



Jeugdinterventieteam Rotterdam

*Een evaluatieonderzoek naar het functioneren van het Jeugdinterventieteam van
Bureau Frontlijn Rotterdam.*



Naam: Khoa Van Nguyen
Studentnummer: 282626
Email: v.k.nguyen1@gmail.com

Opleiding: Bestuurskunde
Master: Beleid en Politiek
Instelling: Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleiders: Dr. M.A. Beukenholdt (opleiding)
M. Kaouachi (stage)

Datum: 31 augustus 2013

Voorwoord

Deze scriptie is gebaseerd op mijn stageperiode bij het Jeugdinterventieteam van Bureau Frontlijn Rotterdam. Daar worden problematische jongeren geholpen om hun leven weer op rails te krijgen zodat ze niet meer afglijden naar de criminaliteit. Ik ben blij dat ik mijn studie heb mogen afsluiten door hierover onderzoek te doen. Ik ben zelf opgegroeid in een achterstandswijk waar veel jongeren met problemen kampten en veel van wat ik zag bij Bureau Frontlijn herkende ik. Ik hoop dat ik met mijn onderzoek een bijdrage kan leveren om meer inzicht te krijgen in hoe we jongeren en gezinnen in zulke situaties kunnen helpen.

Ik wil Mokhtar Kaouachi en Jantine de Jong hartelijk bedanken voor hun begeleiding bij Bureau Frontlijn, de samenwerking was bijzonder prettig. Ik heb grote bewondering voor de motivatie en toewijding die de mensen van het Jeugdinterventieteam hebben om deze jongeren te helpen. Ik zou zeggen ga zo door!

Daarnaast wil ik mevr. Beukenholdt-ter Mors ontzettend bedanken voor haar hulp, steun en begeleiding bij het schrijven van mijn masterscriptie. Het was een flinke uitdaging en soms ging het met vallen en opstaan, maar dankzij haar bleef ik geïnspireerd en gemotiveerd.

Ik wens u veel plezier toe bij het lezen van deze scriptie.

Khoa Van Nguyen

Augustus 2013

Contents

Hoofdstuk 1 Inleiding.....	4
1.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek.....	7
1.3 Opzet van het onderzoek.....	8
1.4 Leeswijzer	8
Hoofdstuk 2 Jeugddecidive, hulpverlening en JIT	9
Hoofdstuk 3 Theoretisch Kader.....	13
3.1 Bekkers: Politieke, rationale, culturele, institutionele benadering.....	14
3.2 Fischer: Technisch-analytische, contextuele, systeem, ideologische discourse.....	16
3.3 Koppenjan & Klijn: cognitieve, strategische, institutionele leerprocessen.....	18
3.4 Een vergelijking: verschillen en overeenkomsten.....	21
3.5 Conceptueel model.....	26
Hoofdstuk 4 Methoden en technieken.....	29
4.1 Operationalisatie	29
4.2 Onderzoeksmethoden.....	33
Hoofdstuk 5 Resultaten	34
Hoofdstuk 6 Analyse	50
Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen	58
Literatuurlijst	64
Bijlage 1.....	65
Bijlage 2.....	66

Hoofdstuk 1 Inleiding

In 2007 bericht de NOS het volgende:

“Kans op recidive na jeugddetentie groot.

Zestig procent van de criminele jongeren die op strafrechtelijke basis in jeugddetentie heeft gezeten, pleegt binnen een half jaar opnieuw een delict. Dat blijkt uit een studie van de Algemene Rekenkamer. Nederland telt 14 jeugdinrichtingen waarin ongeveer 2300 jongeren verblijven. Iets meer dan een kwart van hen zit er op strafrechtelijke basis. De Rekenkamer onderzocht de effectiviteit van de behandelmethodes van alle jeugdinrichtingen. Er is met name gekeken of de behandeling helpt om jeugddelinquenten weer op het rechte pad te krijgen. Dat blijkt dus te weinig het geval te zijn. Uit het onderzoek blijkt ook dat criminele jongens die scholing en nazorg krijgen tijdens en na een verblijf in een inrichting minder vaak opnieuw vervallen in crimineel gedrag. Maar deze scholing en nazorg worden beperkt ingezet. De Rekenkamer zegt er ernstig aan te twifelen of de verbeterplannen van het kabinet afdoende zijn om de problemen bij de jeugddetentie op te lossen. Ze spreekt van "een mager en kostbaar resultaat" van het overheidsbeleid. Het Rijk gaf in 2006 gemiddeld 250.000 euro uit per criminele jeugdige, stelt de Rekenkamer, die vindt dat voor dat geld de aanpak effectiever moet kunnen. Het is nu in veel gevallen niet duidelijk wat met de criminele jongeren bereikt wordt tijdens en na verblijf in een jeugdinrichting. Staatssecretaris van Justitie Nebahat Albayrak laat weten dat ze de aanbevelingen in het onderzoek overneemt. In een brief aan de Tweede Kamer schrijft ze dat ze een wetswijziging voorbereidt waarin scholing wordt verankerd. Ze bekijkt ook of er een wetsaanpassing nodig is voor de nazorg” (NOS, 2007).

Het bericht kaart een maatschappelijk probleem aan, namelijk de hoge recidive onder criminele jongeren in Nederland. Maatregelen om het aan te pakken leken onvoldoende te werken. Zo zouden de behandelmethodes binnen de jeugdinrichtingen niet effectief genoeg zijn. De scholing en nazorg van zulke jongeren na de detentie lijken vruchten af te werpen, maar dit wordt beperkt ingezet en men heeft vaak niet genoeg inzicht in de prestaties van zulke projecten. Dit

laatste zal onderwerp zijn van deze scriptie. In opdracht van Bureau Frontlijn Rotterdam, een organisatie die zich met haar Jeugdinterventieteam bezighoudt met de nazorg van delinquente jongeren, is er een evaluatieonderzoek verricht naar haar aanpak in het verminderen van recidive bij probleemjongeren. Bureau Frontlijn is een projectbureau van de gemeente Rotterdam. Zij heeft als doel om innovatieve oplossingen te bedenken en toe te passen voor sociale vraagstukken binnen de stad. Het kan hierbij gaan om thema's als onderwijs, opvoeding, gezondheid, hulpverlening, wonen en openbare ruimte. Kenmerkend voor de aanpak van Bureau Frontlijn is de wijze waarop zij dicht bij de burger staat en vanuit deze positie opereert. Het wordt daarom ook de *frontlijn aanpak* genoemd; daar waar de burger contact heeft met overheidsinstanties. Een van de belangrijkste programma's die Bureau Frontlijn momenteel heeft lopen is het *Jeugdinterventieteam* (JIT). Het doel van het Jeugdinterventieteam is om problematische jongeren ervan te weerhouden om weer het slechte pad op te gaan. Het betreft meestal jongeren die uit de jeugdetentie komen en waarvan – zo blijkt uit landelijk onderzoek – 85 procent weer terugkomt in het criminele circuit of door problemen weer in aanraking komen met justitie. Jeugdinterventieteam probeert onder andere door middel van intensieve begeleiding deze jongeren te stimuleren hun leven te verbeteren en niet recidive te worden. Aan de hand van een integrale aanpak waarbij het team, bestaande uit zogenaamde 'jongerencoaches', op diverse facetten van het dagelijks leven van deze jongeren probeert te interveniëren, maar ook bij de ouders en het gezin, probeert Bureau Frontlijn met het Jeugdinterventieteam de kans op recidive onder deze jongeren te verkleinen. Deze aanpak, of wat zij ook hun 'methodiek' noemen, is succesvol gebleken: sinds het team in 2008 in het leven is geroepen en ruim zeventig jongeren inmiddels door hen in behandeling zijn genomen is slechts 15 procent hiervan recidive geworden, een fors verschil met het landelijk gemiddelde. Anno 2013 wil Bureau Frontlijn haar JIT-aanpak evalueren. Hierbij stelt zij in principe drie centrale vragen:

- Wat doen we goed?
- Wat kan er beter?
- Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan voor de toekomst?

Deze scriptie baseert zich dus op een evaluatieonderzoek naar de aanpak van het Jeugdinterventieteam van Bureau Frontlijn. Hierbij wordt de focus niet zozeer gelegd op de psychologische, sociologische of criminologische behandelprincipes van haar methodiek, maar met name op de betekenis en werking van het bestuurlijk arrangement waarmee de methodiek wordt toegepast.

Doelstelling:

De doelstelling van het onderzoek is inzicht te verschaffen en indien nodig aanbevelingen te doen aan het management van Bureau Frontlijn betreffende het functioneren van het Jeugdinterventieteam. Deze aanbevelingen zullen worden gedaan op basis van een uit te voeren evaluatieonderzoek naar de JIT-aanpak.

Centrale onderzoeksvraag:

“Hoe draagt de aanpak van het Jeugdinterventieteam bij aan het verkleinen van jeugdrecidive en zijn er mogelijkheden tot verbetering?”

Deze centrale hoofdvraag wordt onderbouwd en ondersteund door de volgende vier deelvragen:

Deelvraag 1:

Welke bestuurlijke visie ligt ten grondslag aan de JIT-aanpak en wat voor plek neemt deze in, in de huidige samenleving?

Deelvraag 2:

Welke doelstellingen en middelen worden er gebruikt bij de JIT-aanpak en in hoeverre zijn ze voldoende toegesneden op de problematiek?

Deelvraag 3:

Hoe kan de samenwerking tussen actoren binnen de JIT-aanpak worden beoordeeld?

Deelvraag 4:

In hoeverre kan de JIT-aanpak als effectief en efficiënt worden beoordeeld?

Deelvraag 5:

Waar kunnen er eventueel verbeteringen aangebracht worden om het JIT beter te laten functioneren?

1.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek.

De uitkomsten van dit onderzoek zal in de eerste plaats relevant zijn voor de organisatie van waaruit de opdracht is gegeven, namelijk Bureau Frontlijn en haar medewerkers bij het Jeugdinterventieteam. Zij zullen hiermee een wetenschappelijk gefundeerd inzicht krijgen in haar aanpak. Hierdoor kan er worden ingezien wat wel, niet, of minder goed werkt, zodat strategieën eventueel aangepast kunnen worden. In een breder spectrum geldt dat de uitkomsten van dit onderzoek bijzonder nuttig kunnen zijn voor elke organisatie in het maatschappelijk middenveld dat zich bezig houdt met de begeleiding, nazorg en coaching van probleemjongeren. Het gaat erom dat het onderzoek inzichten zal bieden in werkwijzen waarmee organisaties zoals Bureau Frontlijn het probleem van jeugdrecidive aanpakken. Een praktisch ingestelde organisatie als Bureau Frontlijn is een voorbeeld van de vele organisaties die het maatschappelijk middenveld in Nederland rijk is. Het ligt dan ook in de verwachting dat er vele soortgelijke organisaties zijn die volgens een “best practice” gedachte kunnen leren van elkaar.

Op wetenschappelijk vlak zal dit onderzoek bijdragen aan kennisvorming rondom een aantal gebieden. Ten eerste zijn jonge en lerende organisaties onderwerp van onderzoek binnen de hedendaagse bestuurswetenschap. Met name als het gaat om beleidsuitvoering dat uitgaat van het principe dat succes beter behaald kan worden als men eerst vanuit de praktijk handelt en gaandeweg inzichten hieruit verkrijgt en ervan leert. De zogenaamde *frontlijnsturing* is hier een voorbeeld van en krijgt steeds meer aandacht binnen de bestuurswetenschap als in de praktijk. Zelfstandige organisaties in het maatschappelijk middenveld zijn actoren die in toenemende mate actief zijn in *governance* praktijken; het verschijnsel waarbij horizontale samenwerking en vervlochten netwerken tussen actoren een steeds belangrijker aspect wordt binnen de bestuurspraktijk en zodanig ook een grote focus krijgt binnen de bestuurskunde.

1.3 Opzet van het onderzoek

In dit onderzoek wordt de JIT-aanpak geëvalueerd. Hiervoor zijn drie bestuurskundige inzichten gebruikt over beleidsevaluaties. De eerste theorie is van Bekkers. Hij beschrijft vier mogelijke benaderingen om een beleidsevaluatie uit te voeren. De tweede theorie is van Fischer en behandelt vier zogenaamde discourses waarin evaluatievragen gesteld worden. De derde en laatste theorie is van Koppenjan en Klijn. Zij beschrijven een manier om de samenwerking tussen actoren te evalueren. Op basis van deze inzichten is er vervolgens bepaald welke aspecten belangrijk worden bevonden voor evaluatie. De empirische gegevens zijn verkregen uit enerzijds semi-gestructureerde interviews. De respondenten bestaan uit beleidsactoren die actief zijn binnen de JIT-aanpak. Het zijn de DOSA-regisseurs, projectleiders en de jongerencoaches. Deze drie groepen actoren werken op verschillende niveaus en dragen verschillen taken en verantwoordelijkheden. In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op deze actoren. Daarnaast zijn er data verkregen uit documentenanalyse. Op basis van de empirie zijn analyses uitgevoerd waarbij teruggekoppeld wordt met de theorie. Uiteindelijk volgen hieruit conclusies en aanbevelingen.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 is het inleidende hoofdstuk waarin de aanleiding van het onderzoek is beschreven en vervolgens de probleemstelling en de relevantie ervan. Hoofdstuk 2 behandelt het onderwerp nader. Het probleem van jeugdrecidive en probleemjongeren wordt ingeleid, waarna de beschrijving van de organisatie en de JIT-aanpak aan bod komt. In hoofdstuk 3 komen de theorieën aanbod. Het theoretische kader eindigt met een theoretisch conceptueel model, dat richting geeft aan het onderzoek. Hoofdstuk 4 legt uit welke onderzoeksmethoden worden gebruikt en de variabelen die middels een operationalisatie verduidelijkt worden. In hoofdstuk 5 worden de empirische bevindingen uiteengezet waarna in hoofdstuk 6 deze geanalyseerd worden aan de hand van de besproken theorieën. Tot slot worden conclusies getrokken in hoofdstuk 7 waarbij de onderzoeksvragen een voor een beantwoord worden, inclusief de centrale onderzoeksvraag. Het rapport sluit af met een literatuurlijst en bijlagen.

Hoofdstuk 2 Jeugdrecidive, hulpverlening en JIT

Recidive onder jongeren kaart een maatschappelijk probleem aan dat over het algemeen erkend wordt als een zeer moeilijk oplosbaar vraagstuk in de samenleving, juist vanwege het wederkerende aspect van het probleem: recidive jongeren. Er zijn tal van organisaties in alle soorten en maten in het maatschappelijk middenveld die zich bezig houden met deze doelgroep, ieder met hun eigen aanpak en accenten. Ondanks dat men al jaren bezig is om de recidive terug te dringen, blijken de cijfers elke keer nog steeds verontrustend te zijn. Er zijn tal van redenen te noemen waarom bepaalde interventies mislukken. Wanneer er bijvoorbeeld slechts op 1 leefgebied wordt aangegegrepen, bijvoorbeeld allen op agressiebeheersing, of alleen op verslavingsproblematiek, dan is de kans groot dat men de andere problemen niet meeneemt. Het is meestal zo dat er sprake is van een serie problemen op meerdere leefgebieden. Een andere reden kan zijn dat een interventie te ver van huis afspeelt, waardoor er weinig contact is met het gezin en leefomgeving die immers wel meegenomen moeten worden in de aanpak omdat zij vaak deel uitmaken van het probleem en/of oplossing. Nog een andere reden kan zijn dat een programma een hele groep jongeren tegelijk behandelt, terwijl het individuele maatwerk cruciaal kan zijn (Weijers, 2006:190).

