
Programma en zorg	Opvragen voorgeschiedenis onderwijs en scholingsmogelijkheden zijn bekend d.m.v. contactpersoon bij gemeente	Gerealiseerd	5.2
Programma en zorg	Onderwijzer brengt scholingsmogelijkheden in kaart (reflector, taalwijzer, beroepskeuzetest)	In uitvoering	5.1

Programma en zorg	Cursusaanbod: VCA (Veiligheid, Gezondheid en Milieu Checklist Aannemers), AKA (arbeidsmarkt gekwalificeerd assistent), poedercoating, schoonmaak (facilitair medewerkers), heftruckchauffeur	Gerealiseerd	5.4
Programma en zorg	Contact onderhouden met ROC Almere en ROC Amsterdam	In uitvoering	5.6
Programma en zorg	Extra sport door: -Overeenkomst met sportclubs over plaatsen (JOVO) ISD-ers. -binnen dagprogramma extra sport aanbieden door ZBIW-ers met sport en spel aantekening	Deels gerealiseerd NB: hangt mede af van de toegekende vrijheden	6.1 6.2 6.3
Programma en zorg	Zowel SCM als DForZo (Divisie Forensische Zorg) monitoren de oplopende wachttijden	In uitvoering	10.3
Extramuraal	Vorbereiding JOVO ISD-er op onderwijs. Hierbij meer aandacht voor motivatie van de JOVO (onderwijs willen volgen om buiten meer vrijheid te hebben)	In uitvoering	5.5
Extramuraal	Indicatie voor plaatsen in kliniek in PMO, besluit in trajectoverleg, daarna IFZO (Informatiesysteem Forensische Zorg)	In uitvoering	2.4
Extramuraal	Rechters informeren over extramurale fase (via SCM)	In uitvoering	9.2
Extramuraal	In verblijfsplan een efficiënte overgang van intramurale werk/dagbesteding naar extramurale dagbesteding	In uitvoering Respondenten zijn nog niet tevreden over de mogelijkheden JOVO's m.b.t. dagbesteding	10.1
Extramuraal	SCM stelt een gedegen advies op en directeur (voorzitter Vrijheden Commissie) beslist over toekenning extramurale vrijheden	In uitvoering	10.4

RE-INTEGRATIE REGIO AMSTERDAM

Wonen	Na de trajectbespreking wordt (JOVO) ISD-er aangemeld in Trajectus	Gerealiseerd
Wonen	Feit dat onvoldoende woonplekken beschikbaar zijn aankarten in deelprojectgroepen en landelijke projectgroep	In uitvoering
Samenwerken Programma en zorg	Bij instroom van JOVO in ISD verstuurt gemeente informatie over eerdere opleidingen en denkt mee	Gerealiseerd
Samenwerken Programma en zorg	De PI betreft WPI bij dagbestedingstrajecten	Deels gerealiseerd In de praktijk wordt WPI nog onvoldoende betrokken
Samenwerken Programma en zorg	Er komt bij WPI een vaste klantmanager voor JOVO's	Gerealiseerd

Samenwerken Programma en zorg	Alle schulden worden vast agendapunt op trajectbepalingsoverleg	Deels gerealiseerd Schulden worden geagendeerd voor zover ze in het voortraject in de PI (in het PMO) naar voren zijn gekomen
Samenwerken Programma en zorg	PI maakt gebruik van aanbod gemeente (Puur Zuid)	Onbekend

2. REGIO ROTTERDAM

ALGEMEEN

THEMA	VOORGENOMEN ACTIES	REALISATIE
Samenwerking	Wegnemen van verschillen tussen 3RO m.b.t. kennis en werkwijze	Deels gerealiseerd Elke reclasseringsorganisatie heeft nu in principe dezelfde informatiepositie op het thema ISD JOVO: <ul style="list-style-type: none"> - Er zijn kennis-carroussels georganiseerd voor alle 400 medewerkers die op ZSM werken - De 3RO hebben werkafspraken gemaakt die ketenbreed beschreven zijn en RN was ook trekker van de werkproceswerkgroep - Er is een leergang 'kennis en attitude vaardigheden' opgezet voor alle medewerkers van het veiligheidshuis en jaarlijks wordt in dat kader een leerprogramma aangeboden - Jaarlijks wordt een handboek 'dwang en drang' geactualiseerd en digitaal aangeboden. Alle medewerkers van alle organisaties kunnen dat raadplegen. ISD JOVO wordt als interventiemogelijkheid in het palet opgenomen - Wel zijn er veel wisselingen bij 3RO geweest, wat continuïteit soms dwarszat
Samenwerking Visie	Periodiek informeren functionarissen van betrokken organisaties (inclusief rechters) over de pilot/beoogde werkwijze	Gerealiseerd Dit is gerealiseerd in de vorm van werkbezoeken aan de PI en het veiligheidshuis, voor medewerkers van het OM, reclassering, DJI en rechtbank.
Samenwerking Visie	Eensluidende visie over passendheid ISD voor JOVO	Deels gerealiseerd Vanuit het veiligheidshuis is een duidelijke visie geformuleerd. Deze leidt op casusniveau wel met regelmaat tot discussie. Vooral stelt men vast dat officieren en rechters niet gemakkelijk meegaan in ISD eisen van 2 jaar

TOELEIDING REGIO ROTTERDAM

THEMA	VOORGENOMEN ACTIES	REALISATIE
Samenwerking	Afspraak realiseren dat een casus altijd worden doorgezet naar het casusoverleg	Gerealiseerd Alle aangehouden personen worden besproken in de gebiedsgebonden casusoverleggen. Daarvan zijn er vier in Rotterdam (gekoppeld aan de vier deelgebieden van de regio). In deze overleggen wordt bepaald wie, van de

		jongeren én volwassenen, potentieel in aanmerking komen voor ISD
Samenwerking	Duaal moment tussen (in ieder geval) reclassering en PI weer starten	Deels gerealiseerd Het duaal moment waarbij de reclassering en de PI afstemmen over ISD-ers is er nog wel, maar is niet (meer) verplicht. Illustratief is de opmerking van een van de reclasseringsrespondenten. Deze geeft aan dat het van belang is de waarde ervan op een andere manier te blijven bekrachtigen. Zij hebben daarom met de PI afgesproken de ISD procesafspraken nog eens door te lopen
Samenwerking	Realiseren dat 3RO de JR standaard bevragen	Gerealiseerd Respondenten van de reclassering gaan er vanuit dat dit zo goed als standaard gebeurt. Zij kunnen dit evenwel niet staven. Wel zien respondenten van het Veiligheidshuis dat er korte lijnen zijn tussen jeugd- en volwassenenprofessional in het reguliere werkproces, omdat zij fysiek dicht bij elkaar zitten (op lokatie en in overleg). Dat loopt in hun ogen goed. In het kader van de pilot is het belang van het onderling bevragen extra onder de aandacht gebracht, maar zonder de pilot had men dat ook gedaan, in het kader van een ander kwaliteitstraject
Visie en werkwijze	Afspraak: iedere keer dat iemand uit de doelgroep wordt besproken in casusoverleg, dan wordt overwogen of ISD op dat moment mogelijk en opportuun is	Gerealiseerd Betrokkenen geven aan dat inmiddels iedereen in het casusoverleg gewend is aan de optie ISD voor deze doelgroep. Partners hebben verschillende visies op passendheid, maar dat mag. Het is deel van het werkproces om daar onderling het gesprek over te voeren en tot een gezamenlijke lijn per persoon te komen
Visie en werkwijze	Integreren ISD voor JOVO in gangbare interventiepalet	Gerealiseerd - Met de opgemaakte startlijst aan het begin van de pilot kon begonnen worden met het overwegen van de ISD-mogelijkheid voor alle jongvolwassenen die op dat moment aan de ISD criteria voldeden - Overwegen ISD-maatregel gebeurt nu standaard voor alle aangehouden volwassenen én jong volwassenen
Visie en werkwijze	OM promoot de pilot bij officieren en rechtbank	Gerealiseerd NB: dit dient herhaald te worden; nog niet duidelijk met welke frequentie men dit nastreeft
Lijsten & Voorfase	Inrichten werkproces toeleiding (criteria, registratie vPGA, lijstvernieuwing): De doelgroeplijst krijgt	Gerealiseerd Bij start van de pilot is een lijst gemaakt van potentials op grond van een query. Deze werkwijze is later losgelaten. De toeleiding vindt nu standaard plaats, als deel van het werkproces bij aanhouding van personen: als iemand wordt

	regelmatig (elke zes maanden) een update	aangehouden wordt standaard een inschatting gemaakt of iemand, volwassen én jongvolwassen, geschikt is voor ISD of niet. Dit wordt vervolgens in vPGA geregistreerd
Voorfase	Labelling van doelgroep in registratiesysteem van het veiligheidshuis (vPGA)	Gerealiseerd Dit was in Rotterdam al staande praktijk voor de pilot, <i>'maar de pilot hielp om de puntjes op de i te zetten'</i>
Reclasseringsadvies & Visie en samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> -Check of 3RO wel altijd gebruik maakt van vPGA-informatie. -Overzichtelijke weergave strafadvies in vPGA. -Communicatie van strafadvies vanuit casusoverleg naar 3RO. -Uitgebreider argumenteren door 3RO waarom ISD geschikte interventie is 	Deels gerealiseerd <ul style="list-style-type: none"> - Alle ketenpartners hebben inzage in complete strafdossiers van JOVO's (via vPGA) - Wel blijven gesprekken met ketenpartners cruciaal bij opmaak van het advies: de vPGA informatie is voor de reclasseringsadviseurs 'enkel' startpunt bij opmaak van een advies. Bijna altijd gaat men vervolgens te rade bij collega's van jeugdreclassering, RvdK, de DJI casemanager, gemeente en politie
Zitting Visie en werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> -Aandacht voor de (als ongewenst geziene) toename van oplegging van ISD voor één jaar. -Pleidooi voor meer flexibele ISD: soms meer dan twee jaar nodig 	Gerealiseerd <ul style="list-style-type: none"> -Zorgen hierover zijn gedeeld in het landelijk overleg -Er wordt juist bepleit dat meestal langer dan twee jaar begeleiding nodig is -Rechters zijn hierop aangesproken in de informatiebijeenkomsten
Zitting	Bijeenkomst met RM: verspreiden van achtergrondinformatie	Gerealiseerd Dit heeft de doelgroep verhelderd voor rechters; en heeft later tot opleggingen geleid volgens betrokkenen