Wat voor aanpakken lijken dan wel vruchten af te werpen? Uit verschillende onderzoeken blijkt dat programma's waarbij het gezin meegenomen wordt effectief blijken te zijn bij het verhelpen van problematisch gedrag bij kinderen en jongeren. Dit soort behandelingen wordt vaak functional family therapy genoemd. Uit een Amerikaans experimenteel onderzoek is gebleken dat hiermee het recidivegedrag van kinderen op latere leeftijd drastisch kan afnemen (Gordon, Graves, Arbuthnot, 1995:60). Nog verder gaat het multisysteem therapie, waarbij niet alleen het gezin van de jongere wordt meegenomen, maar het hele sociale systeem waar bijvoorbeeld ook zaken als school, vrienden en werk deel uitmaken. Dit soort therapieën blijkt zelfs nog effectiever te zijn dan behandelingen die alleen het gezin meenemen (Boonstra, Jonkman, Soeteman, Busschbach, 2009:95-96). Programma's die gebaseerd zijn op het functional family therapy of multisysteem therapie worden altijd uitgevoerd door specialisten. Om in aanmerking te komen voor dit soort programma's moet meestal aan strikte voorwaarden worden voldaan.

In Nederland staan zulke specialistische behandelingen nog in kinderschoenen. Bovendien krijgt slechts een zeer gering aantal jongeren een dergelijke behandeling toegewezen door de rechter. De meeste jongeren krijgen na detentie geen verplichte begeleiding of nazorg. Indien er nadien zich nog problemen voordien zijn er verschillende organisaties die iets voor deze jongeren kunnen betekenen, zoals Bureau Jeugdzorg, het Jongerenloket en GGD. Daarnaast kent Nederland tal van (zelfstandige) organisaties die meestal een eigen methodiek hanteren om deze jongeren te hulp te bieden. De praktijk leert dat wanneer het gaat om hardnekkige probleemjongeren en jeugddelinquenten - in Nederland gaat het dan vaak om Marokkaanse en Antilliaanse jongeren - begeleiding vaak zeer moeizaam gaat en niet zelden eindigt in mislukking. De consensus is dat er geen standaardoplossing bestaat dat voor ieder jongere even effectief werkt, garanties op succes kunnen bij lange na niet gegeven worden. Het betreft een zeer moeilijke doelgroep waarbij de gedragsproblemen vaak zo hardnekkig en complex zijn dat het zeer moeilijk is om vooraf gestelde doelen neer te zetten, juist omdat het lastig te voorspellen is of ze te behalen zijn. Het is een maatschappelijk vraagstuk waar beleidsmakers moeilijk prestatie indicatoren voor durven neer te zetten. Het is mensenwerk en het is maatwerk, de mate en timing van succesvolle resultaten kunnen veel minder goed bepaald worden.

Desalniettemin hebben de professionals in dit beleidsveld te maken met beleidssturing waarbij bepaalde eisen worden gesteld. In Koning Burger (Lans van der, 2005:105-106) wordt beschreven hoe professionals de laatste jaren steeds meer met prestatieafspraken te maken krijgen. Mensenwerk werd volgens de auteur productiewerk. Hij bepleit echter de deze mensen juist ruimte nodig hebben. Deze professionals bevinden zich vaak in een spanningsveld tussen de beleidssturing – d.w.z. de realiteit van beleid, regels, taken en verantwoording – en de frontlijnsturing, het dagelijkse werkveld waar de burgers zo goed mogelijk geholpen moeten worden (Hartman, Tops, 2005:67-71). Peeters, van der Steen en Twist noemen dit soort functies ook wel ‘tussenfuncties’. Op deze manier kunnen bureaucratische organisaties in stand blijven doordat de medewerkers die deze tussenfuncties bekleden belast worden, en als het ware een buffer vormen tussen de dagelijkse praktijk van de hulpverlening op de werkvloer en de abstracte regels en eisen vanuit de organisatie (Peeters, van der Steen, Twist,2010:31)

Toch is er een verandering te zien in het landschap van organisaties. De laatste jaren is het begrip frontlijnsturing prominenter aanwezig in de bestuurskundige literatuur, maar ook in de dagelijkse praktijk van het openbaar bestuur. Hartman en Tops beschrijven in 'In het vooronder van de publieke zaak' (2006) dat organisaties en programma's zich steeds meer gaan inrichten zodat een bottom-up werkwijze bewerkstelligd wordt: de frontlijn eerst, de organisatie en de besluitvorming volgen daarna, dan de ondersteuning en facilitatie (Tops, Hartman, 2006:78). Het Jeugdinterventieteam is zo'n programma en is een onderdeel van de organisatie Bureau Frontlijn in Rotterdam. Deze organisatie wil met haar JIT methodiek laten zien dat zij een effectieve manier heeft om delinquente jongeren te helpen en succesvolle resultaten te behalen.

Het is voor een deel een reactie op de naar eigen zeggen ineffectieve werkwijzen van gevestigde instanties, die uiteindelijk ook bijdragen aan het in stand houden van dit hardnekkige maatschappelijk probleem. Met de JIT aanpak probeert men zich dus te differentiëren van andere aanpakken. De input voor de ontwikkeling van de JIT methodiek kwam voornamelijk vanuit de persoonlijke expertises en achtergronden van hulpverleners die al jaren ervaring hebben met het werken met deze jongeren. Deze hulpverleners zijn gemobiliseerd tot het JIT en hebben hun ervaringen gebundeld om zo tot een gezamenlijke visie en aanpak te komen om deze jongeren effectiever te helpen. De methodiek is weliswaar vastgelegd in een methodiekbeschrijving, het echte werk gebeurt dagelijks in de praktijk, met en tussen mensen. De methodiek is naar eigen zeggen nog niet af. Het wordt met de tijd bijgeschaafd naarmate er meer ervaring is opgedaan met het werken volgens de methodiek en leermomenten worden meegenomen in de verdere ontwikkeling.

De belangrijkste actoren in de uitvoering zijn de jongerencoaches. Zij zijn verantwoordelijk voor de begeleiding van de jongeren en zorgen er tevens voor dat de juiste instanties met hen in contact komen. De werkzaamheden van de coach zijn dus tweeledig, enerzijds dragen zij zorg voor de persoonlijke begeleiding, anderzijds onderhouden zij contacten en werk ze samen met andere instanties. Daarnaast zijn er de projectleiders. Ook zij hebben ervaring met het begeleiden van jongeren, maar zijn meer bezig met het coördineren en leiden van de jongerencoaches. Bovendien staan zij ook in contact met andere organisaties en de DOSA-regisseurs. DOSA

staat voor Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak. Deze laatste groep mensen hebben de laatste verantwoordelijkheid over de jongeren in hun deelgemeenten en overzien de gehele hulpverleningsproces. De jongerencoaches leggen dus behalve aan de projectleiders ook aan de DOSA-regisseurs verantwoording af. De DOSA regisseurs zijn actief in elk deelgemeente. Wanneer een jongerencoach een jongen onder zijn hoede neemt die woonachtig is in Crooswijk, dan legt de coach verantwoording af aan zijn projectleider en de DOSA-regisseur van Crooswijk, immers is deze laatste de eindverantwoordelijke voor de welzijn van de jongere.

Het probleem van jeugdrecidive is hardnekkig en veel professionals en organisaties hebben moeite met de begeleiding van jeugddelinquenten. Onderzoek naar de werking en uitkomsten van het Jeugdinterventieteam kan inzicht bieden in wat werkt en niet werkt bij deze jongeren. Uit de psychologische, criminologische en sociologische hoeken is er redelijk wat geschreven omtrent jeugddelinquenten en specialistische interventies. Echter, wanneer het gaat om de effectiviteit van praktische, laagdrempelige begeleiding, waar niet alleen medische specialisten voor ingeschakeld hoeven te worden, dan is er nog heel weinig *know how*. Vandaar dat er in dit onderzoek vanuit een bestuurskundig oog gekeken is naar de wijze waarop jeugdrecidive kan worden bestreden doormiddel van begeleiding door eenvoudige maar betrokken jongerencoaches. Door het Jeugdinterventieteam onder de loep te houden zijn er nieuwe inzichten verkregen waar talloze soortgelijke organisaties en professionals in het maatschappelijk middenveld baat bij kunnen hebben wanneer zij werken met probleemjongeren. In plaats van de focus te leggen op de dure, weinig toegewezen specialistische hulp, waar hoge eisen aan worden gesteld is het idee nu om iets te kunnen betekenen voor de verbetering van de brede laagdrempelige hulpverlening voor probleemjongeren in Nederland.

Hoofdstuk 3 Theoretisch Kader

Een evaluatieonderzoek naar de werking van een bepaalde aanpak of beleid suggereert al dat er een heldere begripsvorming nodig is van het proces van evalueren. In de wetenschappelijke literatuur is veel geschreven over hoe beleid, processen en organisaties geëvalueerd kunnen worden. In dit onderzoek ligt de focus op het JIT-beleid en de uitvoering ervan. In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende soorten beleidsevaluaties beschreven. Zo kunnen diverse factoren het accent en karakter van een evaluatieaanpak bepalen, afhankelijk van het type beleidsveld, procesdynamiek, actoren, et cetera. In dit hoofdstuk zullen drie theorieën over beleidsevaluaties belicht worden en wordt er bekeken in hoeverre ze bruikbaar zijn in een theoretisch raamwerk voor dit onderzoek.

Het startpunt is de analyse van drie beleidsevaluatietheorieën, namelijk van Bekkers (2007), Fischer (2003) en Koppenjan en Klijn (2004). Bekkers stelt dat er vier benaderingen zijn om beleid te evalueren; de *rationele*, *politieke*, *culturele* en *institutionele* benadering. Elk van deze benaderingen heeft haar eigen veronderstellingen en uitgangspunten over beleid en stelt zodanig haar eigen criteria en variabelen op voor evaluatie. Fischer daarentegen ziet beleidsevaluatie als een proces waarbij zowel de traditionele *empirische* vragen als de *normatieve* vragen gesteld moeten worden. Deze 'post-empirische' benadering houdt in dat er vier soorten *discourses* (gedachtenuitwisselingen) moeten plaatsvinden waarbinnen deze vragen gesteld worden. Het betreft de *technische*, *contextuele*, *systeem-* en *ideologische* discourse. Tot slot stelt de theorie van Koppenjan en Klijn (2004) dat bij beleidsevaluatie de interacties tussen actoren van belang zijn om naar te kijken. Het gaat hier met name om de kwaliteit van samenwerking. Deze kan worden uitgedrukt in de mate waarin partijen leren van hun samenwerking; de zogenaamde leerprocessen. Deze kunnen cognitief, strategisch en institutioneel zijn.

De drie theorieën zullen uiteindelijk naast elkaar worden gezet, waarbij de verschillen en overeenkomsten zullen worden belicht. Tot slot zal er worden bepaald en beargumenteerd welke concepten uit deze drie theorieën worden gebruikt voor dit onderzoek. Deze concepten zullen worden vastgelegd in een schematisch model en daarmee het theoretisch raamwerk vormt voor dit onderzoek.

3.1 Bekkers: Politieke, rationele, culturele, institutionele benadering

Politieke benadering

De eerste evaluatiebenadering van Bekkers, de politieke benaderingen, gaat in op de vraag in hoeverre het beleid *steun* en *draagvlak* geniet onder participanten en belanghebbenden. Deze situatie speelt zich met name veel af bij beleid dat aan de hand van coproductie uitgevoerd wordt. Onderhandeling en overleg vinden dan regelmatig plaats tussen een groot aantal partijen (Bovens, 't Hart, van Twist, 2007:126). Het kan zijn dat niet iedereen positief oordeelt over het beleid. Er kunnen verschillende perspectieven bestaan waaruit het succes van beleid afgeleid kan worden. Ten eerste kan succesvol beleid worden afgeleid uit de situatie waarin een meerderheid of een groep van belangrijke hoofdspelers positief zijn over het beleid. In dat geval spreekt men ook wel van een 'dominante coalitie'. Een andere kijk erop is dat succesvol beleid bereikt is wanneer zo goed mogelijk rekening is gehouden met elk specifiek belang, wens en voorkeur van alle betrokken partijen en actoren, een voorbeeld is of iedereen in een of meerdere stadia van het beleid een stem of inspraak heeft gehad (Bekkers, 2007:303).

Rationele benadering

In de rationele benadering van een beleidsevaluatie zijn drie criteria van belang: *effectiviteit*, *efficiency* en *samenhang*. Wanneer het gaat om effectiviteit is de vraag of de input daadwerkelijk heeft geleid tot de gewenste output van belang. In andere woorden: hebben de genomen maatregelen en ingezette middelen daadwerkelijk geleid tot de gewenste uitkomsten en resultaten? Om dit te beantwoorden zouden de doelstellingen helder moeten zijn geformuleerd en ook uitgedrukt in meetbaar groot- en eenheden. Dit veronderstelt verder dat de te realiseren doelstellingen in een perfecte situatie logischerwijs het resultaat zouden moeten zijn van de ingezette middelen en maatregelen; het moet allemaal in een voorbedacht model passen. Efficiency wijst op de bepaling van de doelmatigheid van het beleid. Hierbij wordt onder andere gekeken of er in het beleid kosten en baten analyses zijn gemaakt, maar dit kan ook onderdeel zijn van de evaluatie zelf. Het laatste criterium wijst op de samenhang van beleid. Hiermee wordt bekeken of het beleid andere beleidsprocessen versterken of juist tegenwerken, oftewel is er sprake van integraal beleid (Bekkers, 2007:300-302).

Culturele benadering

In de culturele benadering gaat het erom dat de evaluatie gericht is op het bepalen van de mate waarin er een *gemeenschappelijk beeld* is gevormd over het nut en noodzaak van een bepaalde aanpak of beleid. Net als in de politieke benadering spelen subjectieve oordelen van verschillende partijen een rol bij de evaluatie. Het verschil is dat succesvol beleid niet zozeer bepaald wordt aan de hand van de weging en 'optellen' van belangen en draagvlak, maar eerder door de wijze en mate waarop er overeenstemming gecreëerd wordt over ideeën, probleemdefinities, oplossingen, waardoor er een gedeeld beeld ontstaat onder betrokkenen ten aanzien van het beleid en/of beleidsvraagstuk. Elke betrokken actor verleent een bepaalde betekenis aan het gevoerde beleid en deze kan onderling verschillen wanneer actoren vanuit een verschillende context en historie opereren. Wanneer actoren met elkaar interacteren, kunnen zij aan de hand van dialoog en onderhandeling werken naar gemeenschappelijke beeldvorming (Bekkers, 2007:303-304).

Institutionele benadering

Tot slot wordt er in de institutionele benadering uitgegaan van de assumptie dat oordeelsvorming over beleid niet eenvoudig is vanwege het bestaan van meerdere *logica's* en *rationaliteiten*. Zo illustreren de drie voorgaande benaderingen al dat er meerdere zienswijzen zijn om te bepalen wanneer beleid succesvol is. In de praktijk kunnen er nog veel meer zienswijzen en manieren bestaan om een oordeel te vellen over beleid. Het openbaar bestuur heeft een multidimensionaal karakter, waarbij beleidsbepalers, stakeholders en betrokken actoren allemaal op een verschillende manier over beleid kunnen denken en oordelen. Behalve dat in deze benadering wordt bekeken of het beleid werkt, kunnen er ook vragen worden gesteld over de haalbaarheid van het beleid, zowel vanuit operationeel oogpunt als politiek en maatschappelijk oogpunt. Maar ook legitimiteitsvragen, waarbij gekeken wordt of het beleid wel aan de wensen en voorkeuren van de samenleving tegemoet komt. Er kan ook aandacht geschonken worden aan het lerend vermogen van actoren in het beleidsproces, waarbij ervan uitgegaan wordt dat een goede uitvoering van beleid afhankelijk is van de mate waarin vooruitgang en succes mede bepaald wordt door leerprocessen (Bekkers, 2007:304).

3.2 Fischer: Technisch-analytische, contextuele, systeem, ideologische discourse

Technisch-analytische discourse

In zijn visie over beleidsevaluatie stelt Fischer dat men vier categorieën van evaluaties kan uitvoeren door middel van zogenaamde communicatieve *discourses*. Discourses duiden op processen als uitgebreide gesprekken en gedachtenuitwisselingen. Om te beginnen is er de *technisch-analytische* discourse, ook wel programmaverificatie genoemd. Zoals de naam al zegt staat het programma centraal en het doel is om harde feitelijke gegevens over de uitkomsten van het programma te achterhalen, meestal door technische en analytische methoden toe te passen. Zo kan het gaan om metingen ten aanzien van de effectiviteit van het programma, dus in hoeverre de vastgestelde doelstellingen zijn behaald, maar ook of er andere onverwachte uitkomsten zijn opgetreden, zowel in positieve als negatieve zin. Behalve de effectiviteit is ook de efficiency van belang. Uiteindelijk is het gewenst om iets te zeggen over de verhouding input en output van het programma. Centraal binnen deze discourse is dat er feiten achterhaald dienen te worden, bij voorkeur door het meten van kwantificeerbare groot- en eenheden (Fischer, 2003:193).

Contextuele discourse

Bij de *contextuele discourse*, ook wel de situationele validatie genoemd, gaat het er om dat het doel (en de doelstellingen) van het programma onder de loep worden gehouden. Zo wordt er nagegaan of deze aansluiten op de problematiek waarvoor het programma in het leven is geroepen. Zijn er veranderingen opgetreden in de omgeving waardoor de doelstellingen niet meer relevant zijn of zijn er situaties waarbij er binnen het programma uitzonderingen moeten worden gemaakt en af wordt geweken van de doelstellingen? Kortom, het gaat er in deze fase om dat er vragen worden gesteld die als doel hebben om na te gaan of het gevoerde beleid en aanpak (nog) wel voldoende relevant en toegesneden is voor de specifieke situatie waarvoor het in leven is geroepen. Het gaat hier dus om een validatievraag; zijn de probleemdefinities en oplossingen wel voldoende toegesneden op de feitelijke situatie. Het is een discourse waarbij normatieve betekenisgeving van belang is en daarom de kracht van het argument centraal staat (Fischer, 2003:194).

Systeem discourse

Waar de technisch-analytische en contextuele discourses zich hoofdzakelijk richten op het programma en de concrete probleemsituatie waarop het invloed probeert uit te oefenen, richten de laatste twee discourses zich op een nog hogere en abstracter niveau, ook wel evaluaties van de *tweede orde* genoemd, de technisch-analytische en contextuele discourses vormen de *eerste orde* evaluaties. In het *systeem discourse*, ook wel 'maatschappelijke vindicatie' genoemd, worden er vragen gesteld omtrent de toegevoegde waarde dat het programma heeft aan de samenleving. Om specifieker te zijn wordt er bekeken of het algemene doel van het programma een bijdrage levert aan de maatschappij. Zo is het denkbaar dat het programma andere ontwikkelingen in de samenleving op gang zet. Deze ontwikkelingen zouden bijbedoelingen kunnen zijn van een programma, maar het is ook mogelijk dat er sprake is van onverwachte neveneffecten, die zowel positief als negatief kunnen uitpakken. Een ander belangrijk aspect betreft de kosten -en batenverhouding van het programma voor de samenleving; wordt met het in stand houden van het programma verandering toegebracht aan de verdeling van macht, middelen en welvaart? Het kan hier dus ook gaan om vragen die de effecten voor sociale groepen en klassen in de samenleving aankaart. Ook hier geldt weer dat de kwaliteit van de argumentatie van belang is (Fischer, 2003:194).

Ideologische discourse

De andere discourse uit de tweede orde is de *ideologische discourse*. Het gaat er hier om dat er wordt nagegaan wat de ideologische gedachten en waarden zijn die ten grondslag liggen aan het programma/beleid en welke plaats deze innemen in de samenleving. Het gaat om de sociale keuzes die men in de maatschappij maakt, welke sociale keuzes de bestuurders en beleidsmakers maken en welke gevolgen en conflicten erdoor kunnen ontstaan. Het gaat om de vraag in wat voor samenleving wij willen leven, welke waarden we hanteren en de sociale structuren die hieruit voortkomen. Is het beleid nog wel passend en legitiem, past de achterliggende ideologie nog wel in deze maatschappij? Het gaat er in deze discourse dus om dat de oordeelsvorming zich richt op de argumentatie achter de ideologie en de sociale structuren waarbinnen het beleid zich manifesteert (Fischer, 2003:193-195).

3.3 Koppenjan & Klijn: cognitieve, strategische, institutionele leerprocessen

Cognitieve leerprocessen

Elk actor heeft zijn eigen kennis, expertise en ervaring ten aanzien van een beleidsprobleem. Bij samenwerking kunnen verschillende actoren mogelijk verschillende probleemdefinities erop nahouden, als ook verschillende opvattingen over oplossingen. Joint image building is het proces waarbij inzicht in het probleem en oplossingen wordt vergroot door de krachtenbundeling van actoren. Hier zijn twee criteria aan verbonden. Ten eerste moeten deze inzichten zijn vergaard op basis van (wetenschappelijk) informatie. Deze inzichten uiteindelijk gedeeld worden door alle actoren. De gewenste uitkomst is wanneer aan beide criteria is voldaan, men spreekt dan van *negotiated knowledge*. Is er onderzoek gedaan naar het probleem en oplossingen, maar bestaat er geen consensus onder actoren over de betekenis en/of uitkomsten ervan, dan is er sprake van *superfluous knowledge* (overbodige kennis). Wanneer consensus wel plaatsvindt over de probleemformulering en oplossing, maar deze niet gebaseerd is op betrouwbare informatie, dan spreekt men van *negotiated nonsense*. In dat geval zullen oplossingen op basis van deze consensus snel geïmplementeerd worden, maar lopen een hoog risico de verwachtingen niet waar te maken. Tot slot, wanneer er betrouwbare informatie is gebruikt om inzichten te vergaren en uiteindelijk ook geen consensus bestaat over probleemformulering en oplossingen, dan spreekt men van *ambiguity*, oftewel vaagheid. Het proces waarbij kennis en inzicht wordt vergaard in problemen en oplossingen wordt ook wel cognitief leren genoemd (Koppenjan en Klijn, 2004:125-126).

	Consensus over probleemformulering en oplossing?	
	Ja	Nee
Consensus over de validiteit van informatie?		
Ja	Negotiated knowledge	Superfluous knowledge
Nee	Negotiated nonsense	Ambiguity

Tabel 1. Joint image building (Koppenjan & Klijn, 2004: 125-126).

Wanneer het beleid eenmaal resultaten heeft voortgebracht, dan is er een tweede inhoudelijke aspect dat geëvalueerd moet worden, namelijk in hoeverre de resultaten positief worden geacht door alle partijen en in welke mate er rekening is gehouden met ieders belang. Koppenjan en Klijn gebruiken hiervoor het begrip goal intertwinement; resultaten die gezamenlijk bevredigend worden bevonden, maar ook aan ieders individuele doelstellingen tegemoet is gekomen (tabel 2). Het wordt ook wel een win-win situatie genoemd. Net als bij joint image building zijn ook hier vier scenario's mogelijk. De gewenste uitkomst is wanneer de resultaten tevreden worden geacht door alle partijen en er rekening is gehouden met ieders individuele doelstellingen. Men spreekt dan van goal intertwinement. Wanneer rekening is gehouden met ieders individuele doelstelling, maar is er geen gezamenlijke bevrediging over de uitkomsten, dan is er onvoldoende geleerd om tot een collectief goed resultaat te komen. Zijn de uitkomsten wel naar wens, maar is niet aan ieders doelstelling tegemoet gekomen, dan zijn er compromissen gesloten. Het slechtste resultaat is wanneer de uitkomsten niet worden gedragen, noch rekening houden met elkaars doelstellingen. Er is dan sprake van een ineffectief proces waarbij onvoldoende inzichten in het probleem en oplossingen zijn vergaard (Koppenjan en Klijn, 2004:125-127).

Individuele doelstellingen behaald?		
	Ja	Nee
Collectieve bevrediging over de uitkomsten?		
Ja	Goal intertwinement	Compromis
Nee	Onvoldoende leerproces of te hoge kosten	Geen leerproces, inefficiënt en ineffectief proces

Tabel 2. Goal intertwinement (Koppenjan & Klijn, 2004: 125-127).

Strategische leerprocessen

Het strategisch leerproces gaat over de capaciteit van actoren om met conflicten om te gaan. Dit kan gebeuren wanneer actoren verschillende belangen hebben en niet in staat zijn om een gezamenlijk belang te formuleren waaruit gezamenlijk actie geproduceerd kan worden. Hierdoor kunnen *blokkades* en *stagnatie* ontstaan. Dit hoeft niet altijd slecht te zijn, aangezien het momenten kunnen zijn waarop belangen en doelstellingen opnieuw gedefinieerd kunnen worden ten gunste van de samenwerking, wat weer zorgt voor *breakthroughs*. Wanneer het wel slecht gaat kan stagnatie zorgen voor gevoelens van machteloosheid en cynisme. Het proces kan dan echt vastlopen, ook wel *deadlocks* genoemd. Tot slot kan het van belang zijn te evalueren naar de mate waarop actoren open staan voor de invloed van derde partijen. Het samenwerkingsverband moet daarom toegankelijk genoeg zijn voor andere partijen, het proces transparant en democratisch gelegitimeerd zijn (Koppenjan en Klijn, 2004:127-128).

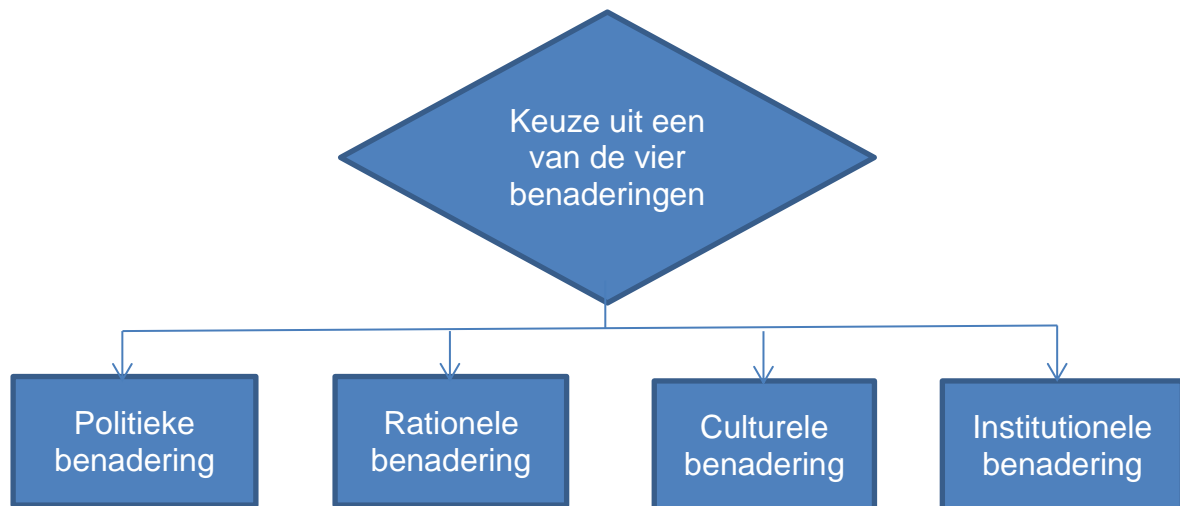
Institutionele leerprocessen

Het derde evaluatie aspect dat Koppenjan en Klijn benoemen betreft de mate waarin actoren relaties, regels, betekenissen, gedragscodes en vertrouwen hebben ontwikkeld na de samenwerking zodat het makkelijker voor hen wordt om toekomstige samenwerkingsverbanden aan te gaan met dezelfde of andere partijen. Dit wordt ook wel institutioneel leren genoemd. Het gaat hier om het ontwikkelen van eigenschappen die duurzame samenwerking stimuleren. Op den duur kunnen actoren blijvende relaties opbouwen, wat uiteindelijk weer kan zorgen voor netwerkontwikkeling. Uiteindelijk weten actoren elkaar makkelijker te vinden, kennen elkaar beter (door eerdere ervaringen met elkaar) en zijn er minder 'onzekerheden' bij nieuwe samenwerking (Koppenjan en Klijn, 2004:128).

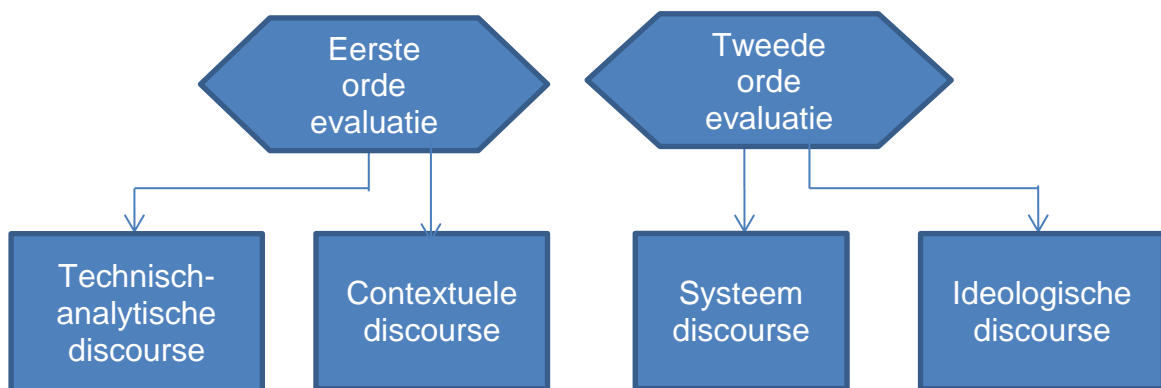
Om verwarring te voorkomen moet worden opgemerkt dat het woord 'institutioneel' hier een andere betekenis heeft dan de manier waarop Bekkers het woord gebruikt in zijn theorie. Bekkers noemt een evaluatiebenadering 'institutioneel' wanneer deze het multidimensionale karakter van het denken over beleid onderschrijft. Koppenjan en Klijn daarentegen noemen bepaalde leerprocessen 'institutioneel' wanneer actoren bezig zijn om duurzame samenwerkingsrelaties op te bouwen. Dus hoewel het woord in beide theorieën zit worden ze voor twee verschillende concepten gebruikt

3.4 Een vergelijking: verschillen en overeenkomsten

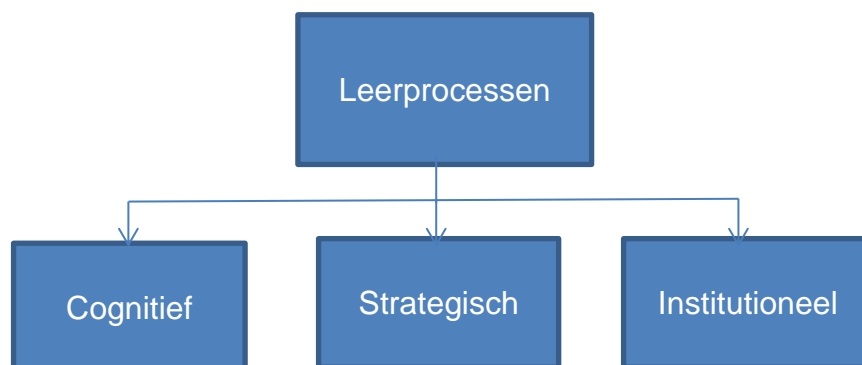
De drie besproken theorieën worden hieronder in een overzicht schematisch weergegeven met hun centrale concepten. In deze paragraaf wordt er nagegaan wat de belangrijkste verschillen en overeenkomsten zijn tussen de drie theorieën.



Figuur 1. Beleidsevaluatie volgens Bekkers



Figuur 2. Beleidsevaluatie volgens Fischer



Figuur 3. Beleidsevaluatie volgens Koppenjan en Klijn

Verschillen

De theorie van Bekkers verschilt op een wezenlijke manier van de andere twee theorieën. De vier benaderingen van Bekkers beschrijven vier verschillende manieren waarop beleid benaderd en daarmee geëvalueerd kan worden. Afhankelijk van het beleidsveld, de soort actoren die erin spelen, wijze van interactie, verloop van het beleidsproces en de aard van de uitkomsten kan een onderzoeker de voorkeur geven aan een van de vier benaderingen, waarbij de verwachting is dat die het beste aansluit op de onderzoekscasus. Bekkers maakt dus duidelijk dat er een afweging moet plaatsvinden in de wijze waarop een bepaalde beleidscasus wordt benaderd en geëvalueerd en men heeft de keus om dit op een politieke, rationele, culturele of institutionele wijze te doen.