TENUITVOERLEGGING DOOR PI HOOGVLIET (REGIO ROTTERDAM)

THEMA	VOORGENOMEN ACTIES	REALISATIE
Samenwerking	Vaste contactpersoon PI beschikbaar voor adviseur van 3RO	Gerealiseerd Er is bij het schrijven van een ISD-advies altijd vooraf contact met de PI over de mogelijkheden
Visie en werkwijze	Visie: betrekken OM en ZM, uitnodigen in de PI Hoogvliet	Gerealiseerd Voor medewerkers van het OM, reclassering, DJI en rechtbank werden er 3 PI-werkbezoeken georganiseerd. Daarnaast zijn er rechters op werkbezoek geweest in het

		veiligheidshuis. Respondenten zijn hier erg positief over en menen dat dit een positief effect heeft gehad
Visie en werkwijze	Visie: input vragen van partners ten aanzien van de invulling van het JOVO-programma	Gerealiseerd De input leverde op: zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij het leven van gewone JOVO; en zoveel mogelijk inzetten op onderwijs in combinatie met behandeling extramuraal, ISD-afdeling als 'ankerpunt' dat de benodigde begeleiding geeft
Visie en werkwijze	Visie: start maken visie ontwikkeling ISD-programma	Gerealiseerd Er werd een aanzet geformuleerd van circa twee A4
Visie en werkwijze	Op papier zetten van programmatisch aanbod	Niet gerealiseerd Er zijn weliswaar diverse ontwikkelingen in het denken over een passend aanbod voor ISD-JOVO'ers binnen PI Hoogvliet, maar dit heeft niet geleid tot een speciaal programmatisch aanbod binnen de PI. Verschillende betrokkenen betwijfelen overigens de mogelijkheid ervan, van het opstellen van een programma, vanwege diversiteit van individuele problematiek
Visie en werkwijze & Samenwerking	Het gedrag in de PI opnemen in dossier	(Deels) gerealiseerd Afspraak is dat het gedrag wordt bijgehouden door de senior casemanager in een dossier. Hiertoe is er frequent contact (in principe elke ochtend) met afdelingshoofd en psycholoog. Ook andere personeelsleden (sport, onderwijs, arbeid, mentor) kunnen in het registratiesysteem vermelden hoe het met de jongvolwassenen gaat
Pedagogische benadering	Een keuze maken in het al dan niet mengen van jong volwassen en volwassen ISD-ers in de PI en de inzet van oudere ISD-ers bij begeleiding van jeugdigen	Gerealiseerd Jongvolwassen en volwassen ISD-ers zitten in PI Hoogvliet bij elkaar. <i>'We denken dat het gunstig is dat ze hier met oudere mannen zitten. Het schrikt ze af. Vaak zeggen die ouderen: wordt niet zoals ik ben. Dat stralen ze ook uit, dat ontmoedigende (...)</i> We verbinden de JOVO'ers en de ouderen op een subtiele manier, door ze soms samen taakjes te geven in steeds andere koppels en zo te kijken wie er met elkaar klikken. '
Pedagogische benadering	Aanpassen regime op kenmerken JOVO	Deels gerealiseerd De gerealiseerde aanpassingen zijn evenwel beperkt: enkel op het vlak van sanctionering wordt aangegeven dat men bewust 'meer opbouwend' wil zijn richting deze doelgroep. Verder is er geen apart regime voor de JOVO-doelgroep: 'In onze PI is deze doelgroep redelijk goed te handelen binnen hun normale regime. Er werken ervaren medewerkers die

		ook bijgeschoold worden en aansluiting hebben met deze groep.'
Programma en zorg	Sociale omgeving actief betrekken	<p>Deels gerealiseerd</p> <p>Uitgangspunt van de PI is dat eerst de eigen sociale omgeving moet worden aangesproken op meehelpen als iemand extramuraal gaat. Als de JOVO dat zelf ook wil en daar mogelijkheden voor ziet in het eigen netwerk, dan helpt de casemanager of de mentor mee met het leggen van contact. Samen denken ze dan ook verder over eventuele aanvullende hulp. Als zaken vastlopen kunnen ze terugvallen op de PI. Functionele verlopen worden benut om met een mentor praktische stappen te zetten richting meer zelfstandigheid. Wat lastig wordt genoemd bij de doelgroep, is dat veel instromers nu een erg laag verstandelijk niveau hebben en nauwelijks een sociaal netwerk</p>
Programma en zorg	Programma waarin verantwoordelijkheid voor eigen handelen naar voren komt (o.a. met inzet op deelname aan sport)	<p>Deels gerealiseerd</p> <ul style="list-style-type: none"> - De JOVO's worden aangesproken op hun zorg voor hun cel en hun persoonlijke hygiëne. 'De meesten zijn vies op hun cel. Ze moeten eerst maar eens voor zichzelf leren zorgen.' - Sporten buiten de PI is geprobeerd, maar bleek niet zonder meer haalbaar bij de eerste twee jongvolwassenen. 'We hebben ook slechts twee maal in de week avondrecreatie en dat is niet ideaal voor hen. Ze moeten zich kunnen ontladen en doen dat vaak het liefst met sport.' - 'We hebben hier geen gezamenlijke keuken, maar ik denk dat dat voor deze doelgroep ook niets zou toevoegen.' - Een belangrijk aandachtspunt is verder het doorbreken van de JJI-modus van sanctionering bij slecht gedrag: 'Veel van die jongens komen uit de JJI's. Ze zijn er vaak gehospitaliseerd. Wij willen ze juist uit die patronen halen en zullen ze niet snel straffen. We proberen hier veel meer opbouwend te zijn.' De senioriteit in de PI-teams wordt gezien als een succesfactor daarbij: 'We merken dat de JOVO's worden aangeraakt door het vaderlijke en vertrouwelijke.'
Programma en zorg	Aanbod: producten worden op een rij gezet in gezamenlijke brainstorm; stappenplan formuleren voor toeleiding naar die producten	<p>In uitvoering</p> <p>Met elke jong volwassene in de PI wordt ervaring opgedaan ten aanzien van wat wel en niet werkt. Die ervaringen zijn nog niet systematisch op een rij gezet in de vorm van een schriftelijke evaluatie, maar zijn wel onderwerp van gesprek binnen de PI</p>

Programma en zorg	Extra aandacht voor LVB	<p>Deels gerealiseerd</p> <ul style="list-style-type: none"> - De medewerkers van PI Hoogvliet hebben deelgenomen aan opleidingen en klinische lessen (bijv. JOVO ISD i.c.m. LVB) om hun kennis en expertise met betrekking tot deze complexe doelgroep up-to-date te houden - Verder werd iedereen die bij de PI binnenkwam <i>'geskilled'</i> omdat de pilot SCIL tegelijkertijd met deze pilot liep - De komende drie jaar is er (vanuit VHRR) een LVB programma met drie doelen: betere screening, onze interventiediagnostiek LVB proof maken en de inzet van een levensloopcoach. Hiervoor is subsidie aangevraagd bij het ministerie
Programma en zorg	Gebruiken jeugdexpertise (o.a. bejegeningadviezen) in de PI	<p>In uitvoering</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vanuit PI Hoogvliet is er met JJI's contact rond uitwisseling van medewerkers, omdat aangenomen wordt dat de pedagogische bejegening en woonbegeleiding binnen JJI's sterk staat en nuttig kan zijn voor specifiek de JOVO doelgroep in de PI - Het realiseren van samenwerking met JJI's is verder werk in uitvoering per jongere. 'Er zijn instellingen die deze jongens veel beter kunnen helpen dan wij kunnen. Met Oranjeborg heb ik bijvoorbeeld goed contact. Zij praten mij ook bij over het gedrag van een jongere als die daar zit. De PI zou voor hen dan een beginpunt en een terugvalbasis kunnen zijn.' - Uitgangspunt is verder dat in PI Hoogvliet 'goede pedagogische medewerkers, een goede bejegeningstrategie en goede gedragswetenschappers zijn om het maximale met die jongeren eruit te halen.'
Programma en zorg & Pedagogische benadering	Begeleiding bieden bij school en levensvragen	<p>In uitvoering</p> <ul style="list-style-type: none"> -Het blijkt lastig om een JOVO naar school te begeleiden. Knelpunt is onder andere het zich houden aan afspraken -Psycholoog besteedt extra tijd aan jongvolwassenen -Er wordt overwogen te gaan werken met een werkboek met speciale opdrachten, naar voorbeeld van het jongerenboekje van reclassering. Doel ervan is dat het structuur brengt gedurende de periode van de maatregel en helpt bij reflecteren en vooruitkijken (samen met hun mentor en psycholoog). Dit boekje is nu in ontwikkeling, er wordt nog niet mee gewerkt

<p>Programma en zorg</p> <p>Extramuraal</p>	<p>Scholen betrekken, acquisitie werkgevers, arbeidstoeleidingstrajecten</p>	<p>Deels gerealiseerd</p> <p>Plaatsing van JOVO'ers op passende werkplekken en scholingstrajecten blijkt lastiger dan vooraf was gedacht. 'In het begin van de pilot hadden we nog een beetje een naïef idee over de plaatsing van ISD JOVO-ers.' Tot nu toe zijn er vier extramurale interventies ingezet:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Schoon Schip: aansluiting op de doelgroep is een aandachtspunt volgens betrokkenen. De militaire tucht werkt niet voor iedereen - De school De Hartelborgt: 'Dit was te hoog gegrepen voor de jongens die we hier hebben gehad. Maar we hebben het in ons achterhoofd als optie.' - De meest ingezette zorginterventie (door de organisatie Youz) is 'te open' en te kortdurend voor de JOVO en heeft daarnaast ook te weinig capaciteit - Oranjeborg (een zorgbedrijf voor volwassen mannen met een verstandelijke beperking) leek voor 1 iemand een mooie plek, maar liep uiteindelijk toch niet goed
---	--	--