Deze afweging in keuze wordt niet bepleit in de theorieën van Fischer en Koppejan en Klijn. Fischer erkent weliswaar met zijn vier discourses dat er verschillende zienswijzen zijn om een evaluatie uit te voeren, hij ziet ze echter eerder als verschillende lagen binnen één evaluatie; oftewel een evaluatie omvat in een ideale situatie verschillende evaluatieniveaus, namelijk de discourses uit de eerste en tweede orde. De samenwerking tussen actoren dat centraal staat bij Koppenjan en Klijns theorie bestaat tevens uit drie aspecten van leerprocessen; cognitief, strategisch en institutioneel. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de samenwerking moeten dus ook alle drie aspecten binnen de evaluatie meegenomen worden.

Een ander belangrijk verschil is hoe de theorie van Fischer zich op zijn beurt onderscheidt van de andere twee theorieën. Fischer is van mening dat rationele beleidskeuzes verbonden zijn met het normatieve; het zijn mensen met opvattingen en emoties die beleidskeuzes maken. Wanneer normatieve factoren niet meegenomen worden in de conclusies van een evaluatie, kan er ook minder goed van het beleid geleerd worden. Hierdoor is de kans groot dat beleidsmakers weer dezelfde fouten zullen maken in hun beleidskeuzes. Fischer maakt dus een duidelijk onderscheid tussen het rationele en het normatieve aspect van beleid. Hij maakt een onderverdeling in een technische, contextuele, systeem- en ideologische discourse. De eerste twee discourses richten zich met name op de problematiek, beleid en haar

context (eerste orde evaluatie). De laatste twee discourses richten zich op de relatie tussen het beleid en de samenleving, evenals de ideologische waarden die het herbergt (tweede orde).

Vergeleken met de theorieën van Bekkers en Koppenjan & Klijn gaat de theorie van Fischer dieper in op de betekenis en gevolgen van beleid. Vragen als 'welke gevolgen heeft het beleid voor de samenleving', 'welke waarden herbergen het beleid', of 'is het beleid nog voldoende relevant' illustreren deze focus. Dit, in tegenstelling tot Koppenjan en Klijn die uitsluitend vragen stellen omtrent de samenwerking tussen actoren binnen het beleidsproces. Ook bij de theorie van Bekkers wordt in geen van zijn vier benaderingen zo specifiek ingegaan op de uitwerking en betekenis van het beleid.

Tot slot verschilt de theorie van Koppenjan en Klijn met de andere twee theorieën in die zin dat als enige het aspect van samenwerking benoemt en uitwerkt. Wanneer beleid uitgevoerd wordt aan de hand van samenwerking tussen verschillende actoren, dan kan de kwaliteit van de samenwerking van invloed zijn op het proces en de resultaten. Samenwerking staat dan ook centraal in de beleidsevaluatie volgens Koppenjan en Klijn. Door naar de beleidsuitkomsten en resultaten te kijken en te achterhalen hoe deze door die samenwerking zijn beïnvloed, kunnen er uitspraken gedaan worden over de mate waarin actoren hebben 'geleerd' om gezamenlijk tot bevredigende resultaten te komen. De invloed van samenwerking op de inhoud, het proces, en op institutioneel vlak kan dan geëvalueerd worden.

De politieke en culturele benadering van Bekkers gaan weliswaar in op concepten als steun, draagvlak en gemeenschappelijke beeldvorming tussen actoren, de uitleg hierover is vergeleken met Koppenjan en Klijns theorie over leerprocessen meer algemeen. Zo gaan Koppenjan en Klijn nader in op het proces van consensusvorming waarbij zaken als blokkades en stagnaties worden besproken. Daarnaast bespreken zij de verschillende soorten uitkomsten die uit samenwerking kunnen ontstaan en welke factoren hierbij een rol spelen zoals de validiteit van wetenschappelijke informatie en de waarborging van de verschillende belangen.

Overeenkomsten

Uit de voorgaande paragraaf is vastgesteld dat er verschillen zijn tussen de drie theorieën. De een legt een keuze voor tussen een aantal opties van benaderingen, de ander gaat dieper in op een bepaald aspect van beleid. Dit zijn in grote lijnen de onderscheidende kenmerken in de vergelijking. Wanneer er nu nader ingezoomd wordt op de verschillende onderdelen binnen deze theorieën, dan zijn hiertussen toch lijnen te trekken.

Om te beginnen wordt er gekeken welke benaderingen van Bekkers overeenkomsten vertonen met andere theorieën. Zijn politieke benadering gaat over steun en draagvlak onder participanten. Het gaat hier over de rol van actoren. Ook zijn culturele benadering gaat over actoren, want daar gaat het om de gemeenschappelijke beeldvorming. De rol van actoren en de steun, draagvlak en beeldvorming die daaruit kunnen voortkomen worden tevens genoemd in de theorie van Koppenjan en Klijn, sterker nog hun hele theorie stelt de rol van actoren centraal. Vast te stellen is dat het belang van actoren (en hun samenwerking) in ieder geval gedeeld wordt door twee van de drie theorieën (Bekkers en Koppenjan en Klijn).

Wordt er nu gekeken naar de rationele benadering van Bekkers, dan is het duidelijk dat het vaststellen van effectiviteit en efficiëntie van beleid daar prioriteit heeft, het liefst zo nauwkeurig mogelijk. De andere theorie waarin dit ook nadrukkelijk naar voren komt is de theorie van Fischer en wel binnen zijn technisch-analytische discourse. Het doel is om betrouwbare uitspraken te doen over de efficiëntie en effectiviteit van het beleid. Het belang van het vaststellen van effectiviteit en efficiëntie van beleid is dus een tweede parallel dat getrokken kan worden binnen de vergelijking en komt voor binnen twee van de drie theorieën (Bekkers en Fischer).

De vierde benadering van Bekkers, de institutionele benadering gaat over het multidimensionale karakter van beleid en oordeelsvorming. Deze benadering kent verder geen overeenkomsten met wat er in de andere theorieën besproken wordt en staat daarom binnen de vergelijking op zichzelf.

Tot slot is de contextuele, systematische en ideologische discourse binnen Fischer 's theorie eveneens niet te vergelijken met andere zienswijzen binnen de twee andere theorieën. Deze drie discourses hebben wel een sterke onderlinge samenhang, namelijk het centraal stellen van de problematiek en het beleid als oplossing.

	Verschil	Overeenkomst
Bekkers Fischer	Bekkers beschrijft 4 benaderingen waaruit de evaluator er 1 dient te kiezen om een case mee te evalueren. Fischer daarentegen beschrijft 1 benadering waarmee een case geëvalueerd kan worden.	Beide theorieën beschrijven het belang van het meten van effectiviteit en efficiëntie: namelijk de rationele benadering van Bekkers en de technisch-analytische discourse van Fischer
Bekkers K&K	Bekkers beschrijft 4 benaderingen waaruit de evaluator er 1 dient te kiezen om een case mee te evalueren. Koppenjan en Klijn daarentegen beschrijven 1 benadering waarmee een case geëvalueerd kan worden.	Beide theorieën beschrijven het belang van de invloed van actoren en samenwerking: namelijk de politieke en culturele benadering van Bekkers en de drie leerprocessen van K&K
Fischer K&K	Fischer richt de focus op beleid en problematiek terwijl K&K de focus richt op actoren en samenwerking	Geen overeenkomsten

Tabel 3.

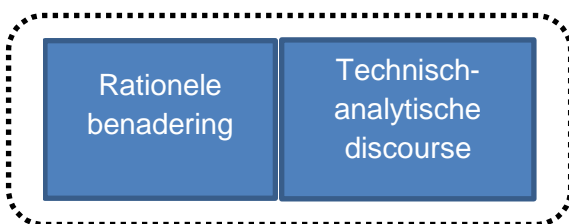
Uiteindelijk is er een theoretisch onderdeel dat niet in het schema genoemd is, namelijk de institutionele benadering van Bekkers. Dit is echter niet verwonderlijk gezien de betekenis van de institutionele benadering van Bekkers. Deze benadering zegt dat er geen eenduidige, one-best-way manier is om beleid te evalueren, doordat er altijd verschillende logica's, zienswijzen en rationaliteiten bestaan onder mensen.

Behalve dat deze factoren van invloed zijn op oordeelsvorming, kan ook de positie van de evaluator en meewegende belangen invloed uitoefenen. Op deze wijze is een scala aan mogelijkheden voor te stellen waarin een vorm van oordeelsvorming kan plaatsvinden. De conclusie is dan ook dat de institutionele benadering van Bekkers niet zozeer een manier van evaluatie op zich is, maar eerder een uitleg over hoe over oordeelsvorming gedacht kan worden.

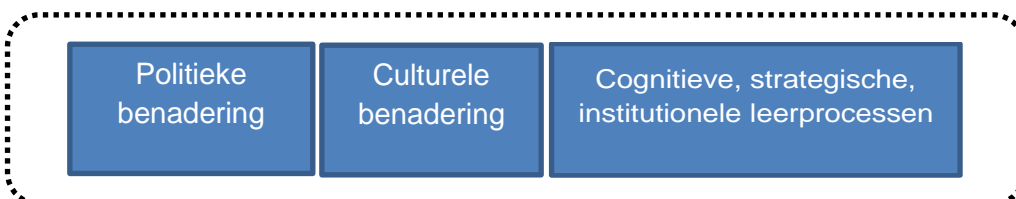
3.5 Conceptueel model

Uit de vergelijking tussen de theorieën van Fischer, Bekkers, Koppenjan en Klijn zijn de belangrijkste verschillen en overeenkomsten benoemd. Het doel is om op basis hiervan tot een te gebruiken onderzoekstheorie te komen. Er zijn drie grote variabelen te onderkennen binnen de drie besproken theorieën. Deze zijn 1) effectiviteit en efficiëntie, 2) actoren en samenwerking, 3) beleid en problematiek:

Effectiviteit en efficiëntie



Actoren en samenwerking

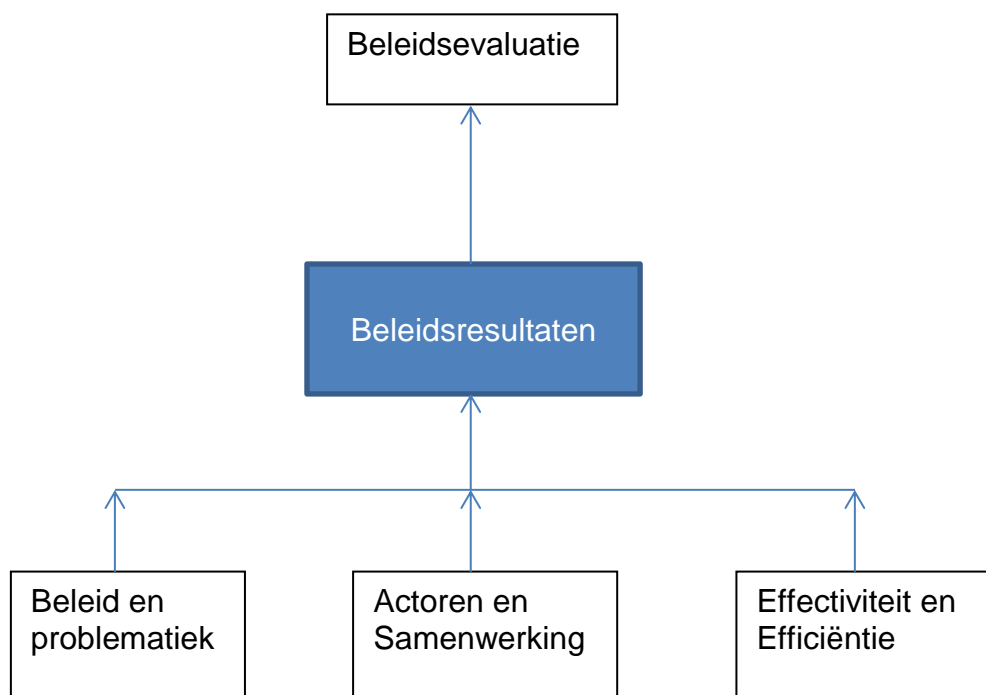


Beleid en problematiek



Figuur 4.

Zoals is afgebeeld zijn deze drie variabelen benoemd op basis van de samenhangende theoretische onderdelen uit de drie besproken theorieën. Aan de ene kant zijn er onderdelen uit verschillende theorieën die met elkaar samenhangen, bijvoorbeeld bij de variabele 'effectiviteit en beleid' waarbij de rationele benadering van Bekkers en de technisch-analytische discourse van Fischer met elkaar samenhangen. Bij 'actoren en samenwerking' hangen de politieke en culturele benaderingen van Bekkers samen met de leerprocessen onder actoren van Koppenjan en Klijn. Aan de andere kant kennen de contextuele, systeem, en ideologische discourses van Fischer geen inter-theoretische equivalent, maar hebben een sterke onderlinge samenhang. Het gaat er uiteindelijk om dat aan de hand van deze drie theorieën, duidelijk aanwezige en beargumenteerde variabelen geïdentificeerd kunnen worden. In dit geval is dat dus effectiviteit en efficiëntie, actoren en samenwerking, en beleid en problematiek. Deze drie variabelen zullen van nu af aan voor dit onderzoek centraal staan. Hieronder worden ze afgebeeld in een conceptueel model voor dit onderzoek:



Figuur 5. Conceptueel model

De theorie achter dit conceptueel model kan als volgt kunnen worden uitgelegd: Evaluatie van beleid kan op verschillende manieren worden benaderd en op verschillende manieren worden uitgevoerd. Van belang is een kwalitatief hoog evaluatieoordeel te kunnen vellen over beleid. Om dit te bewerkstelligen moet een zo veelzijdig en omvattend mogelijke evaluatie uitgevoerd kunnen worden. In het ideale geval richt de evaluatie zich op drie grote variabelen, namelijk:

1) Beleid en problematiek

Beleid dat goed in elkaar steekt en aansluit op de problematiek en context verhoogt het succes van beleid. Inzichten hierin kunnen worden verkregen door discourses (Fischer) uit te voeren op contextueel, systematisch en ideologisch vlak. Hierbij moet vooral rekening gehouden worden met de normatieve drijfveren achter beleidsvorming. De kracht van argumentatie staat centraal in de oordeelsvorming.

2) Actoren en samenwerking

Een goede en duurzame samenwerking tussen actoren verhoogt de kans op succesvolle beleidsresultaten. Inzicht hierin kan worden verkregen door te kijken naar leerprocessen onder actoren (Koppenjan en Klijn). Door processen te benoemen in termen van politieke en culturele processen (politieke en culturele benadering van Bekkers) kan een meerwaarde gecreëerd worden voor het evaluatieoordeel.

3) Effectiviteit en efficiëntie

Een van de meest voor de hand liggende aspecten van evaluatie is het effectiviteit -en efficiëntieoordeel. Om hier een adequate uitspraak over te kunnen doen moeten er voldoende en zinvolle gegevens voorhanden zijn over de input en output van beleid (Bekkers, Fischer).

Hoofdstuk 4 Methoden en technieken

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste begrippen nader gedefinieerd. Met name de onderzoeksvariabelen zullen zo helder mogelijk worden uitgelegd zodat in de loop van het onderzoek geen verwarring of onduidelijkheid bestaat over de betekenis ervan. Vervolgens zal er worden ingegaan op de gebruikte onderzoeksmethoden voor het verkrijgen en verwerken van de onderzoeksdata.

4.1 Operationalisatie

Uit het conceptueel model is af te leiden dat er drie groepen variabelen zijn, namelijk 'beleid en problematiek', 'actoren en samenwerking' en 'effectiviteit en efficiëntie'. De variabelen binnen elk van deze groepen zullen nu benoemd en gedefinieerd worden.

Beleid en problematiek

Beleid kan in beginsel worden omschreven als het nastreven van bepaalde maatschappelijke waarden. Door bepaalde keuzes en afwegingen te maken worden deze waarden gerealiseerd voor bepaalde groepen burgers. Hiervoor worden beleidsdoelen en doelstellingen opgesteld, middelen ingezet en een manier van werken gehandhaafd. Op deze manier probeert een instantie middels beleid invloed of sturing uit te oefenen op bepaalde ontwikkelingen in de samenleving. Ter illustratie een voorbeeld: wanneer lucht- en zeehavens gaan uitbreiden worden zij door overheden geacht dit op een verantwoorde manier te realiseren. Het beleid hierin kan dan als volgt worden afgeleid. De waarden zijn het behoud van natuur en recreatieruimte. De keuze en afweging om dit te bewerkstelligen is door luchthavens op te dragen hier rekening mee te houden in hun expansieplannen. Nadere doelstellingen kunnen zijn: handhaven van maximale uitbreidingsoppervlak, maximum geluidsoverlast of co2 uitstoot. Middelen om dit te bewerkstelligen zijn van juridische aard, maar ook kan er worden bepaald dat luchthavens andere actoren dienen te betrekken in hun uitbreidingsplannen zodat de verschillende belangen meegenomen worden. Op deze wijze kan beleid worden geïdentificeerd. Door subvariabelen aan te wijzen als waarden, doelstellingen, middelen en afwegingen kan er een beeld gevormd worden van het gevoerde beleid.

Naast beleid wordt er in dit onderzoek ook gesproken over problematiek, of beter gezegd beleidsproblematiek of beleidsprobleem. Een beleidsprobleem kan worden beschreven als een maatschappelijke ontwikkeling of situatie die door een instantie als ongewenst wordt beschouwd en waar vervolgens aan de hand van beleid geprobeerd wordt invloed of sturing uit te oefenen zodat de gewenste situatie of ontwikkeling gerealiseerd wordt. De samenleving is complex en er wordt door tal van verschillende instanties beleid uitgevoerd om invloed uit te oefenen op verschillende ontwikkelingen in de samenleving. Zo werd bijvoorbeeld de lesuitval in het voortgezet onderwijs gezien als een maatschappelijk probleem. Het rijk probeert vervolgens in haar onderwijsbeleid hier iets aan te veranderen (Rijksoverheid, 2007). Oorzaken voor de lesuitval zouden bijvoorbeeld kunnen zijn: lage salarissen in het onderwijs, hoge werkdruk, lage populariteit van onderwijsstudies onder studenten, etc. De gevolgen van de lesuitval is bijvoorbeeld de achteruitgang van de kwaliteit van het onderwijs, wat niet ten goede komt aan de ontwikkeling van scholieren. Dit kan wellicht schooluitval bij zwakkere groepen zoals etnische minderheden in de hand werken. Ook kan dit zorgen voor een verdere toename in werkdruk onder huidige leraren, waardoor ook de lerarenuitval een groter probleem wordt. Op deze manier is te zien dat een beleidsprobleem behalve meerdere oorzaken ook meerdere gevolgen kan hebben, waarvan de laatste niet zelden na elkaar opvolgen. Bij het definiëren en afbakenen van een beleidsprobleem is het dus belangrijk om de belangrijkste oorzaken en gevolgen in kaart te brengen en deze relaties helder voor ogen te krijgen.

Actoren en samenwerking

De tweede groep van variabelen valt onder 'actoren en samenwerking'. Actoren kunnen worden omschreven als personen, groepen mensen (burgers) of instanties die een rol vervullen bij het beleidsproces. Meestal hebben actoren een belang bij de uitkomsten van beleid. Ze worden ook wel stakeholders genoemd. Zo heeft ieder zijn eigen waarden en opvattingen over maatschappelijke kwesties, hanteren een bepaalde houding en handelen op ieders eigen manier. In het geval van instanties is er vaak sprake van organisatiewaarden, organisatievisie, een motto en werkwijze. Actoren kunnen aan de ene kant passief zijn ten opzichte van het beleidsproces, dan gaat het bijvoorbeeld om actoren die geen invloed uitoefenen maar wel door het beleid beïnvloed worden. Aan de andere kant zijn er actoren die wel invloed

uitoefenen op het beleid (dat vervolgens wellicht ook weer invloed heeft op hen). Dit kan enerzijds gebeuren doormiddel van participatie in de beleidsuitvoering, dus bijvoorbeeld door zeggenschap te hebben in de besluitvorming. Anderzijds is het ook mogelijk dat er invloed wordt uitgeoefend van buitenaf, door bijvoorbeeld via protest druk uit te oefenen op de beleidsmakers. Een andere onderscheiding onder actoren is of er sprake is van concurrerende of samenwerkende actoren. Van een concurrerende actor is meestal sprake wanneer deze een (gedeeltelijk) tegenstrijdige belang heeft ten opzichte van een andere actor en er alles aan zal doen om zijn eigen belang na te streven, ook al kan het nadelig zijn voor andermans belang. Een samenwerkende actor werkt samen met andere actoren om zo goed mogelijk elkaars belangen gelijktijdig na te streven, maar het kan ook zo zijn dat er sprake is van dezelfde gedeelde belangen. Het kan dan ook zo zijn dat er sprake is van gezamenlijke beeldvorming; actoren delen dezelfde ideeën ten aanzien van problemen, oorzaken of oplossingen. Samenwerking kan worden herkend aan de hand van interactie tussen actoren; mondeling, schriftelijk, elektronisch, middels overlegstructuren en of organen, afspraken, bijeenkomsten, vergaderingen, et cetera. Overigens kan er ook sprake zijn van concurrerende interactie, bijvoorbeeld bij onderhandelingen. Belangrijke subvariabelen zijn hierbij steun en draagvlak. Steun zegt iets over de mate waarmee actoren instemmen met een bepaald idee, draagvlak zegt ook iets over het aantal actoren dat steun geeft. Zo kunnen coalities ontstaan; groepen samenwerkingsverbanden van actoren. Een 'dominante coalitie' is een groep actoren die de meeste invloed heeft op het beleidsproces. Wanneer actoren het eens zijn over iets, dan spreekt men van consensus. Joint image building is de term voor de situatie wanneer actoren consensus hebben bereikt over probleem -en oplossingsformulering alsmede de wetenschappelijke validiteit van de gebruikte wetenschappelijke informatie ter ondersteuning ervan. Goal intertwinement houdt in dat samenwerkende actoren tevreden zijn over de beleidsuitkomsten en ieder zijn belang heeft gehaald. Procesmatig kunnen blokkades en stagnaties worden herkend wanneer belangen, opvattingen en of werkwijzen van actoren met elkaar botsen waardoor de samenwerking (tijdelijk) niet meer loopt of zelfs eindigt (deadlocks) Wanneer het wel opgelost wordt kan er worden gesproken van een *breakthrough*. Een vertrouwensrelatie tussen actoren is iets wat herkend kan worden aan de mate waarin actoren elkaar kennen, het gemak waarmee ze met elkaar samenwerken en elkaars vertrouwen en respecteren.

Effectiviteit en efficiëntie

Tot slot richt de derde grote variabele zich op effectiviteit en efficiëntie. Een ander woord voor effectiviteit is doeltreffendheid; de mate waarin de doelen worden verwezenlijkt. Wanneer een bepaalde aanpak werkt, dan kan er gesproken worden van een effectieve aanpak. De mate waarin iets effectief is kan worden afgeleid uit de mate beleidsdoelstellingen zijn behaald; zijn ze voor een groot deel behaald dan is er sprake van een hoge effectiviteit. Bij bepaalde beleidsprocessen is het soms niet eenvoudig om beleidsdoelstellingen te formuleren doordat de beleidsuitkomsten lastig te voorspellen zijn. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat het beleidsproces zelf afhankelijk is van (vele) factoren waar weinig invloed op uitgeoefend kan worden. Er kan dan beter worden gesproken over beleidsverwachtingen. Een voorbeeld hiervan is het geven van een financiële injectie aan banken in nood; het is lastig te bepalen wat hiervan verwacht moet worden. De hoop is er dat het zal helpen om de banken weer gezond te maken, echter of dat gaat gebeuren, de mate waarin dat eventueel gebeurt of de snelheid waarmee dat gebeurt is lastig te voorspellen door alle onzekerheden van de mechanismen in de economie. Het kan dus zo zijn dat bij het bepalen van de effectiviteit er sprake is van voorzichtige beleidsverwachtingen. Dit heeft als gevolg dat er op een genuanceerde wijze omgegaan moet worden bij het effectiviteitsoordeel; komen de uitkomsten overeen met de verwachtingen? Zo niet waarom niet, zo ja is dit te danken aan het beleid of andere factoren? In dit geval kan het ook gebeuren dat er hele andere uitkomsten mogelijk zijn die zowel negatief als positief kunnen worden ervaren.

Efficiëntie van beleid richt zich op de doelmatigheid ervan. Het gaat over de wijze en de mate waarop de middelen gebruikt zijn om de doelstellingen te bereiken. Over het algemeen geldt dat hoe minder middelen er gebruikt zijn om een doel te bereiken, hoe efficiënter het proces is geweest. Vaak gaat het hier om financiële middelen zoals geld, maar er kan ook gedacht worden aan personeelsinzet en uren, voorbereiding en planning, hoeveelheid overleg, communicatie en samenwerking. Er kan uiteindelijk stilgestaan worden bij de vraag of de kosten wel opwegen tegen de baten. Zo is het denkbaar dat beleidsuitkomsten zo teleurstellend zijn dat het beleid niet werkt. Of het in zo'n geval dan echt aan een gebrekkig beleid ligt of aan de hardnekkigheid van een beleidsprobleem is een volgende vraag. Daarom kan het ook hier belangrijk zijn om genuanceerd te werk te gaan.

4.2 Onderzoeksmethoden

Het gaat hier om kwalitatief onderzoek en de wijze waarop de onderzoeksgegevens is verkregen verliep op twee manieren: middels het houden van semigestructureerde interviews en de analyse van documenten en onderzoeksliteratuur. Voor het interview zijn tien respondenten geïnterviewd: drie jongerencoaches die dagelijks bezig zijn met het begeleiden van jongeren en in contact staan met samenwerkende organisaties. Vervolgens zijn drie projectleiders geïnterviewd die dagelijks leiding geven aan de teams en coaches, maar daarnaast ook communiceren met opdrachtgevende instanties, zoals de regisseurs van de Deelgemeentelijke Sluitende Aanpak (DOSA regisseurs). Van deze laatste groep actoren zijn vier personen geïnterviewd. De DOSA regisseurs gaan over alles wat er misgaat bij de hulpverlening jeugdigen binnen de deelgemeenten en hebben de regie en overzicht over alle samenwerkende partners. Deze drie groepen actoren zijn de belangrijkste spelers binnen het JIT-aanpak en ieder heeft behalve zijn eigen taken en verantwoordelijkheden binnen de beleidsuitvoering ook zijn eigen ervaring, deskundigheid en opvatting over de oorzaken, problemen en gevolgen van jeugdrecidive evenals hun ervaring met het werken binnen de JIT-aanpak. Op deze manier wordt er getracht een zo breed mogelijk beeld te krijgen van het functioneren van het JIT aanpak. De interviewvragen zijn verdeeld onder drie categorieën: beleid en problematiek, actoren en samenwerking, en effectiviteit en efficiëntie.

Naast het houden van interviews zijn er documenten geanalyseerd. Er zijn onderzoeksartikelen en vakliteratuur geraadpleegd om zo een beeld te krijgen van de huidige wetenschappelijke inzichten jeugdrecidive en het functioneren van beleid hierin. De onderzoeksgegevens zullen aan de hand van tekstuele analyse verwerkt worden. Hierbij wordt met name gelet op de percepties en opvattingen achter de antwoordformuleringen. Deze analyse heeft dan ook een sterke interpretatieve uitgangspunt.

Hoofdstuk 5 Resultaten

Inleiding

De bevindingen die uit de interviews met de respondenten zijn opgedaan zullen hier worden uiteengezet. Er zijn in totaal tien respondenten geïnterviewd en zijn onder te verdelen in drie categorieën. De eerste categorie is de DOSA-regisseurs. Zij zijn verantwoordelijk voor de regie en coördinatie tussen het JIT en andere samenwerkende instanties. Tot de tweede categorie behoren de projectleiders. Zij zijn verantwoordelijk voor het goed functioneren van de JIT coaches en communiceren verder ook met DOSA en andere instanties. De laatste groep is de JIT-coaches zelf. Zij dragen zorg voor de dagelijkse begeleiding van de jongeren, werken samen met andere instanties en leggen verantwoording af aan de projectleiders en de DOSA-regisseurs. Aan alle respondenten zijn dezelfde 25 vragen gesteld, onderverdeeld in drie categorieën: beleid en politiek, actoren en samenwerking, en effectiviteit en efficiëntie.

Onderwerp: beleid en problematiek

1. In hoeverre zijn de JIT doel en doelstellingen relevant voor deze problematiek?

Alle vier de DOSA regisseurs zijn het erover eens dat het doel dat de JIT-aanpak voor ogen heeft, namelijk het terugdringen van recidive onder probleemjongeren, zeer relevant is. De doelstellingen die het JIT daarbij hanteert zoals het verhelpen van acute problemen, hen helpen aan werk of een baan en het voorkomen van toekomstig negatief gedrag zijn volgens hen vanzelfsprekend en belangrijk.

De projectleiders gaven allemaal aan dat het verkleinen en het liefst voorkomen van recidivegedrag bij deze jongeren het centrale doel van de aanpak is. Het is volgens hen een belangrijke voorwaarde willen ze iets maken van hun leven. Cruciaal hierbij zijn de subdoelstellingen zoals het oplossen van acute problemen en daarna de zelfredzaamheid.

De coaches zijn van mening dat veel jongeren zich niet kunnen redden in de samenleving, omdat ze de tools en vaardigheden niet bezitten. Ze gaan dan het slechte pad op. Het JIT heeft als doel om recidive te verminderen door coaches in te zetten om hen te begeleiden. De relevantie is daarmee zeer duidelijk.

2. In hoeverre is de werkwijze van het JIT geschikt voor het aanpakken van deze problematiek?

Alle vier de DOSA regisseurs zijn het erover eens dat het JIT een goede werkwijze hanteert om deze doelstellingen te bereiken. Zij erkennen dat het bij deze doelgroep gaat om ongemotiveerde, laaggeschoolde en vaak ook zwakbegaafde jongeren. Zij weten vaak niet hoe de maatschappij werkt, hebben gedragsproblemen, maar worden ook gauw negatief beïnvloed door hun omgeving. Het JIT speelt hier op in door actief en outreachend te werk te gaan en intensieve begeleiding te geven. De uitdrukking 'bij het handje nemen' is meerdere malen door de DOSA regisseurs gebruikt.

De projectleiders zijn degene geweest die de methodiek ontwikkeld hebben, met daarbij de overtuiging dat een intensieve en betrokken begeleiding noodzakelijk zijn om met deze doelgroep te kunnen werken. Zij vinden ook dat zij een van de weinige, zo niet de enigen zijn die de meest geschikte aanpak hebben met de beste coaches daarvoor; ze zijn communicatief zeer bekwaam en hebben een pro actieve houding bij het werken met de jongeren.

Een coach beschrijft de JIT werkwijze als letterlijk met je voeten in de modder staan. Dicht bij de jongeren staan en samen met hen werken aan verbetering. Op een afstand staan helpt niet, want je kunt niet van deze jongeren verwachten dat ze het zelf maar allemaal gaan doen. De coaches zijn het dan ook allemaal erover eens dat intensieve begeleiding en de juiste houding nodig is.