RE-INTEGRATIE REGIO ROTTERDAM

THEMA	VOORGENOMEN ACTIES	REALISATIE
<p>Samenwerking</p>	<p>Gemeente, 3RO en PI vroegtijdig en herhaaldelijk (na 6, 12, 18 mnd) om tafel; meer aandacht voor ISD-trajecten i.h.a.</p>	<p>Gerealiseerd</p> <p>Dit verwijst naar de pilot Samenwerken op Lokatie (SOL). Die is inmiddels beëindigd en de werkwijze is geïmplementeerd. 'We waren begonnen met alle nieuwe ISD-ers te bespreken en rond die mensen alle fases met elkaar verbinden was het doel; iedereen moest een goed beeld van de persoon kunnen krijgen. SOL was niets anders dan dat er wanneer de executie van de straf begon, dat dan werd besproken. Binnen de PI is er nu een nazorg overleg. Nazorg moet vroeg starten moet aansluiten op wat binnen is opgestart. In de intramurale fase bespreken we al wat er nodig is. Vervolgens bespreken we om de zoveel maanden hoe het gaat en of er aanpassing nodig is. Als er een nieuw delict is gepleegd dan is er weer opnieuw overleg. Daarna blijft die persoon klant van het veiligheidshuis en zitten ze minimaal vijf jaar in onze aanpak. We blijven ze in die periode volgen. Na detentie loopt de nazorg door, maar vervalt de ISD-titel. De aandacht blijft en dan heeft de gemeente de regie. Dat is een monitoroverleg voor ons.'</p>
<p>Programma en zorg</p>	<p>Woonaanbod begeleid wonen specifiek voor JOVO</p>	<p>Niet gerealiseerd</p> <p>Dit is een zorgpunt. 'Dat geldt voor de hele Top X trouwens.' Er zijn wachtlijsten en het inkoopbeleid moet beter. 'Een</p>

		<p>recent succesje zijn de 36 hoog beveiligde plekken in beveiligd kader die er nu zijn. Er is drie jaar aan gewerkt om dat te realiseren.' (..) 'Het plaatsen van moeilijk plaatsbaren is al heel lang lastig. (..) Wij focussen op LVB-ers en hebben bestuurlijke trekkers op deze portefeuille.'</p>
Programma en zorg	<p>Toezicht na de maatregel</p>	<p>In uitvoering</p> <p>Er is volgens het VHRR goede nazorg door de gemeente, maar voor de JOVO doelgroep is deze begeleiding niet voldoende. 'We willen toe naar levensloopbegeleiding ook in een justitieel kader. Dat laatste is er nu nog niet, maar we hebben nu wel een aanvraag lopen bij 'Koers en kansen' om voor de komende drie jaar een levensloopcoach aan alle LVB mensen een levensloopcoach te koppelen via de organisatie MEE. MEE is onze partner hier in de begeleiding. Die aanvraag loopt nu. We merken nu dat de overstap na detentie vaak te groot is. Na detentie komen ze vaak terug bij hun casemanager. Ze hebben een vast iemand nodig. Intensief en langdurig willen we, maar dat gaan we nu uitproberen.'</p>
Programma en zorg	<p>Betrekken scholen, werkgevers; en arbeidstoeleidingstrajecten inzetten (o.a. Schoon Schip, Topzorg)</p>	<p>Zie bij 'Toeleiding'</p>

3. REGIO UTRECHT

TOELEIDING

THEMA	ACTIES	REALISATIE
Samenwerking	Altijd afstemming realiseren tussen de OvJ en reclassering over gezamenlijk onderbouwd standpunt	Deels gerealiseerd In interviews geven meerdere betrokkenen aan dat de samenwerking met de zogenoemde 'zaaksOvJ' sterk is verbeterd. Ze zien dat het OM 'er vaak bovenop zit' en reclasseringswerkers bevestigen dat officieren op ZSM 'meer gericht zijn op samenwerking'. Maar ze constateren ook dat het zeker nog geen automatisme is
Voorfase	Bij elke jongvolwassen stelselmatige dader (om te beginnen die casussen die ook op de Top X lijst staan) wordt expliciet de mogelijkheid van inzet van de ISD-maatregel overwogen in het casusoverleg. De insteek is daarbij 'ISD, tenzij'	Deels gerealiseerd Er wordt voor alle Top X'ers die aan de harde criteria voldoen expliciet de vraag gesteld ' <i>Zou ISD iets in positieve zin in beweging kunnen zetten?</i> '. De focus op ISD bij JOVO is duidelijk toegenomen. Het uitgangspunt is nog niet 'ISD tenzij', maar de mogelijkheid wordt telkens serieus overwogen
Voorfase/ Samenwerking	Bij bespreking van de JOVO casus extra aandacht voor de zorg- en hulpverleningsgeschiedenis vóór 18 jaar	Gerealiseerd Er is consensus dat dit onder meer door het geven van voorlichting bij 3RO is verbeterd. Verder zitten JR en RvdK ook standaard aan tafel in het casusoverleg hetgeen sterk bijdraagt aan deze actie. Diverse betrokkenen geven aan dat dit wordt gestaafd door het feit dat het aantal jongvolwassenen dat daadwerkelijk ISD kreeg opgelegd is toegenomen. Dit gebeurt mede op basis van het advies ISD vanuit het casusoverleg. Betrokkenen tekenen aan dat de informatie over ingezette vrijwillige hulpverlening door buurtteams ontoereikend is. Dan is weliswaar bekend <i>dat</i> er een buurtteam in ingezet, maar niet <i>waarom</i> dit traject is mislukt. Soms kan JR hierover informatie inbrengen. Voor 3RO is JD Online een belangrijke bron waar ook veelal veel informatie over de periode 18- is opgenomen. De rol van het NIFP is relatief beperkt (is mede actiehouder van dit punt)
Reclasseringsadvies	Bij JOVO de wenselijkheid van ISD uitgebreider onderbouwen	Deels gerealiseerd Volgens respondenten van reclassering gebeurt dit gaandeweg de pilotperiode wel steeds uitgebreider. Er zijn respondenten van andere organisaties die aangeven

		<p>dat de kwaliteit van de onderbouwing soms nog wel beter kan.</p> <p>Er is als verbeterpunt geopperd dat het nodig is dat een adviseur van 3RO die ISD gaat adviseren nog meer bij de totstandkoming van het advies in het veiligheidshuis betrokken moet worden. En er wordt aangetekend dat van een 'elders genomen beslissing' sneller zal worden afgeweken</p>
Reclasseringsadvies	Opnemen jeugdmaatregelen in het reclasseringsadvies	<p>Gerealiseerd</p> <p>Dit gebeurt vaker volgens diverse respondenten van verschillende organisaties</p>
Zitting	OvJ neemt actieve rol bij vordering ISD; en besteedt extra aandacht aan de onderbouwing ter zitting	<p>Deels gerealiseerd</p> <p>Dit gebeurt vaker volgens diverse respondenten van verschillende organisaties. Het is nog wel mede afhankelijk van wie de betrokken officier van justitie is</p>

TENUITVOERLEGGING DOOR PI NIEUWEGEIN (REGIO UTRECHT)

THEMA	ACTIES	REALISATIE
Visie en werkwijze	Bij JOV-ISD-ers wijst de reclassering per casus een vaste contactpersoon aan die ook al tijdens de intramurale fase aanspreekpunt is voor de PI en die deelneemt aan het trajectbepalingsoverleg	<p>Niet gerealiseerd</p> <p>Het was halverwege de pilot de afspraak dat dit zou gebeuren. In de praktijk is het niet gelukt. Oorzaak is onder meer het feit dat er binnen 3RO andere afspraken zijn gemaakt over de regio van waaruit een toezichthouder van 3RO aan een persoon wordt gekoppeld. Bij 18-plussers geldt dat de regio waar iemand (tijdelijk) verblijft leidend is. En dus niet de regio waarheen iemand gaat terugkeren</p>
Visie en werkwijze	Tijdens het verloop wordt de JOVO-ISD minimaal eens per drie maanden geagendeerd/ besproken in het VHRU	<p>Niet gerealiseerd</p> <p>Dit gebeurt (nog) niet. Hoewel de afspraak wél werd gemaakt, bleek het in de praktijk toch erg lastig om dit uit te voeren. gebleken dit uit te voeren. De SCM uit de PI kan doorgaans niet voor een bespreking van een kwartier naar Utrecht komen</p>
Programma en zorg	In de keuze van interventies oriënteert de PI zich op specifieke interventies voor jong volwassenen en opleidings-organisaties en leer-werktrajecten	<p>Niet gerealiseerd</p> <ul style="list-style-type: none"> -De aanpak is op maat, net als bij andere ISD-ers; dat is de lijn in de PI Nieuwegein -Betrokkenen geven aan dat meer 'hand-in-hand-begeleiding' nodig is voor deze doelgroep. In de praktijk ontbreekt nu de tijd hiervoor -Contacten met scholen worden ad-hoc gelegd per casus
Programma en zorg	Er wordt extra aandacht besteed aan scholing/ opleiding/ startkwalificatie en leer-werktrajecten	<p>Deels gerealiseerd</p> <ul style="list-style-type: none"> -Privacyregels bemoeilijken uitwisseling van lijstjes met JOVO's tussen PI en gemeente: mede hierdoor komt samenwerking op dit vlak niet van de grond

		<p>-De PI probeert weliswaar JOVO's snel 'buiten' naar een opleiding te laten gaan, maar gebrekkige samenwerking en voorbereiding staat succes nog in de weg. Hierbij verwijzen diverse respondenten wederom naar knelpunten op het vlak van capaciteit in de PI</p>
Pedagogische benadering	In de bejegening wordt extra aandacht besteed aan leeftijdsaspecten (bijvoorbeeld door ervaring uit jeugdinstellingen in te zetten)	<p>Deels gerealiseerd</p> <p>-Primair uitgangspunt is nog steeds: 'Een ISD-er is een ISD-er'; ze krijgen alle op maat benadering. JOVO is geen aparte doelgroep in de PI Nieuwegein</p> <p>-Omdat het in de praktijk lastig was vanwege vermenging met oudere ISD-ers is geprobeerd om een zestal JOVO's bij elkaar te plaatsen. Dit was geen succes (heftige dynamiek)</p> <p>-Meer gesprekken en een meer persoonlijke benadering voor JOVO's is ingezet, hoewel niet alle medewerkers goed aansluiting konden vinden bij juist deze doelgroep</p> <p>-Ervaringen met lik-op-stuk beleid (dus: snel kunnen reageren op situaties/vragen van JOVO's) zijn positief, wanneer het lukt. De JOVO weet dan waar hij aan toe is, hetgeen erg belangrijk is</p> <p>-Er wordt terughoudend omgegaan met het door- of overplaatsen van JOVO's na incidenten</p> <p><i>Samenwerking JJI</i></p> <p>-Op operationeel niveau nog geen contacten met jeugdinstelling geweest</p> <p>-Gedragen bejegeningplan is voorwaardelijk voor deze actie. Daarvoor is deskundigheidsbevordering nodig van met name de ZBIW-ers (methodisch werken in de PI)</p> <p>-Er wordt niet samengewerkt met JJI om interventies voor JOVO's beter te kunnen afstemmen</p>
Extramuraal	Bij jong volwassen ISD-ers wordt binnen het programma expliciet ingezet op snelle externe plaatsing	<p>Deels gerealiseerd</p> <p>We zien dat respondenten van mening zijn dat hierop zeker wordt ingezet door de PI. Maar soms lukt dit ook helemaal niet. En verder wordt aangetekend dat snel uitplaatsen niet altijd doordacht plaatsvindt. De PI benadrukt dat verder dat diverse factoren vertragend kunnen werken zoals:</p> <p>-NIFP wil documentatie van eerdere diagnostiek hebben (PI niet bevoegd)</p> <p>-JOVO geeft geen toestemming voor informatiedeling</p> <p>-Kliniek kent plaatsingstermijn, of wil eerst nog intern overleg</p>
Samenwerking	Bij start van het ISD-programma wordt expliciet kennis genomen van eerder zorg- en behandeltrajecten	<p>Deels gerealiseerd</p> <p>Het lijkt erop dat in de meeste gevallen er voldoende informatie beschikbaar is. Echter is het ook soms erg moeilijk om aanvullende gegevens te verkrijgen. Dit komt</p>

		vooral doordat de samenwerking met het veiligheidshuis in de intramurale fase vrij beperkt is. Professionals van de PI zijn afhankelijk van de informatie die ze via het reclasseringsadvies en via JD Online beschikbaar hebben. JD Online biedt regelmatig nog te weinig informatie. Vooral informatie over ervaringen bij een gesloten plaatsing ontbreken
--	--	---

RE-INTEGRATIE REGIO UTRECHT

THEMA:	VOORGENOMEN ACTIES	REALISATIE
Visie en werkwijze Samenwerking	De gemeentelijk interventiespecialist /informatiemakelaar wordt van meet af aan betrokken bij de uitvoering van het ISD-programma	Gerealiseerd Sinds 2016 zit de gemeentelijk interventiespecialist standaard aan tafel bij het trajectbepalingsoverleg. Overigens wordt nog wel eens vergeten om deze functionaris mee te nemen in het proces na dit overleg
Huisvesting Zorg en begeleiding bij leefgebieden	De gemeentelijk interventiespecialist/informatiemakelaar spant zich bij JOVO-ISD-ers tijdig en extra in om een passend (gemeentelijk) aanbod ten aanzien van huisvesting, werk/dagbesteding te bieden	Deels gerealiseerd Niet bekend bij respondenten of er op dit punt extra inzet wordt gepleegd voor jongvolwassenen. De communicatie is nog niet optimaal. Verder is er sprake van beperkte afstemming en samenwerking tussen veiligheidshuis en PI in deze fase
Huisvesting Zorg en begeleiding bij leefgebieden	Minimaal een half jaar voor afronding van de maatregel is dit gemeentelijk aanbod per deelnemer bekend	In uitvoering Er is één persoon uitgestroomd, voor wie dit inderdaad helder was. Maar nieuwe ontwikkelingen kunnen in de praktijk ook leiden tot bijstelling van de doelen. Respondenten vinden bijstelling van dit doel naar 'direct na de start van de ISD dient de gemeente zich in te spannen om het aanbod na de ISD te gaan bepalen' een betere actie

4. REGIO ZEELAND/WEST-BRABANT

ALGEMEEN

Thema	Voorgenomen acties	Realisatie
Voorlichting t.b.v. draagvlak	Periodiek informeren functionarissen, met name rechters over de pilot/beoogde werkwijze	Gerealiseerd - Er is een dag in Vught georganiseerd speciaal over JOVO, met ook de kinderrechters daarbij uitgenodigd - Een vertegenwoordiger van de ISD Afdeling van PI Vught werd bij elke ISD JOVO zitting als deskundige gehoord en kon daar meepraten over elke casus omdat zij ook bij de ISD-JOVO overleggen aanwezig was geweest. De mate van het informeren van de rechters was dus wel sterk gekoppeld aan het aantal zittingen

TOELEIDING

THEMA	VOORGENOMEN ACTIES	REALISATIE
Visie en werkwijze	Trainen bouwmeesters en informatieanalisten (N.B.: dit zijn procesregisseurs in een veiligheidshuis) zodat ze de methodiek kunnen toepassen en casusoverleg kunnen faciliteren	Gerealiseerd In 2016 hebben de procesregisseurs van de veiligheidshuizen de methodiek uitgelegd gekregen door Partners en Pröpper. Daarna is men er mee gaan werken. In een iets aangepaste vorm wordt het schema ook voor andere doelgroepen gebruikt. Overdracht richting nieuwe collega's blijkt makkelijk. Wel wordt aangegeven dat men het vreemd vindt dat de parketsecretarissen en reclasseringsmedewerkers niet mee waren genomen in de training/eerste introductie
Visie en werkwijze	Opstellen en uitvoeren in casusoverleg van draaiboek inclusief een format voor casusbeschrijvingen	Niet gerealiseerd Er is geen eigen draaiboek/format gemaakt. Hier lijkt wel behoefte aan. Respondenten geven aan dat in de huidige werkwijze de verdeling van taken onhelder is
Visie en werkwijze	Casusbespreking als voorbeeld uitvoeren met gezamenlijke reflectie	Deels gerealiseerd Er is één voorbeeld genoemd van zo'n bespreking in het kader van de pilot (in Zeeland). Hier stonden verschillen van inzicht in mogelijkheden gegevensdeling (privacy) centraal. Er is vervolgens niet gereflecteerd op hoe de waarnemingen daar wel/niet ook voor de andere veiligheidshuizen in de regio gelden
Visie en werkwijze & Samenwerking	Opstellen privacyconvenant gegevensdeling veiligheidshuis ⁸⁰	Deels gerealiseerd Er zijn enkele hernieuwde privacyconvenanten in de veiligheidshuizen, maar desondanks bestaat er nog veel onzekerheid over wat wel en niet gedeeld kan worden in/rond een ISD JOVO overleg. Vooral de positie van de

⁸⁰ Deze actie is eigenlijk fase-overstijgend, en heeft dus niet alleen betrekking op de toeleiding. Omdat gegevensdeling in deze regio juist in deze fase het meest aan de orde is wordt de actie hier opgenomen.

		reclassering is nog niet helder. 'Onderling komen mensen er wel uit, maar om discussies te voorkomen hebben Emergis, Novadic-Kentron en Reclassering Nederland nu wel een richtlijn geschreven'
Visie en werkwijze & Samenwerking	Afspraak: reclassering altijd op zitting aanwezig	Gerealiseerd Er is in Zuid-West Brabant voor gekozen om reclasseringsadviseurs bij een ISD JOVO zaak altijd op de zitting aanwezig te laten zijn. Een van de respondenten: 'Dat is geen standaard bij ISD zaken of bij jeugdzaken, maar is wel nodig om vragen van de rechter op te vangen zo is gebleken.' Alleen ervaren adviseurs doen dit. Zij lichten het advies toe samen met een vertegenwoordiger van de PI Vught
Reclasseringsadvies	Opstellen handreiking goede reclasseringsrapportage ⁸¹	Niet gerealiseerd Wel zijn er enkele aanpassingen merkbaar in hoe er wordt gerapporteerd, maar dit heeft niet geleid tot een handreiking waar alle reclasseringsadviseurs gebruik van maken. Een respondent van één van de reclasseringsorganisaties geeft aan dat zij 'een standaard tekstje' hebben ingevoerd 'waarin wordt aangegeven dat we niet met een uitvoerig plan van aanpak al meteen komen, maar dat we de ruimte daarvoor hebben in de PI en dat daar ter plekke onderzoek naar de beste insteek wordt gedaan, met goede ervaren psychologen en casemanagers.' (...) 'De focus op het 'optimum denken' leggen, heeft de manier van rapporteren in adviesrapportages veranderd. We laten nu veel duidelijker zien dat dit een optimum is'
Visie en werkwijze Samenwerking	Verschillen tussen de betrokken reclasseringsorganisaties wegnemen m.b.t. kennis en werkwijze	Niet gerealiseerd Dit is werk in uitvoering. Benadrukt wordt dat de verslavingsreclassering meer ervaring heeft met ISD maar de problematiek van de jongere ISD-potential niet zo kent en het bij RN juist omgedraaid is. Dat vraagt voor beiden een investeringsslag, waar vooralsnog niet heel duidelijk op is gestuurd. 'Met die drie ISD-JOVO-ers die we nu hebben gehad is het voor hen eigenlijk net gestart' zo geeft een van de respondenten aan. Wel hebben Emergis, Novadic-Kentron en Reclassering Nederland een privacy-richtlijn geschreven
Visie en werkwijze Samenwerking	Afspreken rollen OM, reclassering en veiligheidshuis; afspreken wie het voortouw neemt	Niet gerealiseerd

⁸¹ De in het pilotplan opgenomen vervolgacties, zoals opstellen van concept-rapportages, uitdragen ter zitting en reflectie hierop zijn hier niet opgenomen. Ze zijn niet relevant omdat de handreiking die hiervoor nodig is, nog niet werd opgesteld. Ook zijn enkele andere acties hier niet opgenomen, omdat door de formulering (en bij betrokkenen) onvoldoende duidelijk is wat ermee werd bedoeld.