3. In hoeverre volstaan de middelen van het JIT om de problematiek aan te pakken?

De regisseurs zijn over het algemeen van mening dat het erg belangrijk is om persoonlijke begeleiding te geven aan de jongeren, maar ook intensieve begeleiding.

Belangrijk hierbij is dat er een klik of band ontstaat, zodat de jongere het meer eens wordt met de professional. Het JIT heeft deze middelen, de coaches zijn ervaren, deskundig en hebben feeling voor dit werk. De regisseurs zijn over het algemeen zeer te spreken over de kwaliteit van de JIT-coaches.

De projectleiders geven aan dat de jongerencoaches de belangrijkste 'middelen' zijn. Deze coaches zijn zeer bekwaam, nauwkeurig geselecteerd op hun achtergrond ervaring en verdienen dan ook het meeste lof in het werk. Ook geven ze allemaal aan dat er helaas meer jongeren hulp nodig hebben dan zij aankunnen, daarom willen zij ook meer coaches aantrekken, maar dat is niet makkelijk omdat dit werk niet voor iedereen weggelegd is.

De coaches zijn van mening dat ze voldoende middelen hebben om hun werkzaamheden uit te voeren. Het belangrijkste middel voor hen is tijd. Ze beseffen dat zij meer dan andere professionals uit het veld de tijd en vrijheid hebben om bezig te zijn met de jongere. Hun caseload bestaat uit ongeveer 4 jongeren per coach, terwijl dit bij een Bureau Jeugdzorg wel op kan lopen tot 20.

4. Hoe kan het voorkomen van recidivegedrag bijdragen aan een betere leefsituatie voor de jongere en op welke manieren heeft de samenleving hier baat bij?

Alle DOSA regisseurs zijn van mening dat het in het belang van de jongeren is dat zij deelnemen aan de maatschappij en zich losmaken van hun problemen. Wanneer de jongeren een dagbesteding hebben, dan wel middels scholing of werk, dan is de kans ook kleiner dat ze zich bezig gaan houden met verkeerde dingen. Wanneer de jongere zijn/haar leven betert kan het doorwerken naar broertjes en zusjes en het hele gezin. Deze jongeren mogen niet geïsoleerd raken van de samenleving. Een DOSA regisseur ging er wel inhoudelijker op in en gaf aan dat recidiverende jongeren overlast veroorzaken en de boel onveilig maken. Het kost de samenleving geld. Het is dus niet winstgevend om hier niets aan te doen. Wanneer iedereen een dagbesteding heeft en bijdraagt aan de samenleving, dan is dat goed voor de omgeving. De veiligheid is dan groter, maar belangrijker nog: het gevoel van veiligheid.

Volgens de projectleiders is het voor de jongere belangrijk om uit de problemen te blijven zodat ze aan hun leven kunnen werken. Een projectleider geeft aan dat wanneer er een lege koelkast in huis is, de jongere verkeerde dingen gaat doen om zo aan geld en eten te komen. Door in te grijpen en de koelkast te vullen los je het acute probleem op, maar vervolgens ga je met ouders en jongere, dus het hele gezin kijken hoe ze dit soort situaties in de toekomst kunnen vermijden. Het hele gezin moet er uiteindelijk beter van worden. Uiteindelijk gaat het ook om het voorkomen van slachtoffers; jongeren kunnen door criminele activiteiten andere mensen beschadigen maar ook zichzelf.

De coaches geven aan dat ze met name Marokkaanse en Antilliaanse jongeren begeleiden. De coach die vooral Marokkaanse jongeren begeleidt zegt dat de ouders vaak niet weten wat hun kind buiten uitspookt. Door de recidive te verminderen verklein je ook de kans dat de kloof tussen thuis en buiten almaar groter wordt, tegelijkertijd betrek je wel de ouders bij het doen en laten van hun kind. Op deze manier wordt aan een gezonde gezinssituatie gewerkt. De coach die Antilliaanse jongeren behandelt zegt dat ze zonder uitzicht naar Nederland komen zonder begeleiding van ouders. Als je ervoor zorgt dat ze uit de problemen blijven verklein je ook de kans dat ze hier een uitzichtloze toekomst hebben.

5. In hoeverre zijn er andere (negatieve) gevolgen bij de bestrijding van jeugdrecidive?

De bestrijding van jeugdrecidive is in ieders belang, van de jongere en zijn directe omgeving, maar ook de samenleving. De DOSA regisseurs zien dan ook geen negatieve gevolgen aan dit beleid. Wel geven sommige DOSA regisseurs aan dat er politici zijn die vinden dat het geldverspilling is, omdat er in hun ogen veel geld naar toe gaat maar de problematiek zeer lastig te verhelpen is. Het is dan ook impopulair beleid om te verkopen, zeker in deze zware economische tijden waarin overheden vaak moeten bezuinigen.

De projectleiders vinden dat het terugdringen van jeugdrecidive een goede zaak is, maar tegenwoordig vaak moeizaam verloopt in de publieke sector. Zo worden er zaken genoemd als fragmentatie van de hulpverlening, hoge bureaucratie, onbegrip

en onwetendheid over de doelgroep wat een afstandelijke en harde houding in de hand werkt tegenover deze jongeren. De negatieve gevolgen die worden genoemd zijn dus procesmatig van aard met betrekking tot de hulpverlening zelf.

De coaches zien geen slechte dingen aan het helpen van jongeren om recidive-vrij te blijven. Wel geeft een coach aan dat het vervelend kan zijn als opdrachtgevers meer eisen gaan stellen aan de verantwoording en terugkoppeling. Dat is juist waar de coaches van het JIT zo min mogelijk tijd aan willen besteden. Wanneer ook hun administratieve druk toeneemt, zullen ze niet meer verschillen van de gevestigde bureaucratische instanties.

6. Welke ideologische visie en opvattingen liggen ten grondslag aan de JIT-aanpak?

Meerdere malen werd er als antwoord gegeven dat deze vraag misschien beter beantwoord kan worden door de mensen van het JIT zelf. Wel geven sommige regisseurs aan dat in hun ogen de outreachende benadering van de JIT hulpverlening aan mensen zoals probleemjongeren een karakteristiek voor hen is. Ook de laagdrempelige houding bij het JIT is kenmerkend, wanneer jongeren binnenkomen worden ze zo goed mogelijk op hun gemak gesteld. Dit alles om de kans op een klik tussen hulpverlener en jongere te vergroten. Het gaat dus om het kennen en begrijpen van hoe mensen werken, waarop ze positief en negatief reageren. Dat is erg belangrijk.

Een belangrijke opvatting wat de projectleiders delen is dat het bij de JIT-aanpak erom gaat dat de hulpverlener op een brede manier naar problemen gaat kijken. Vaak staren professionals zich blind op regels en sanctionering. In plaats dat een jonge overtreder een boete en proces verbaal wordt gegeven, waardoor zijn (financiële) situatie misschien nog verder verslechtert en de problemen daarna mogelijk alleen maar groter kunnen worden. Men zou eerder moeten bedenken waarom de jongere een overtreding beging. Had hij soms geld tekort? Waarom had hij geen werk? Heeft hij moeite met communiceren en solliciteren? Door juist vaker naar de oorzaken te kijken en daar de problemen op te lossen kan je zulke jongeren pas echt helpen. Daarnaast wordt ook inlevingsvermogen en betrokkenheid met de doelgroep genoemd. Juist omdat het een moeilijke doelgroep is vergt het veel

energie en 'know how' om een band of klik te laten ontstaan. Gebeurt dat niet dan kan er ook weinig tot niks met ze bereikt worden.

Volgens de coaches is een menselijke aanpak met maatwerk erg belangrijk als je omgaat met mensen van deze doelgroep. Menselijke aanpak in die zin dat de hulpverlener goed met de cliënt moet kunnen communiceren, hem kunnen begrijpen en kunnen motiveren. Afstandelijkheid, onverschilligheid en zakelijkheid werken averechts bij dit soort jongeren.

7. In hoeverre ziet u deze visie en opvattingen terug in de hedendaagse praktijk van de hulpverlening?

Twee regisseurs geven aan dat medewerkers van gevestigde instanties vaak een te afwachtende houding hebben wanneer ze met deze jongeren werken, dat is verkeerd. Zo wordt vaak het voorbeeld gegeven van een ambtenaar die zoiets heeft van 'wij zeggen wat je moet doen of wanneer je je moet melden, en jij moet het doen. Als je het niet doet is het jouw probleem en krijg je geen uitkering of hulp'. Het is een houding die volgens de regisseurs niet op zijn plaats is bij dit soort hulpverlening. Een regisseur gaat verder en meent dat het ook iets zegt over de wil van mensen in deze samenleving om echt iets te bereiken met deze jongeren. Er bestaat onwil, onkunde en onwetendheid. Hij geeft het voorbeeld van een leerkracht die niet durft in te grijpen bij pestkoppen, of de uitkeringsambtenaar die niet tegen een jongere durft te zeggen dat wanneer hij niet solliciteert hij geen uitkering krijgt, uit angst voor gewelddadig gedrag. Andere regisseurs zijn iets gematigder en menen dat het inzicht en wil om zaken op een andere manier aan te pakken al een tijdje bestaat, maar dat het vaak een kwestie van (financiële) beperkingen is.

De projectleiders zijn van mening dat de grote hulpverlenende instanties die al lang bestaan vastgeroest zijn in hun ineffectieve manier van werken. Het breed kijken naar problemen, betrokken zijn, inlevingsvermogen tonen en outreachend werken is iets wat professionals bij zulke instanties vaak ontberen. Er worden hiervoor verschillende redenen gegeven. Een projectleider zegt dat het vaak te maken heeft met bezuinigingen, waardoor zulke professionals een hoge caseload hebben en zeer beperkte hulpverlening kunnen geven aan de jongeren. Een ander projectleider

beweert ook dat het vaak gaat om het gewend zijn aan een bepaalde manier van werken, namelijk beleidssturing. Alles gaat dan om het toezien op naleving van regeltjes, terwijl het belangrijker is om na te gaan waarom regels bijvoorbeeld niet worden nageleefd. Het zijn meestal de kleine en jonge organisaties en programma's die tegenwoordig anders denken over hulpverlening en net als het JIT een frontlijn aanpak hanteren.

Zaken als menselijke maatwerk, betrokkenheid en geduld tonen is te weinig aanwezig bij mensen en organisaties die deze jongeren horen te helpen. Een coach geeft een voorbeeld waarbij ze een keer naast een jongere zat bij een intake gesprek bij een andere hulpverleningsinstantie. Het gesprek duurde anderhalf uur waarbij een heleboel werd verteld. De jongere verloor zijn concentratie al gauw en liep weg. Ik sprak de medewerker toen aan; snappen jullie dat dat niet werkt? Toen legde ik het uit aan de jongere op mijn manier, toen snapte hij het wel. Het is een manier van benaderen en men moet inzien wat wel en niet werkt bij deze jongeren. Ook wordt een voorbeeld gegeven van iemand bij sociale zaken die tegen een jongere zegt: "Heb je nou niet begrepen wat ik heb gezegd?" en het dus heel raar vinden dat ze het niet begrepen hebben.

8. In hoeverre acht u ze belangrijk om na te streven en waarom?

De opvatting dat jongeren zoals deze op een outreachende en intensieve manier benaderd dienen te worden is volgens alle regisseurs de enige weg om ze te helpen. Het is een zeer speciale groep mensen in de samenleving die niet op eigen benen kan staan en zelfredzaam kan zijn. Het gaat ook om de ouders, die meestal ook hulp nodig hebben. Een regisseur wijst op het feit dat deze jongeren vaak een rolmodel missen in hun ouders. Wanneer hulpverleners in staat zijn om deze rol op zich te nemen, zoals bij het JIT, dan heeft zo'n jongere zoiets van 'hey, ik wil me gedragen conform jouw gedrag, dat is wat voor mij goed is.', aldus de regisseur. Dat is wat werkt en dus wat nodig is.

De projectleiders geven aan het juist bij deze type hulpverlening nodig is dat professionals de juiste mentaliteit bezitten bij het helpen van de jongeren, maar ook dat ze de juiste benadering ervoor kiezen. Dus betrokken zijn, inlevingsvermogen

hebben en een outreachende houding aannemen. Pas dan bereik je deze jongeren en kun je met ze werken. Dat lukt niet door een afwachtende houding aan te nemen, wat je nu vaak ziet bij grote instanties.

De coaches vinden het belangrijk dat professionals in deze tak van hulpverlening communicatieve vaardigheden bezit om met deze jongeren te werken. Behalve inhoudelijke expertise gaat het dus ook om skills en communicatie. Dat is iets wat vaak ontbreekt, maar wel nodig is. Een coach geeft ook aan dat ze het belangrijk vind dat professionals elkaar moeten aanspreken wanneer iets absoluut niet werkt.

Onderwerp: actoren en samenwerking

9. In welke mate zijn actoren het eens over probleemformuleringen en oplossingen?

De regisseurs geven aan dat hier meestal geen meningsverschillen over zijn. De betrokken actoren begrijpen de problematiek meestal op dezelfde manier en werken mee aan de voorgestelde oplossingen. Daarnaast is het goed mogelijk dat de JIT-coaches zelf aan de slag gaan met (een op een) samenwerkingsverbanden met andere instanties. Alle regisseurs geven aan dat zij middels terugkoppeling horen dat dit bijna altijd goed gaat.

De projectleiders beschrijven een iets gemengder beeld hierover. Zij geven aan dat het nog wel eens voorkomt dat er meningsverschillen zijn. Het gaat dan wel meestal over de oplossingen. Het probleem wordt meestal op dezelfde manier begrepen, alleen kunnen actoren verschillend denken over wat er dan gedaan moet worden.

Ook de coaches geven aan dat hoewel meestal sprake is van eensgezindheid over probleemformuleringen en oplossingen, het ook wel eens voorkomt dat men het met elkaar oneens is. Een coach geeft aan dat het aan houdingen van mensen kan liggen, eigenwijsheid of zelfs luiheid.

10. Is zo'n overeenstemming dan tevens gebaseerd op (wetenschappelijke) onderzoeksresultaten?

De DOSA regisseurs zeggen dat de overeenstemming die tussen het JIT en samenwerkende instanties bestaat vaak enerzijds gebaseerd is op overeenstemming over de beschikbare informatie, dat middels onderzoek is vergaard door het JIT zelf of andere instanties. Anderzijds bestaat er vaak gauw overeenstemming omdat instanties elkaars *good will* en deskundigheid vertrouwen.

Zowel de projectleiders als de coaches geven allemaal vrij eenduidig aan dat partners altijd gezamenlijk naar de beschikbare informatie kijken en vervolgens goed overleggen wat de meest wijze oplossing is voor een jongere. Deze informatie kan van DOSA komen, maar ook zelf vergaard door de afzonderlijke actoren.

11. Wanneer actoren het niet eens zijn, ligt het dan aan de interpretatie van onderzoeksresultaten?

Alle DOSA-regisseurs geven te kennen niet vaak mee te maken dat er meningsverschillen zijn tussen het JIT en de instanties waarmee zij samenwerken. In de weinige gevallen dat het wel gebeurde ligt de reden niet zozeer in de interpretatie van de beschikbare informatie, maar meer aan de opvatting over elkaars werkmethoden. Zo geeft een regisseur aan dat sommige instanties het idee kregen dat het JIT een solistische manier van werken heeft, dat wil zeggen dat ze teveel hun eigen gang willen gaan zonder goed na te gaan bij welke organisaties en trajecten de jongere nog meer betrokken is.

Wanneer actoren het niet eens zijn met elkaar dan ligt het volgens de projectleiders meestal aan het feit dat er verschillend wordt gedacht over de voorgestelde oplossingen en niet zozeer aan de interpretatie van onderzoeksresultaten. Die wordt zoals gezegd bijna altijd op dezelfde manier geïnterpreteerd en de probleempercepties zijn aanvankelijk ook meestal hetzelfde. Ook de coaches geven een soortgelijk antwoord, meningsverschillen liggen bijna altijd bij de ideeën over oplossingen, niet zozeer over de beschikbare informatie.