<p>Visie en werkwijze Samenwerking</p>	<p>Adequate lijsten opstellen t.b.v. bespreking in VHH</p>	<p>Deels gerealiseerd</p> <p>In 2017 hebben de parketsecretarissen voor alle veiligheidshuizen groslijsten opgemaakt op grond van de criteria. Vervolgens zijn deze lijsten handmatig met de reclassering doorgelopen op bruikbaarheid en doorgezet richting de veiligheidshuizen. Daarna is er echter geen ritme geweest in het actualiseren van die lijsten. Ook zijn er twijfels ontstaan over selectiewijzen, omdat men niet weet waarom Zeeland zo veel meer ISD-potentials telt dan de andere gebieden</p>
<p>Visie en werkwijze Samenwerking</p>	<p>JOVO in casuoverleg in VHH apart bespreken volgens de Partners & Pröpper et al. methodiek</p>	<p>Deels gerealiseerd</p> <p>Potentiele JOVO-ISD-ers worden in aparte casuoverleggen besproken in het VHH, volgens de P&P methodiek. In theorie komen de partners voor elke casus apart bijeen, maar aangegeven wordt dat hier niet altijd voor is gekozen, omdat in sommige casussen de reclassering 'de leiding nam' en men 'geen zin had om dingen dubbel te doen'. Het aparte ISD-JOVO overleg wordt als aanvullend gezien op het brede ISD-overleg waar de lopende trajecten worden besproken waarbij al ISD is opgelegd. Daar ligt de focus op monitoring. 'Met de aparte ISD-overleggen kiezen we er bewust voor om deze doelgroep uit de normale nazorg trajecten te halen: bij deze groep willen we in de intramurale fase ook richting de eindfase van een maatregel al meer doen in het voorbereiden op wat er komen gaat.'</p>
<p>Visie en werkwijze Samenwerking</p>	<p>Uniforme samenstelling overlegtafels in VHH</p>	<p>Deels gerealiseerd</p> <p>Er wordt gewerkt met standaard overlegpartners rond ISD-JOVO met soms een extra partner erbij als het profiel van een cliënt daar om vraagt, bijvoorbeeld als plaatsing in een forensisch kader wordt overwogen. Wel wordt opgemerkt dat het OM niet altijd aanwezig kon zijn bij de extra ISD-JOVO overleggen vanwege capaciteitstekort</p>
<p>Visie en werkwijze Samenwerking</p>	<p>Werkmethodiek opnieuw bij VHH-en onder de aandacht brengen</p>	<p>Niet gerealiseerd</p> <p>Of dit gaat gebeuren hangt af van de beslissing van het AJB ten aanzien van het vervolg op de pilot. Dit was t.t.v. de laatste interviews nog niet bekend</p>
<p>Visie en werkwijze Samenwerking</p>	<p>Deskundige ISD Vught aanwezig op zitting</p>	<p>Gerealiseerd</p> <p>Bij elke ISD-JOVO zitting werden door de parketsecretaris de reclassering adviseur en de vertegenwoordiger ISD van PI Vught opgeroepen. Zij hebben bij elke zitting toegelicht waarom ISD gezien kon worden als een kans voor deze jongere. 'Dat heeft het draagvlak voor het optimumdenken zeker vergroot. Ik zou zelfs zo ver willen gaan dat dit een randvoorwaarde is geweest voor dat draagvlak. Vooral ook omdat we nog geen succesverhalen kunnen delen'</p>

TENUITVOERLEGGING DOOR PI VUGHT (REGIO ZEELAND/WEST-BRABANT)

THEMA	VOORGENOMEN ACTIES	REALISATIE ⁸²
Programma en zorg	Samenwerking met de JJI: middelen, methodieken, kennis JJI inzetten in de PI	In uitvoering PI Vught is samen met JJI Den Hey-Acker een project begonnen voor opbouw van een apart programma voor ISD JOVO. Het doel ervan: het beste van de JJI naar de PI halen
Programma en zorg	Het gebruiken van het Handboek Jeugdreclassering als rode draad bij mentorgesprekken en de samenwerking met Cello (een aanbieder met expertise op het vlak van LVB)	Niet gerealiseerd
Programma en zorg	Het betrekken van het sociaal systeem, afhankelijk van de wens van de jongvolwassene zelf op dit vlak	Gerealiseerd De begeleiding op dit punt ligt binnen PI Vught bij de senior-casemanagers, zij krijgen de ruimte om op dit vlak te investeren. Daarbij gelden overigens geen specifieke richtlijnen voor de doelgroep JOVO ISD
Programma en zorg	Ontwikkelen inhoudelijk dagprogramma ISD-JOVO	In uitvoering Medio 2018 is iemand aangenomen bij PI Vught om het JOVO programma vorm te gaan geven. 'We willen toe naar meer doelgroep maatwerk: de JOVO'ers hier bij elkaar zetten, meer toegespitste groepsactiviteiten, een extra ZBIW-er (Zorg en Behandeling inrichtingswerker) die specifiek met deze doelgroep aan de slag gaat, een ervaringsdeskundige met achtergrond verslaving gaat voor hen speciaal aan de slag (...). Ook voeren we gesprekken met aanbieders van buiten: sport en voedingsprogramma's bijvoorbeeld.'
Programma en zorg	Visie op JOVO in de PI (wel/niet mengen?)	In uitvoering Nu is nog sprake van 'mengen', maar het plan is toe te werken naar het bij elkaar plaatsten van JOVO-ISD-ers. Hierover staan evenwel nog geen afspraken op papier, men zit in de verkenningsfase en geeft ook aan behoefte te hebben aan nader doelgroep-onderzoek
Programma en zorg	Financiering opleidingen	In uitvoering PI Vught pleit in Den Haag voor meer geld voor deze doelgroep, maar weet op dit front nog niet waar men aan toe is. Het huidige budget is ontoereikend om opleidingen mee te financieren. 'Geld voor de ontwikkeling essentieel:

⁸² In het eerste plan in deze regio werden geen doelen of concrete acties opgenomen gericht op de fase van tenuitvoerlegging. De doelen in deze tabel werden in het nieuwe concept-plan (opgesteld medio 2017) vastgelegd.

		geld om de functionarissen bij elkaar te zetten, voor de methodiekontwikkeling, doelgroepbeschrijving, bedrijfsvoering. Dát wordt nu betaald, maar niet het inhoud van het programma. We kopen bijvoorbeeld nu delictanalyse in. Als er wordt gezegd wij gaan als optimum inzetten dan moet er ook een aparte dagprijs voor specifiek ISD JOVO-ers worden erkend ergens tussen 200 en 600 euro. Als we voor ISD JOVO een PPC status zouden krijgen, 668 euro is een PPC-plek, daar kunnen we veel meer voor doen'
Pedagogische benadering	Aanpassen regime PI op kenmerken JOVO	Niet gerealiseerd JOVO ISD-ers zitten op de gewone ISD afdeling bij PI Vught. Ze maken gebruik van dezelfde faciliteiten en hebben geen apart dagritme. Wel wordt ten aanzien van deze jongens 'veel naar alternatief straffen gekeken.' Daar wordt 'in overleg met het personeel en de directeur veel op ingezet.' Ook wordt er nadrukkelijk gezocht naar activiteiten op maat, maar is het niet duidelijk op welke wijze men wil of kan afwijken van het standard ISD protocol
Extramuraal	Ontwikkelen extramurale fase in PI en JJI	In uitvoering Zie eerder

RE-INTEGRATIE REGIO ZEELAND/WEST-BRABANT

THEMA	VOORGENOMEN ACTIES	REALISATIE
Visie en werkwijze	De re-integratie in de samenleving van jongvolwassenen moet verbeteren door te kijken naar motivatie, zelfvertrouwen en steun in de omgeving	Niet gerealiseerd - Er zijn in het eerste pilotplan geen concrete acties opgenomen. Wel zijn hierin enkele randvoorwaarden genoemd, zoals: (1) het streven dat de casusregie voor het gehele traject bij de gemeente dient te liggen (2) een netwerk rond de zeven levensgebieden georganiseerd moet zijn en (3) dat er geen wachttijd beschermd wonen en voldoende forensische plaatsen zijn. In het nieuwe concept-plan (opgesteld medio 2017) staan als concrete aansluitende doelen benoemd: realisatie van een woonaanbod begeleid wonen specifiek voor JOVO en van toezicht na de maatregel - In het eerste half jaar van de pilot werden op dit thema nog geen acties ondernomen. Daarna is een algemene inventarisatie gemaakt van beschikbaar nazorgaanbod, maar los van de specifieke doelgroep jongvolwassenen. In de periode hierna zijn geen specifieke vervolgstappen gezet. De focus van het werk in de pilot lag primair op de hieraan voorafgaande fasen van Toeleiding en Tenuitvoerlegging

Bijlage 2 Overzicht geïnterviewde functionarissen en respons

RESPONDENT NUMMER	FUNCTIE	ORGANISATIE	NIVEAU	T1 (2017) en/of T2 (2018)
REGIO ROTTERDAM:				
1	Manager Veiligheidshuis	VHRR	Strategisch	T1 en T2
2	Criminoloog	VHRR	Strategisch	T1
3	Projectleider High Impact Crimes	VHRR	Strategisch	T2
4	Procesregisseur	VHRR/Politie	Strategisch	T1 en T2
5	Procesregisseur	VHRR	Tactisch	T1 en T2
6	Procesregisseur	VHRR	Strategisch	T1
7	Casusregisseur Verwarde Personen	Gemeente R'dam	Operationeel	T1
8	Senior Ketenregisseur	Gemeente R'dam	Operationeel/ Tactisch	T1
9	Officier van Justitie	OM	Strategisch	T1
10	Officier van Justitie	OM	Operationeel/ Tactisch	T1
11	Officier van Justitie	OM	Strategisch	T1
12	Afdelingshoofd ISD	PI Hoogvliet	Strategisch	T1 en T2
13	Senior casemanager ISD	PI Hoogvliet	Operationeel	T1
14	GZ-Psycholoog ISD	PI Hoogvliet	Operationeel	T1
15	Gemeentelijk specialist justitiabelen	Gemeente Rotterdam	Operationeel/ Tactisch	T2
16	Senior casemanager ISD	PI Hoogvliet	Operationeel	T2
17	Senior casemanager ISD	PI Hoogvliet	Operationeel	T2
18	Unitmanager	Reclassering Nederland	Strategisch	T1
19	Unitmanager	Reclassering Nederland	Strategisch	T2

20	Kwaliteitsfunctionaris	SVG reclassering	Tactisch	T2
21	Reclasseringswerker	Reclassering Nederland	Operationeel	T1
REGIO ZEELAND/WEST-BRABANT:				
22	Accountmanager ZVH Midden-Brabant	ZVH Midden-Brabant	Strategisch	T1
23	Regisseur complexe problematiek	ZVH Midden-Brabant	Operationeel	T1
24	Informatieregisseur kennisknooppunt	ZVH Midden-Brabant	Operationeel	T1
25	Casemanager re-integratie	ZVH Midden-Brabant	Operationeel	T1
26	Regisseur	ZVH Midden-Brabant	Operationeel	T1
27	Informatieregisseur	VHH De Baronie	Operationeel	T2
28	Parketsecretaris Veiligheidshuis Zeeland	OM	Operationeel/ Tactisch	T2
29	Senior beleidsmedewerker	OM	Strategisch	T1
30	Parketsecretaris	OM	Operationeel/ Tactisch	T1 en T2
31	Officier van Justitie	OM	Operationeel/ Tactisch	T2
32	Officier van Justitie (ISD)	OM	Operationeel/ Tactisch	T2
33	Jeugdspecialist/PGA-specialist	Politie	Tactisch	T1
34	plv. Vestigingsdirecteur	PI Vught	Strategisch	T1
35	ISD Manager Brabant/Zeeland	PI Vught	Strategisch	T1 en T2
36	Psycholoog ISD	PI Vught	Operationeel	T1 en T2
37	Afdelingshoofd ISD	PI Vught	Tactisch	T1
38	Senior casemanager ISD	PI Vught	Operationeel	T2
39	Teamleider	Novadic Kentron	Strategisch	T1 en T2
40	Toezichthouder - unit Vlissingen	RN	Operationeel	T1

41	Unitmanager Zeeland	RN	Tactisch	T2
42	Ketenmanager	VHH de Markiezaten	Strategisch	T1 en T2
43	Ketenmanager Veiligheidshuis Zeeland	VHH Zeeland	Strategisch	T1 en T2
44	Ketenmanager	VHH De Baronie	Strategisch	T1 en T2
45	Teammanager	ZVH Midden-Brabant	Strategisch	T2
46	Teammanager	ZVH Midden-Brabant	Strategisch	T1
REGIO UTRECHT:				
47	Manager VHH regio Utrecht	VHH regio Utrecht	Strategisch	T1 en T2
48	Procesregisseur	VHH regio Utrecht + politie	Strategisch	T1 en T2
49	Procesregisseur	VHH regio Utrecht	Operationeel/ Tactisch	T2
50	Gemeentelijk Interventiespecialist	Gemeente Utrecht	Operationeel	T2
51	Gemeentelijke Interventiespecialist	Gemeente Amersfoort	Operationeel	T1 en T2
52	Unitmanager JOVO	Reclassering Nederland	Strategisch	T1 en T2
53	Reclasseringswerker JOVO	Reclassering Nederland	Tactisch	T1 en T2
54	Manager Reclassering	Inforsa	Strategisch	T1
55	Reclasseringswerker	Leger des Heils	Operationeel	T1 en T2
56	Teamleider	Exodus	Tactisch	T2
57	PGA-specialist	Politie	Operationeel	T1 en T2
58	PGA-specialist	Politie	Operationeel	T2
59	Officier van Justitie	OM	Operationeel/ Tactisch	T1
60	Regionaal projectleider	OM	Strategisch	T1
61	Interventiespecialist	OM	Operationeel/ Tactisch	T1

62	Interventiespecialist	OM	Operationeel/ Tactisch	T2
63	Kernfunctionaris	Raad van de Kinderbescherming	Operationeel/ Tactisch	T1
64	Plv. Directeur	PI Nieuwegein	Strategisch	T1 en T2
65	Casemanager ISD	PI Nieuwegein	Operationeel	T1 en T2
66	GZ-Psycholoog ISD	PI Nieuwegein	Operationeel	T1 en T2
67	Afdelingshoofd ISD	PI Nieuwegein	Tactisch	T2
REGIO AMSTERDAM:				
68	Projectleider/strategisch adviseur	AcVZ Amsterdam	Strategisch	T1 en T2
69	Regisseur Detentie en Terugkeer	AcVZ Amsterdam	Tactisch	T1
70	Senior adviseur/projectleider	AcVZ Amsterdam	Strategisch	T1
71	Programmamanager detentie en terugkeer	AcVZ Amsterdam	Strategisch	T1 en T2
72	Hoofd AcVZ	AcVZ Amsterdam	Strategisch	T1
73	Adviseur progr. Detentie en terugkeer	AcVZ Amsterdam	Strategisch	T1 en T2
74	Procesregisseur	AcVZ Amsterdam	Operationeel/ Tactisch	T2
75	Procesregisseur	AcVZ Amsterdam	Operationeel	T2
76	Regisseur Top 600/400	Gemeente Amsterdam	Operationeel	T1 en T2
77	Coördinator CTBW	Gemeente Amsterdam	Strategisch	T1 en T2
78	Soc.psychiatrisch verpleegkundige	NFIP Amsterdam	Operationeel/ Tactisch	T1
79	Plv. Directeur PI Almere	PI Almere	Strategisch	T1 en T2
80	Senior casemanager ISD	PI Almere	Operationeel	T1
81	Psycholoog ISD	PI Almere	Operationeel	T1
82	Afdelingshoofd ISD	PI Almere	Tactisch	T1

83	Afdelingshoofd ISD	PI Almere	Tactisch	T2
84	Senior casemanager ISD	PI Almere	Operationeel	T2
85	Psycholoog ISD	PI Almere	Operationeel	T2
86	Unitmanager reclassering	Leger des Heils	Strategisch	T1
87	Hoofdreclasseringswerker	Inforsa Verslavingsreclassering	Strategisch	T1
88	Adviseur	Reclassering Nederland	Operationeel/ Tactisch	T2
89	Unitmanager	Reclassering Nederland	Strategisch	T2
90	Officier van Justitie (lid kerngroep)	OM	Strategisch	T1
91	Administratief mw ISD-Bureau	OM	Strategisch	T1
92	Kernfunctionaris	Raad voor de Kinderbescherming	Operationeel/ Tactisch	T2
REGIO ARNHEM:				
93	Procesregisseur	VHH West-Veluwe Vallei	Operationeel	T2
94	Procesregisseur; Coördinator nazorg ex-gedetineerden	VHH West-Veluwe Vallei	Operationeel	T2
95	Toezichthouder	SVG reclassering	Operationeel	T2
96	Adviseur	SVG reclassering	Operationeel	T2
97	Parketsecretaris	OM en VHH West-Veluwe Vallei	Operationeel	T2
98	Senior casemanager	PI Zutphen	Operationeel	T2
REGIO DEN HAAG:				
99	Procesregisseur	VHH Haaglanden	Operationeel	T2
100	Procesregisseur	VHH Haaglanden	Operationeel	T2
101	Officier van justitie (ISD)	OM	Operationeel/ Tactisch	T2
102	Parketsecretaris	OM	Operationeel	T2

103	Parketsecretaris	OM	Operationeel	T2
104	Coördinator Bureau Nazorg	Gemeente Den Haag	Operationeel	T2
105	Toezichthouder	Fivoor reclassering	Operationeel	T2
106	Senior Casemanager	PI Haaglanden	Operationeel	T2
RECHTERS:				
107	Rechter	Rechtbank Amsterdam	Operationeel/ Tactisch	T2
108	Jurist	Rechtbank Amsterdam	Operationeel/ Tactisch	T2
109	Rechter	Rechtbank Middelburg	Operationeel/ Tactisch	T2
110	Jurist	Rechtbank Middelburg	Operationeel/ Tactisch	T2
LANDELIJK:				
111	Senior Beleidsmw. DGBS Sanctietoepassing en Jeugd)	Ministerie V&J – DGSB	Strategisch	T1
112	Senior Beleidsmw. DGBS Sanctietoepassing en Jeugd)	Ministerie V&J – DGSB	Strategisch	T2
113	Adviseur Beleid DJI – Beleid en Bestuursondersteuning	Ministerie V&J – DJI	Strategisch	T1en T2
114	Beleidsadviseur Beleid en Strategie	Openbaar Ministerie – Parket-Generaal	Strategisch	T1
115	Beleidsadviseur Beleid en Strategie	Openbaar Ministerie – Parket-Generaal	Strategisch	T2
116	Beleidsadviseur	3RO (SVG)	Strategisch	T2

Responsverdeling

In totaal zijn 116 respondenten geïnterviewd voor dit onderzoek: 92 personen die werkzaam zijn in de pilotregio's en 24 personen daarbuiten (landelijke projectgroep, twee 'nieuwe' regio's en enkele rechters).