12. In welke mate worden de resultaten als bevredigend bevonden door de actoren?

Over het algemeen worden de JIT-resultaten bevredigend bevonden door de DOSA-regisseurs. Ze maken wel duidelijk dat wanneer de resultaten niet bevredigend zijn, ze toch tevreden zijn over wat er door de JIT-coaches is gedaan. Het ligt dan meestal aan de jongere zelf.

De projectleiders geven aan dat actoren bijna altijd tevreden zijn met de geboekte resultaten. Een projectleider geeft aan dat een belangrijke instantie als Bureau Jeugdzorg nu vaker contact opneemt met het JIT door hun ervaring met de samenwerking. Daaruit blijkt dan ook dat resultaten in het verleden als positief worden ervaren. De coaches geven aan bijna altijd goed samen te kunnen werken en dat de resultaten ook vaak bevredigend worden ervaren door alle partijen.

13. Heeft iedere actor in dat geval dan zijn persoonlijke doelen en belangen behaald?

Het antwoord hierop was doorgaans positief. In de meeste gevallen worden de doelstellingen behaald, zowel die door de DOSA-regisseur zijn opgelegd, alsmede de doelstellingen van het JIT zelf. Dit betekent dus vaak dat de jongere weer naar school gaat of werkt en niet meer in aanraking is geweest met de politie. Soms komt het voor dat de jongere wel werkt, maar toch weer met justitie te maken krijgt. Vaak gebeurt dat ook wanneer het traject is afgelopen.

De projectleiders geven aan dat doelstellingen binnen het traject vaak behaald worden, bijvoorbeeld het succesvol doorlopen ervan door een jongere, en hem aan werk of een opleiding helpen.

Ook de coaches geven aan dat wanneer zij bijvoorbeeld met scholen of andere hulpverleners afspraken maken, ieder hun taak naar behoren uitvoert en het proces ook goed verloopt, waardoor ieders doelstellingen alsmede de gezamenlijke doelstellingen behaald worden.

14. In hoeverre komt het voor dat iedereen zijn persoonlijke doelstellingen wel heeft behaald, maar dat de collectieve resultaten toch niet bevredigend zijn?

Dit is dus het geval wanneer gedurende de tijdsduur van het traject alle doelstellingen zijn behaald, maar vlak aan het eind of na het traject het alsnog misgaat met de jongere. Een voorbeeld was een jongere waarmee een van de DOSA regisseurs samen met het JIT heeft gewerkt. De jongere had een goed traject afgelegd, een goede band opgebouwd met de coach en wist op een gegeven moment hoe het allemaal moest. Het enige wat hij aan het eind nog hoefde te doen was een handtekening zetten onder een werkcontract, dan was alles geregeld. Uiteindelijk deed hij dat niet, de reden was simpelweg omdat hij het niet wilde. De reden hiervoor is simpel; hij wil niet verplicht worden om elke dag te moeten werken. Het is dan erg jammer op dat moment en het geeft een onbevredigend gevoel ondanks dat alles voorheen goed was verlopen.

De projectleiders geven aan dat bepaalde doelstellingen meestal voor alle samenwerkende actoren hetzelfde zijn. Wanneer collectieve resultaten niet bevredigend zijn dan betekent het meestal dat de doelstellingen ook niet behaald zijn. De coaches geven aan dat sommige doelstellingen binnen het traject wel behaald worden, maar zoals de DOSA regisseurs ook aangaven dat de jongere het uiteindelijk soms gewoon opgeven, waardoor het collectieve resultaat onbevredigend is.

15. In welke mate ontstaan er conflicten bij de samenwerking en wat zijn de redenen hiervoor?

De regisseurs geven aan niet veel conflicten mee te maken met het JIT. De projectleiders geven hetzelfde beeld. De coaches geven echter aan dit nog wel eens mee te maken, bijvoorbeeld door miscommunicatie of botsende houdingen. Een coach gaf al eerder aan dat ze soms meemaken dat partners eigenwijs of koppig kunnen zijn. Echter over het algemeen zijn er ook volgens hen weinig conflicten.

16. In welke mate zijn deze conflicten tijdelijk en hoe worden ze opgelost?

Wanneer er conflicten of meningsverschillen zijn is dat vaak tijdelijk. De regisseurs geven aan op zo'n moment dan meestal benaderd te worden door een JIT-coach, die hun om help of bemiddeling vraagt. Vaak vindt er dan een regieoverleg plaats waarbij de betrokken instanties om de tafel zitten.

De projectleiders beschrijven dezelfde situatie; wanneer coaches er niet uit komen worden projectleiders of DOSA regisseurs erbij gehaald. Meestal wordt het conflict dan alsnog uitgepraat en opgelost.

De coaches geven aan dat ze bijna altijd wel eruit komen na stevig overleg en anders wel wanneer een DOSA regisseur of projectleider erbij gehaald wordt. Een coach gaf aan het weleens mee te maken dat tijdens een conflictoplossing met DOSA, de coach in de tussentijd doorgaat met uitvoeren van een bepaalde taak, terwijl de samenwerkende actor het eigenlijk had moeten doen. Die had dan de afspraken niet goed begrepen. Vaak geven ze dat later ook wel toe.

17. In welke mate zorgen deze conflicten voor een permanente obstructie en wat wordt er dan gedaan?

Twee DOSA-regisseurs gaven aan het ooit meegemaakt te hebben dat men er niet uitkwam, op zulke momenten wordt dan meestal een andere instantie ingeschakeld om het traject over te nemen. Ook de projectleiders en coaches geven aan dat wanneer het voorkomt dat men er niet meer uitkomt, bepaalde taken worden overgeheveld naar andere partijen. De DOSA regisseur neemt dan die beslissing en zorgt ervoor dat andere organisaties die vergelijkbare hulpverlening als bijvoorbeeld het JIT, het traject uiteindelijk overnemen.

18. In hoeverre kunnen andere partijen zich aansluiten bij de samenwerking?

Wanneer de JIT aan de slag gaat met een jongere heeft het de vrijheid om elk instantie te benaderen en te betrekken bij het traject. Zoals al eerder is aangegeven bestaat het beeld bij sommige instanties dat het JIT solistisch te werk gaat. Twee

DOSA-regisseurs menen dan ook dat daar zeker in de toekomst voor gewaakt moet worden. Samenwerking is cruciaal, op eigen houtje kan men niks bereiken. Dit is echter maar een enkele keer gebeurd dat zij dat beeld kregen. Over het algemeen staat het JIT zeer open voor samenwerking met andere actoren.

De projectleiders geven aan dat ze altijd de samenwerking opzoeken wanneer zij denken dat het nodig is en dat gebeurt vaak. Zij erkennen dat samenwerking bijna altijd noodzakelijk is, omdat een jongere vaak meerdere hulpvragen heeft, zoals de noodzaak voor schoolaanmelding, huisvesting, psychische hulp, etc. Maar ook het jongerenloket of Bureau jeugdzorg worden betrokken bij het hulptraject. Toch geeft een projectleider aan dat ze soms, maar dat was vooral in het begin, de neiging hadden om te snel te gaan 'rennen' met de jongeren, zonder andere actoren in te lichten en te betrekken bij de hulpverlening.

De coaches menen altijd open te staan voor samenwerking met andere partijen. Zij geven ook aan dat zij het niet alleen kunnen, samenwerking is noodzakelijk en zij zijn de eersten die contact op zullen zoeken met anderen wanneer ze merken dat een bepaalde hulpvraag beter bij een andere instantie gelegd moet worden.

19. In hoeverre zorgen actoren ervoor dat toekomstige samenwerking weer mogelijk is?

Alle DOSA-regisseurs constateren dat het JIT en Bureau Frontlijn steeds bekender worden in Rotterdam. Enerzijds door de goede samenwerking met instanties, anderzijds doordat zij zich ook promoten op voorlichtingsbijeenkomsten. Over het algemeen zijn de regisseurs van mening dat het JIT zich heel goed bewust is van het belang van samenwerking en middels feedback van andere instanties weten zij dat de ervaringen goed zijn en daardoor vaker samengewerkt wordt.

Over het algemeen zorgen de goede resultaten en samenwerking ervoor dat actoren weer willen samenwerken wanneer het moment zich weer voordoet, aldus de projectleiders en de coaches. Door elke keer goed uit te leggen wie ze zijn en wat ze doen wordt er ook mond-op-mondreclame verspreid. Het grote verhaal over het JIT blijft dan ook hangen bij veel professionals waarmee ze samenwerken.

Onderwerp: effectiviteit en efficiëntie

20. In welke mate worden de gemaakte doelstellingen behaald?

De DOSA-regisseurs geven aan dat de gemaakte doelstellingen vaak behaald worden, zoals het succesvol laten afleggen van een eenjarig traject, het helpen van de jongere aan een baan of opleiding en het voorkomen van recidive over de komende twee jaar. Ook de projectleiders en coaches geven aan dat zij een hoge mate van succes boeken bij het behalen van gemaakte doelstellingen.

21. Wat zijn de voornaamste redenen waarom doelstellingen behaald worden?

De reden die het meest prominent voorkomt in de gegeven antwoorden ligt in de succesvolle begeleiding door de coach. Een cruciale factor is de klik die meestal ontstaat tussen de jongere en de coach. Dit komt omdat de coaches kennis hebben van hoe deze jongeren functioneren. Dit komt niet in de laatste plaats doordat sommige coaches dezelfde cultuurachtergrond hebben als de jongeren, bijvoorbeeld de Marokkaanse of Antilliaanse. De regisseurs prijzen over het algemeen de capaciteit van de coaches om zich te gedragen en te praten zoals de jongeren het doen, waardoor het gevoel van afstandelijkheid bij de jongeren kleiner wordt. Een ander punt is de invulling van de begeleiding; het laten zien waar je een uitkering kan aanvragen, werk kan vinden, je woning moet regelen, maar ook basale zaken als boodschappen doen en hoe je omgaat met je geld, hoe je andere mensen aanspreekt, wat de gebruiken en gewoonten zijn.

De projectleiders geven hetzelfde beeld. Doordat de jongerencoaches zodanig bekwaam zijn in het contact maken en motiveren van de jongeren lukt het ze vaak om de jongeren actief te laten meedoen in het traject. Zij krijgen de jongeren vaak over de streep om zich in te schrijven bij een school of aan het werk te gaan via het UWV. De intensieve begeleiding en praktische tips die de coaches geven aan de jongeren zijn onmisbaar voor het leerproces van zo'n jongere.

De coaches geven aan dat de intensieve en menselijke begeleiding cruciaal is wil je succes boeken bij deze jongeren. Je moet weten wat wel en niet werkt bij hen, hoe ze praten en denken, hoe ze op dingen reageren en hoe je het beste met ze moet communiceren. Een coach benadrukt ook het belang van het vaststellen van realistische doelstellingen binnen een realistische termijn. Zoals ze dat bij het JIT doen werkt het.

22 Wat zijn de voornaamste redenen voor niet behaalde doelstellingen?

Wanneer doelstellingen niet benut worden komt dat meestal doordat de jongere niet meewerkt of het uiteindelijk laat afweten. Een regisseur benadrukt dat dat niet altijd betekent dat daar negatieve conclusies uitgetrokken behoeven te worden. Tijdens het traject heeft een jongere vaak toch dingen geleerd en wellicht een kleine gedragsverandering doorgemaakt. Hierdoor kan het goed mogelijk zijn dat ergere situaties in de toekomst hiermee voorkomen zijn. Een andere reden waarom doelstellingen niet altijd behaald worden is door tijdgebrek. Meestal duurt een traject zes maanden. De doelstellingen die voor zo'n tijdsbestek worden vastgesteld zijn dan niet altijd haalbaar. Alle regisseurs benadrukken dat trajecten langer zouden moeten duren.

De projectleiders laten duidelijk weten dat er altijd een kleine groep bestaat die op een gegeven moment weigert om verder deel te nemen of zo onhandelbaar is dat er niet mee te werken valt. Een projectleider vindt dat dat altijd zal blijven; deze jongeren hebben echte specialistische hulp nodig van bijvoorbeeld psychiaters. Het gaat vaak om zwakbegaafde jongeren of jongeren met ernstige criminele achtergronden. Toch benadrukte zij dat de meeste jongeren te beïnvloeden zijn.

De coaches vertellen hetzelfde verhaal; wanneer doelstellingen niet behaald worden is het bijna altijd omdat de jongere het laat afweten. Sommige jongeren willen gewoon niet of denken dat ze het zelf kunnen, aldus een coach.

23 In hoeverre wordt tijd, inzet en communicatie goed benut binnen de JIT-aanpak (efficiëntie)?

De DOSA regisseurs vinden over het algemeen dat zaken als effectiviteit en efficiëntie lastig vast te stellen zijn bij dit soort hulpverlening. Over het algemeen zijn ze van mening dat dit een zeer moeilijke doelgroep is die erg veel inspanning vereist van hulpverleners. Het is al lastig genoeg om een jongere van a naar b te halen. In plaats van te praten over efficiëntie kan men beter praten over of er genoeg wordt gedaan om deze trajecten tot een succesvol eind te brengen. Waar alle DOSA-regisseurs het unaniem over eens zijn is dat ze over het algemeen tevreden zijn over het werk van de JIT-coaches, vaak ook wanneer doelstellingen jammer genoeg niet behaald worden.

De projectleiders geven aan dat de coaches hun tijd volop benutten om begeleiding te geven aan de jongeren. De begeleiding is dan ook het belangrijkste en daar wordt de meeste tijd voor uit getrokken, zoals het naar hun mening ook hoort. De coaches tonen zoals gezegd altijd veel inzet en communiceren volop met de jongeren, ouders en samenwerkende partners.

De coaches geven aan dat ze hun tijd grotendeels benutten voor het begeleidingswerk, wat ook het belangrijkste is in hun ogen. Ze staan de hele dag ook in contact met instanties, dus de samenwerking is altijd nauw. Over het algemeen vinden ze dat ze hun tijd goed benutten.

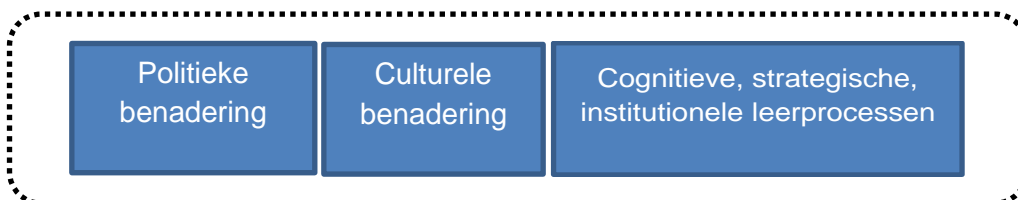
Hoofdstuk 6 Analyse

De bevindingen zullen nu geanalyseerd worden aan de hand van de theorie zoals uiteengezet in het theoretische kader. Voor het onderwerp beleid en problematiek worden de contextuele, systeem en ideologische discourses gebruikt van Fischer. Voor actoren en samenwerking worden de drie leerprocessen toegepast van Koppenjan en Klijn. Tot slot bij het onderwerp effectiviteit en efficiëntie worden de bevindingen bekeken vanuit de rationele benadering van Bekkers en de technisch-analytische discourse van Fischer.

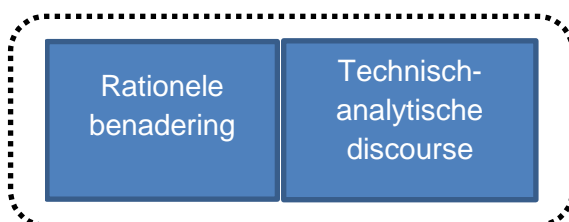
Beleid en problematiek



Actoren en samenwerking



Effectiviteit en efficiëntie



Figuur 6.