Voor de tussentijdse peiling werden in de regio's 65 personen geïnterviewd; daarna werden er bij de eindmeting nog eens 53 personen geïnterviewd in de vier pilotregio's. Ruim een kwart van de regiorespondenten werd zowel ten behoeve van de tussenrapportage als de eindrapportage geïnterviewd. Per regio werden gemiddeld tussen de 21 en 25 personen geïnterviewd.

We hebben van de interviews in de regio's in de navolgende tabel de verdeling over de organisaties weergegeven.

Tabel B2.1 Verdeling van respondenten in pilotregio's over organisaties

	Aantal	Percentage
Veiligheidshuis/Actiecentrum	28	30
Gemeente	7	7
Openbaar Ministerie	14	15
PI	21	22
3RO	15	16
Politie	5	5
Overig (NIFP, RvdK, Exodus)	4	5
Totaal	94 ⁸³	100

Het grootste deel van de respondenten is werkzaam bij veiligheidshuis (30%) en PI (23%). Verder zijn ook de andere kernpartners in de aanpak (OM: 15% en 3RO: 16%) goed vertegenwoordigd. Een klein aantal interviews is uitgevoerd met gemeenten (8%), politie (5%) en andere partners zoals NIFP, Raad voor de Kinderbescherming en Exodus (totaal 5%).

Tabel B2.2 Verdeling van respondenten in pilotregio's over niveau

	Aantal	Percentage
Operationeel en operationeel/ Tactisch	43	47%
Tactisch	11	12%
Strategisch	38	41%
Totaal	92	100%

Bijna de helft (47%) van de geïnterviewden is werkzaam op operationeel niveau. Verder is 41% werkzaam op strategisch niveau en 12% heeft een functie op Tactisch niveau.

⁸³ Omdat sommige respondenten in twee categorieën vallen is het totaal in de tabel (94) hoger dan in de tekst (92).

Bijlage 3 Visie 3RO op ISD (2018)

3RO Visie ISD

23 mei 2018



Reclassering Nederland



ISD als *Optimum Remedium* voor duurzame gedragsverandering

De reclassering streeft ernaar interventies in te zetten die de kans op recidive beperken en resocialisatie bevorderen. Dit doen we door in te zetten op het verminderen van risicofactoren, het versterken van beschermende factoren en risicobeheersing. Welke interventies hiervoor het meest geschikt zijn, hangt af van delict, persoon en context.

Een van die interventies is de ISD-maatregel. Volgens de wetgever heeft de ISD-maatregel

twee doelen:

- Bescherming van de maatschappij
- Vermindering van de kans op recidive (door te werken aan gedragsverandering)

De ISD-maatregel is een relatief zware maatregel voor een optelsom van een groot aantal relatief kleine delicten. De maatregel komt daarom pas in beeld als veelplegers voldoen aan de harde (wettelijke) criteria voor 'stelselmatige dader'. Het ruime justitiële kader van een ISD-maatregel is voor een bepaalde groep veelplegers echter nodig om **de vicieuze cirkel van delictgedrag en (korte) strafrechtelijke interventies te doorbreken**.

Bij deze groep veelplegers is sprake van dusdanig **complexe en meervoudige problematiek, gebrekkige motivatie tot gedragsverandering en hoge recidiverisico's**, dat een ander strafrechtelijk kader, passend bij de aard en zwaarte van de delicten, niet toereikend is om de beoogde doelen te bereiken. De ISD-maatregel biedt voor deze doelgroep een kans om duurzame gedragsverandering te bewerkstelligen.

De reclassering wil criminele carrières zo vroeg mogelijk afbouwen. **De ISD-maatregel zien we als een optimum remedium, een kans, om dit doel te bereiken.** Het moment waarop de ISD-maatregel wordt ingezet, is van invloed op de kans van slagen. Welk moment optimaal is, is per cliënt verschillend. De kans van slagen is over het algemeen echter het grootst als er aanknopingspunten voor gedragsverandering zijn. Denk hierbij aan aanwezige beschermende factoren, zoals het hebben van een positief sociaal netwerk, huisvesting en dagbesteding.

De reclassering adviseert een ISD-maatregel wanneer het op dát moment, voor díe specifieke cliënt, de best mogelijke kansen tot gedragsverandering biedt. Waar mogelijk doen we dat nog vóóordat de aanwezige beschermende factoren plaats hebben gemaakt voor risicofactoren. Of op dat moment alle andere strafrechtelijke interventies al geprobeerd zijn (de 'ultimum remedium' benadering), is in de afweging van ondergeschikt belang. Dit betekent dat de ISD-maatregel ook bij jongvolwassen stelselmatige daders in overweging wordt genomen.

Beredeneerd vanuit de waardendriehoek van zorg, veiligheid en autonomie⁸⁴, is de maatregel geschikt wanneer fors ingezet moet worden op veiligheid (bescherming van de maatschappij) en/of zorg (werken aan gedragsverandering). De autonomie van de cliënt wordt hierdoor aanvankelijk ingeperkt, maar gedurende de maatregel waar mogelijk stap voor stap vergroot.

⁸⁴ Menger, A. Werken in gedwongen kader (2017).

Bijlage 4 Itemlijsten

Bij de tussenmeting in 2017 is gewerkt met uitgebreide itemlijsten (hier niet opgenomen). Voor de eindmeting in 2018 bestaat de kern van de itemlijsten voor de interviews met professionals van de verschillende organisaties steeds uit de actielijsten in de betreffende regio. Voorts is gewerkt met de volgende vragen:

Itemlijst 2018 - Interviews professionals regio X

Voortgang maatregelen

1. Welke van de *voorgenomen acties en maatregelen* zijn in de pilot gerealiseerd, voor zover u er zicht op hebt?
2. Zijn er aanvullend op dit overzicht nog *nieuwe activiteiten* uitgevoerd? Welke?

Do's & don'ts: De volgende vragen gaan over de belangrijkste lessen die getrokken kunnen worden uit de pilot ISD-JOVO. Dus uit de inspanningen die zijn gedaan om de ISD-maatregel bij jongvolwassenen beter te benutten en in te zetten als een 'optimum remedium' in plaats van een 'ultimum remedium'.

1. Wat werkt wel? Waaruit blijkt dat? En aan welke voorwaarden moet worden voldaan?
2. Wat werkt er niet? Hoe komt dat ?
3. Borging: Hoe is ervoor gezorgd dat de in de pilot ontwikkelde werkwijzen niet verloren zullen gaan?

Itemlijst interviews strategisch niveau (landelijk)

1. Wat zijn de belangrijkste acties die op departementaal niveau van uw organisatie zijn gevraagd tijdens de pilot?
2. Voortgang op deze kwesties: wat is er bereikt, c.q. wat zijn resultaten?
3. Wat zijn de belangrijkste verbeteringen die in één of meer regio's zijn doorgevoerd en waaruit blijkt dat?
(in Toeleiding ; Tenuitvoerlegging; Re-integratie)
4. Wat zijn de belangrijkste taken van partners en hoe worden deze uitgevoerd?
 - a) 3RO
 - b) OM
 - c) Politie
 - d) PI
 - e) Veiligheidshuis/Actiecentrum
 - f) Gemeenten

Itemlijst interviews rechters

1. Ervaringen/bekendheid met de pilot
2. Zijn er veranderingen te zien geweest de afgelopen jaren wat betreft:
 - a. Kwaliteit van aangeleverde dossiers jongvolwassenen?
 - b. De gebruikte argumentaties door 3RO en OM (dossier en ter zitting)?
 - c. Betrekken van jeugdinformatie?
 - d. Afwegingen omtrent het programma in de PI?
2. Wat zijn de belangrijkste argumenten om ISD op te leggen bij een JOVO?
3. Wat zijn de belangrijkste argumenten om ISD *niet* op te leggen bij een JOVO?

Bijlage 5 Overzicht doelen in pilotplannen per regio

Rotterdam	Amsterdam	Utrecht	Zeeland/West-Brabant
<p><i>Plan 2015</i></p> <p>Doelen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kwalitatieve impuls geven aan de HIC-aanpak en VP-aanpak (i.c. verdere optimalisering en intensivering van deze aanpakken) 2. ISD-maatregel opnemen in gangbaar interventiepalet als optimum remedium voor JOVO in de doelgroep <p>Subdoelen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Extra aandacht voor LVB 4. Kennis over ISD vergroten bij ketenpartners 5. Optimaliseren informatieoverdracht tussen partners 6. Ontwikkelen behandel- en regimair programma afgestemd op JOVO 7. Verdere ontwikkeling voldoende en geschikt nazorgaanbod 	<p><i>Plan 2016</i></p> <p>Hoofddoel:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Beter benutten van de ISD-maatregel voor jongvolwassen ZAVP die hier baat bij hebben, gezien zowel hun delictverleden als hun zorgbeeld <p>NB: kan bijdragen aan optimalisering van het totale ISD-proces, los van specifiek JOVO</p> <p>Subdoelen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Verbeteren toeleidingsproces <ol style="list-style-type: none"> (a) Door eerder helderheid over 'zachte criteria'. (b) Gezamenlijke lijn van 3RO. 3. Verbeteren tenuitvoerleggingsproces. Door bejegening gericht op JOVO; aandacht scholing, dagbesteding, relatie ouders/verzorgers, verbinding met extramuraal deel (waarbij ISD-er onder toezicht van reclassering staat) 4. Verbeteren terugkeerproces. Goede re-integratie m.b.t. wonen, werk, schulden, dagbesteding <p>NB: goede onderlinge aansluiting tussen intramuraal en extramuraal zijn toegevoegd aan subdoel 3 en 4</p>	<p><i>Plan 2016</i></p> <p>Doelen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Afweging ISD expliciet in casusoverleg Top X (vooraf) 2. Toeleiding verbeteren bij ISD-label 3. Programma ontwikkelen (tenuitvoerlegging) specifiek voor JOVO 4. Gemeentelijk nazorgtraject toespitsen op JOVO 	<p><i>Plan 2016</i></p> <p>Gewenste resultaten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Meer toeleiding naar de ISD voor die gevallen waarbij dat ex ante op grond van een gedegen afweging ook werkelijk een uitweg biedt 2. Re-integratie in de samenleving van de cliënten (kijken naar motivatie, zelfvertrouwen, steun omgeving) 3. Geen of minder recidive <p><i>Nieuw plan 2017</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realiseren instroom ISD JOVO 2. Verbeteren inhoudelijk programma intra- en extramuraal fase 3. Verbeteren proces re-integratie 4. Versterken regionale samenwerking en samenspel; en regiovoering veiligheidshuizen

Bijlage 6 Verklaring afkortingen

3RO:	De drie reclasseringsorganisaties
3OH:	Het wettelijk criterium dat er sprake dient te zijn van drie onherroepelijke vonnissen (in de afgelopen vijf jaar) voor ISD
AcVZ:	Actiecentrum Veiligheid en Zorg (Amsterdam)
AJB	Arrondisementaal Justitieel Beraad
ASVZ:	Zorgorganisatie voor kleinschalige zorg gericht op cliënten met verstandelijke beperking en psychische problematiek in regio Zuid-Holland en West-Brabant
CJIB:	Centraal Justitieel Incassobureau
CTBW:	Centrale Toegang Beschermd Wonen
DGBS:	Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
D&T:	Detentie & Terugkeer
DJI:	Dienst Justitiële Inrichtingen
GCOS:	Geïntegreerd Casusoverleg Ondersteunend Systeem
GIS:	Gemeentelijk Interventiespecialist
GGD:	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
HIC:	High Impact Crimes: woninginbraak, overval, straatroof
HIT:	High Impact Target. Dit is een persoon die de afgelopen drie jaar (minderjarigen: twee jaar) is veroordeeld voor een HIC-delict
HvB:	Huis van Bewaring
ISD:	Inrichting Stelselmatige Daders
JD-online:	De digitale toegang tot het justitieel documentatie systeem
JC:	Justitieel Complex
JJI:	Justitiële Jeugdinstelling
JOVO:	Jongvolwassene(n)
JR:	Jeugdreclassering
KVV:	Kies voor verandering: een training in de PI gericht op stoppen met criminaliteit
LdH:	Leger des Heils Reclassering
LVB:	Licht verstandelijk beperkt
MO:	Maatschappelijke Opvang
NIFP:	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
OM:	Openbaar Ministerie
OvJ:	Officier van Justitie
PGA:	Persoonsgerichte aanpak
PI:	Penitentiaire Inrichting
PMO:	Psycho Medisch Overleg
PO:	Psychologisch onderzoek
PPC:	Penitentiair Psychiatrisch Centrum
RIC:	Re-integratiecentrum: ruimte in de penitentiaire inrichting waar gedetineerden met ondersteuning zelf kunnen werken aan de basisvoorwaarden van hun re-integratie.
RISc:	Recidive Inschattingsschalen
RN:	Reclassering Nederland
RvdK:	Raad voor de Kinderbescherming
SAVE:	Samen Veilig Midden-Nederland: jeugdzorgaanbieder

- SCIL: Screener voor intelligentie en licht verstandelijke beperking
- SCM: Senior Casemanager (werkzaam in de Penitentiaire Inrichting)
- SOV: Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (de voorloper van de ISD-maatregel)
- SPV: Sociaal-psychiatrisch verpleegkundigen
- STD: Stelselmatige daders
- TBO: Trajectbepalingsoverleg (ook wel Trajectberaad)
- UC: Urinecontrole
- VHH: Veiligheidshuis
- VHRR: Veiligheidshuis regio Rotterdam-Rijnmond
- VHRU: Veiligheidshuis regio Utrecht
- V&J: Ministerie van Veiligheid en Justitie
- VP: Veelpleger
- vPGA: Registratiesysteem van het Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond voor de persoonsgerichte aanpak
- WMO: Wet maatschappelijke ondersteuning
- WODC: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (van het) ministerie van Justitie en Veiligheid
- WPI: Gemeentelijke afdeling Werk, Participatie en Inkomen
- ZAVP: Zeer actieve veelpleger
- ZBIW: Zorg Behandel Inrichtingswerker
- ZSM Zo Slim, Simpel, Samen, Selectief en Samenlevingsgericht Mogelijk: selectie- en afdoeningstafel voor eenvoudige misdrijven; afdoening vindt plaats binnen zes uur of binnen drie dagen
- ZVH: Zorg- en veiligheidshuis

Bijlage 7 Geraadpleegde bronnen

Candel, F. & P. Wijga (2017). *Onderzoek naar de beletselen van de continuïteit van zorg voor mensen met gevaarlijk, aggressief en ontwrichtend gedrag die geen juridische titel (meer) hebben*. Programma Continuïteit van Zorg - Andersson Elfers Felix (versie 18 april 2017).

Greenhalgh T., G. Robert, P. Bate, O. Kyriakidou, Macfarlane F, Peacock R (2004). *How to Spread Good Ideas; A systematic review of the literature on diffusion, dissemination and sustainability of innovations in health service delivery and organisations*. Report for the National Co-ordinating Centre for NHS Service Delivery and Organisation R & D (NCCSDO). April 2004.

GGZ Nederland, Zorgverzekeraars Nederland & Ministerie Veiligheid & Justitie (2017). *Geen titel, wel zorg: drieluik rapportages continuïteit van zorg. Een advies over de continuïteit van zorg na de strafrechtelijke keten*. Amersfoort, 17 juli 2017.

Inspectie Veiligheid & Justitie (2016). *Meer bekend maakt meer bemind: over ZSM en de samenwerking met de veiligheidshuizen*. Den Haag.

Kenis, P. & K. Provan (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. In: *Public Administration*, 87 (3), 440-456. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2009.01775.x.

Ministerie Veiligheid en Justitie (2017). *Gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein: een juridisch handvat voor Veiligheidshuizen* (versie 1.0, 10 maart 2017). Den Haag.

Provan, K.H. & H.B. Milward (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organisational networks. In: *Public Administration Review*, Vol. 61, No.4.

Pröpper, I., J. Plaisier, M. Mol & M. Rouw (2014). *De maatregel 'Inrichting Stelselmatige Daders' voor jongvolwassen veelplegers: de uitvoeringspraktijk en lessen voor de toekomst*, PartnersenPröpper/Impact R&D.

Rovers, B. & C. Hoogeveen (2016). *Landelijk kader voor de veiligheidshuizen: invoering, ontwikkelingen en knelpunten*. BTVO, 's-Hertogenbosch.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2007). *De Inrichting voor Stelselmatige Daders: de isd-maatregel in theorie en praktijk* (advies d.d. 4 april 2007). Den Haag.

Meerjarenagenda zorg- en veiligheidshuizen 2017-2020. Opgesteld door de partners in de zorg- en veiligheidshuizen. 's-Hertogenbosch 22 mei 2017.

Rotterdams regime voor jongvolwassen veelplegers (2017). In: *Straf!* (6, p. 7-11).

Struijk, S. (2011). *De ISD in perspectief: een studie naar de ISD-maatregel in het licht van het Nederlands strafrechtelijk sanctiestelsel ter bestrijding van recidive en criminele overlast*. Wolf Legal Publishers, Nijmegen.

Struijk, S. (2013). De hedendaagse veelpleger: een nieuwe sanctionering geveerd? In: *Sanctie*, 2013, (1).

Struijk, S. (2015). Punishing Repeat Offenders in the Netherlands: Balancing between Incapacitation and Treatment. In: *Behavioral Sciences and the Law* (p. 148-166).

Tollenaar, N. & A.M. van der Laan (2012). *Effecten van de ISD-maatregel*, WODC.

Tollenaar, N., A.M. van der Laan & K.A. Beijersbergen (2014). *Korte- en langetermijneffecten van de ISD-maatregel: technische rapportage*, WODC.

WODC (2018). *Monitor Veelplegers 2017*, WODC.

Zutphen, F. Van, M. Goderie & J. Janssen (2014). *De maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (ISD): maatschappelijke kosten-batenanalyse van een eventuele verlenging*, WODC.

Bijlage 8 Vijf stellingen (discussiebijeenkomst landelijke projectgroep)

Direct na het beschikbaar komen van de voorlopige bevindingen, heeft een discussiebijeenkomst plaatsgevonden met de regionaal projectleiders en andere leden van de landelijke projectgroep ISD-JOVO. Onderstaande vijf stellingen waren input voor de discussie.

- Stelling 1: 'Veiligheidshuis & 3RO: alleen met respect voor elkaars aandeel in het voortraject kan er effectief samengewerkt worden.'
- Stelling 2: 'Het vertrouwen dat een JOVO goed op zijn plek komt in de PI is tanende.'
- Stelling 3: 'Een beperkt aantal centraal gelegen aparte ISD-locaties voor jongvolwassenen met een groepsgrootte van maximaal 8 personen en voldoende deskundige begeleiding zou voor deze doelgroep optimaal zijn.'
- Stelling 4: 'Als we nu maar passende woonplekken hadden voor JOVO's, dan was het probleem van re-integratie goeddeels opgelost.'
- Stelling 5: 'De pilots zijn voorbij, werkprocessen afgesproken. Nu is het aan de partners om het zelf verder vorm te geven.'

Bijlage 9 Leden begeleidingscommissie

Em. Prof. Dr. A.J.A. Felling, Radboud Universiteit Nijmegen (voorzitter)

Dr. J. Raab, Universiteit van Tilburg

Mr. Dr. S. Struijk, Erasmus Universiteit Rotterdam

H. Staarink MSc, ministerie van Justitie en Veiligheid / Directie Sanctietoepassing en Jeugd

Drs. M. Padmos, ministerie van Justitie en Veiligheid / Directie Sanctietoepassing en Jeugd
(vervanging januari – november 2018)

Drs. E.M.H. van Dijk, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