Beleid en problematiek

Samenvatting bevindingen

Alle respondenten achten de JIT doelstellingen en werkwijzen relevant voor de problematiek van jeugdrecidive. Als belangrijkste middelen worden de jongerencoaches genoemd, die vaak een klik weten te vormen met de jongeren. De respondenten geven aan dat door jeugdrecidive op deze manier aan te pakken getracht wordt ook het gezin en de directe omgeving positief te beïnvloeden. Dit zorgt ervoor dat er minder slachtoffers vallen en minder schade wordt aangericht aan de samenleving, wat tevens goedkoper is voor de staat, aldus een DOSA regisseur. Echte negatieve gevolgen door de JIT aanpak zijn er volgens hen niet. Volgens de DOSA regisseurs is de achterliggende visie de outreachende en laagdrempelige houding, dat te weinig zichtbaar is in de huidige hulpverlening. De projectleiders stellen de brede blik op problemen en oplossingen centraal en volgens de coaches is menselijke maatwerk de onderliggende visie. Alle actoren vinden dat deze aspecten te weinig terug te vinden zijn in de huidige hulpverlening, maar wel essentieel zijn om deze moeilijke jongeren te helpen.

Contextuele discourse

Bij de *contextuele discourse*, ook wel de situationele validatie genoemd, gaat het er om dat er vragen worden gesteld die als doel hebben om na te gaan of het gevoerde beleid, haar doelstellingen en aanpak voldoende relevant en toegesneden zijn voor de specifieke situatie waarvoor het in leven is geroepen. Wat betreft de doelstellingen wordt er vrijwel unaniem te kennen gegeven dat deze zeer relevant zijn. Jeugdrecidive is een maatschappelijk probleem en door het terugdringen ervan als hoofddoel te stellen snijdt het JIT direct het probleem aan. De aanpak wordt eveneens als passend beoordeeld, dit heeft hoofdzakelijk te maken met de moeilijke doelgroep. Doormiddel van de juiste soort middelen in te zetten, namelijk persoonlijke en intensieve begeleiding door capabele coaches is het JIT in staat om de jongeren te beïnvloeden. De conclusie is dat het JIT-beleid een relevant maatschappelijk probleem aankaart, de juiste doelstellingen hanteert en daarbij een zeer geschikte aanpak gebruikt die goed past bij de doelgroep.

Systeem discourse

In het *systeem discourse*, ook wel 'maatschappelijke vindicatie' genoemd, worden er vragen gesteld omtrent de toegevoegde waarde dat het programma heeft voor de samenleving. Om specifieker te zijn wordt er bekeken of het algemene doel van het programma een bijdrage levert aan de maatschappij. Uit dit onderzoek blijkt dat de bijdrage dat het programma heeft in de eerste instantie een toegevoegde waarde heeft voor de doelgroep dat het beleid tracht te bereiken, namelijk de jongeren. Daarnaast is er vaak op gewezen dat beleid ook effecten probeert te bewerkstelligen op de directe omgevingen van deze doelgroep, zowel op andere mensen zoals familieleden, maar ook leefomgevingen. Het terugdringen van jeugdrecidive moet ervoor zorgen dat er minder slachtoffers vallen en dat de samenleving erdoor veiliger wordt. Financieel gezien kost het de staat ook minder geld wanneer er minder jongeren in detentie zitten of overlast veroorzaken. Negatieve effecten van dit beleid zijn er niet, wel processen die het uitvoeren van het beleid kunnen bemoeilijken zoals bureaucratie en administratieve druk, bezuinigingen, fragmentatie en de lage betrokkenheid van publieke ambtenaren. De conclusie is dat het JIT-beleid met haar jongerentrajecten positieve effecten teweegbrengt op de rest van de samenleving, maar dat het niet altijd gemakkelijk is door factoren die de uitvoering bemoeilijken.

Ideologische discourse

Het gaat er hier om dat er wordt nagegaan wat de ideologische gedachten en waarden zijn die ten grondslag liggen aan het programma/beleid en welke plaats deze innemen in de samenleving. Uit het onderzoek is gebleken dat er verschillende zienswijzen bestaan ten aanzien de achterliggende visie achter het JIT-beleid. Zo wordt de outreachende en laagdrempelige houding van hulpverleners genoemd, de brede manier van kijk op problemen en oplossingen en de menselijke benadering van hulpverlening waar maatwerk aan te pas komt. Al deze waarden hebben met elkaar gemeen dat het iets zegt over de aard en kwaliteit van de hulpverlening. Ze worden belangrijk geacht omdat het de toegankelijkheid en gemak van de hulpverlening aan deze moeilijke doelgroep bevordert. De grote kritiek is dan ook dat deze waarden te weinig voorkomen in de huidige hulpverlening in de publieke sector waardoor het probleem van jeugdrecidive door vele (grote) instanties niet adequaat aangepakt wordt.

Actoren en samenwerking

Samenvatting bevindingen

De respondenten geven aan dat bij de samenwerking bijna altijd consensus is over probleemformuleringen en oplossingen doordat er overeenstemming is over de interpretatie van informatie. De resultaten worden meestal bevredigend ervaren, maar niet altijd. Soms zijn alle subdoelstellingen behaald, maar het uiteindelijke doel zoals iemand aan het werk helpen zit er dan net niet in. Conflicten zijn er nauwelijks, wanneer ze wel voorkomen worden ze meestal opgelost. Partijen kunnen zich over het algemeen gemakkelijk aansluiten bij de samenwerking, de DOSA regisseurs menen dat dit in het begin nog wel anders was. Tegenwoordig zoeken de jongerencoaches de samenwerking goed op en ervaren collega hulpverleners dit zeer prettig zo lieten de DOSA-regisseurs weten.

Cognitief leerproces

Joint image building is het proces waarbij inzicht in het probleem en oplossingen wordt vergroot door de krachtenbundeling van actoren (zie theoretisch kader). Het criterium hiervoor is 1) consensus over de validiteit van informatie en 2) consensus over probleemformulering en oplossing. Afgaande aan de bevindingen wordt geconcludeerd dat dit vaak het geval is. Actoren blijken bij elkaars vergaarde informatie te accepteren en vervolgens te gebruiken om tot een gedeelde beeldvorming te komen ten aanzien van het probleem en mogelijke oplossingen. Volgens de theorie van Koppenjan en Klijn is er dus sprake van *Negotiated knowledge*.

	Consensus over probleemformulering en oplossing?	
	Ja	Nee
Consensus over de validiteit van informatie?		
Ja	Negotiated knowledge	N.v.t.
Nee	N.v.t.	N.v.t.

Tabel 3. Joint image building onder JIT-actoren

Vervolgens is er het begrip goal intertwinement; de situatie waarin de resultaten bevredigend worden bevonden door actoren, maar tegelijkertijd ook aan de individuele doelstellingen is voldaan. Afgaande aan de bevindingen moet er worden vastgesteld dat de ex-post bevrediging bij partijen over de uitkomsten meestal aanwezig is. Ook wanneer het gaat om de individuele doelstellingen dan zien we dat deze vaak behaald worden, zoals het oplossen van acute problemen, bandvorming tussen coach en cliënt, scholing. De coach en samenwerkende partners hebben dan hun taken volbracht en de individuele doelstellingen zijn behaald; er is meestal sprake van goal intertwinement. Echter, het komt toch nog wel eens voor dat een jongere het bij de eindstreep opgeeft doordat hij/zij zoals eerder gezegd bijvoorbeeld weigert om een werkcontract te tekenen. Het gezamenlijke einddoel of eindresultaat is dan niet behaald (maar de subdoelstellingen wel). Volgens de theorie zou dat betekenen dat er zo'n geval sprake is van een onvoldoende leerproces; individuele doelstellingen zijn behaald, maar de collectieve resultaten zijn onbevredigend. Men is er dan niet in geslaagd om een collectief doel waar te maken. Echter is het inmiddels duidelijk dat de uiteindelijke keuzes van een jongere een zeer onvoorspelbare factor blijft. Daarom wordt de gezamenlijke inzet alsnog als bevredigend ervaren ondanks de onbevredigende resultaten.

Verrijking van de uitkomsten ten opzichte van individuele doelstellingen?		
	Ja	Nee
Bevrediging bij de partijen over de uitkomsten?		
Ja	Goal intertwinement	N.v.t.
Nee	In sommige gevallen: Onvoldoende leerproces	N.v.t.

Tabel 4. Goal intertwinement onder JIT-actoren

Strategisch leerproces

Het strategisch leerproces gaat over de capaciteit van actoren om met conflicten om te gaan. Wanneer de samenwerking stroef loopt kan stagnatie ontstaan. Permanente blokkades heten deadlocks. Wanneer er een oplossing wordt bedacht zodat het proces door kan gaan spreekt men van *breakthroughs*. Ook de toegankelijkheid voor andere actoren om zich aan te sluiten bij een samenwerkingsverband maakt deel uit van het strategisch leerproces. Uit de bevindingen blijkt dat de samenwerking over het algemeen zonder problemen verloopt. Soms ontstaan er meningsverschillen of conflicten. In dat geval laten de betreffende actoren het proces niet te lang stagneren; de DOSA regisseur wordt er in dat geval bij gehaald om te bemiddelen. Op deze manier wordt er bijna altijd een breakthrough gerealiseerd. Deze bemiddelingsconstructie blijkt zeer effectief, op deze manier is er vrijwel nooit sprake van echte deadlocks in het proces. Voor wat betreft de toegankelijkheid voor derde partijen om te participeren geldt dat dit steeds beter gaat. Waar in het verleden nog wel eens het beeld bestond dat er door JIT-medewerkers solistisch gewerkt werd, wordt is toegankelijkheid en transparantie nu een erkend kenmerk van hun werkwijze.

Institutioneel leerproces

De mate waarin actoren relaties, regels, betekenissen, gedragscodes en vertrouwen in hun werkzaamheden ontwikkelen zodat het voor hun makkelijker wordt om later opnieuw met dezelfde partners samen te werken is het derde leerproces dat Koppenjan en Klijn beschrijven. Wat dit betreft is het Jeugdinterventieteam naam aan het ontwikkelen in Rotterdam. Dit komt in de eerste plaats doordat JIT-medewerkers een goede indruk achterlaten bij samenwerkende partners. De DOSA-regisseurs geven het beeld dat men het prettig vindt om met de JIT samen te werken en prijzen hun actieve en betrokken werkwijze. Aan de andere kant probeert de JIT zichzelf beter kenbaar te maken door voorlichtingsbijeenkomsten te organiseren en via media zichzelf beter te promoten.

Politieke benadering

Wanneer we de JIT-samenwerking bezien vanuit de politieke benadering van Bekkers, dan gaat het hoofdzakelijk om de vraag in hoeverre en op welke wijze het beleid *steun* en *draagvlak* geniet onder participanten en belanghebbenden. We zien dat in het geval van de JIT-aanpak er altijd sprake is van samenwerking en niet zozeer strijd of onderhandeling. De coaches, DOSA-regisseurs en andere instanties bespreken gezamenlijk het probleem en oplossingsmogelijkheden en voeren eensgezind een plan uit voor een jongere. De houding is altijd om gezamenlijk een belang voor ogen te hebben, dat is het welzijn van de jongere. Wanneer er verschillen bestaan in perspectieven wordt daar altijd over overlegd en komt men er wel uit. Indien nodig wordt DOSA-regisseur erbij gehaald om te bemiddelen. Een uit te voeren trajectplan is dus altijd gebaseerd op een gedeelde visie onder samenwerkende actoren en achteraf wordt ook gezamenlijk beoordeeld of de resultaten bevredigend zijn. Het is een vorm van coproductie waarbij de coach, regisseur en andere betrokken actoren als een team functioneren. De ervaringen zijn dan ook positief onder de drie groepen actoren; door de intensieve samenwerking en betrokkenheid behaalt men goede resultaten en is er veel lof voor met name de JIT-coaches en hun manier van werken.

Culturele benadering

In de culturele benadering staat het gemeenschappelijk beeld onder actoren centraal ten aanzien van het nut en noodzaak van het programma. De wijze en mate waarop er overeenstemming gecreëerd wordt over ideeën, probleemdefinities, oplossingen, waardoor er een gedeeld beeld ontstaat onder betrokkenen ten aanzien van het beleid en/of beleidsvraagstuk staan centraal. In dit onderzoek is gebleken dat alle actoren vrijwel hetzelfde beeld hebben van het probleem, namelijk dat delinquente jongeren een hoge kans hebben om te recidiveren doordat ze de nodige kennis en vaardigheden ontberen om zelfredzaam te zijn in de samenleving. De consensus is verder ook dat de jongeren intensief begeleid moeten worden en daar verschillende kwaliteiten bij komen kijken zoals betrokkenheid, maatwerk en outreachend zijn. De positieve ervaringen in de JIT-aanpak bevestigen de denkwijzen en opvattingen van de ondervraagde actoren. Iedereen deelt in grote lijnen dezelfde zienswijze wanneer het gaat over het problematische karakter van jeugdrecidive en wat er voor nodig is om deze jongeren te helpen.

Effectiviteit en efficiëntie

Samenvatting bevindingen

Zoals gezegd vinden alle respondenten uit de drie groepen dat de doelstellingen meestal behaald worden. De DOSA regisseurs en de projectleiders geven als reden de succesvolle werkwijzen van de coaches, die zelf ook erkennen dat hun intensieve begeleiding de belangrijkste reden is voor succes. Wanneer succes niet wordt behaald ligt het meestal aan de jongeren zelf, die uiteindelijk niet willen meewerken en uiteindelijk het op de valreep opgeven. De hoeveelheid tijd, inzet en communicatie wordt volgens alle respondenten goed ingezet zodat de begeleiding optimaal kan verlopen.

Technisch-analytische discours en de rationele benadering

In de rationele benadering van Bekkers en Fischers technisch-analytische discourse staan effectiviteit en efficiëntie centraal. Wanneer het gaat om effectiviteit is de vraag of de input daadwerkelijk heeft geleid tot de gewenste output van belang. Uit de bevindingen van dit onderzoek is gebleken dat er altijd duidelijke doelstellingen worden geformuleerd door de samenwerkende actoren. Deze doelstellingen zijn vaak haalbare doelstellingen binnen de vastgestelde termijn, zoals het oplossen van acute problemen voedselvoorziening, woonvoorziening. Al deze doelstellingen worden doorgaans behaald. De respondenten benadrukken dat een groot deel van de deelnemende jongeren na het traject niet meer in de problemen raken en vaak (mede dankzij) het JIT-traject weer naar school gaan of werken. Dit zijn dan ook de uiteindelijke einddoelen. Er is een brede consensus dat deze resultaten niet bereikt zouden kunnen worden zonder de begeleiding zoals dat gebeurd bij het Jeugdinterventieteam. De succesfactoren worden iedere keer weer genoemd; betrokkenheid, outreachend werken en maatwerk. De JIT-aanpak wordt op deze manier als zeer effectief omschreven. Qua efficiëntie kan er worden gesteld dat de middelen optimaal worden benut; de consensus is dat de middelen sowieso al beperkt zijn. Een traject van zes maanden is krap; wanneer een coach kan bewerkstelligen dat een delinquente jongere in die tijd zijn gedrag verbetert en hem/haar aan werk of school kan helpen dan wordt dat in dit vak over het algemeen gezien als een buitengewoon goede prestatie gezien de moeilijkheid ervan. De JIT-aanpak is zowel effectief als efficiënt in het behalen van haar doelstellingen.

Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

Centrale onderzoeksvraag:

Hoe draagt de aanpak van het Jeugdinterventieteam bij aan het verkleinen van jeugdrecidive en zijn er mogelijkheden tot verbetering?

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zullen eerst de vijf deelvragen beantwoord worden.

Deelvraag 1: *Welke bestuurlijke visie ligt ten grondslag aan de JIT-aanpak en wat voor plek neemt deze in, in de huidige samenleving?*

De JIT-aanpak is gestoeld op een visie waarin de publieke professional zijn manier van werken vormgeeft naar de eigenschappen en behoeften van de cliënt. In dit geval gaat het om moeilijk behandelbare delinquente jongeren. De JIT-visie omvat een aantal aspecten die cruciaal voor een succesvolle hulpverlening aan deze doelgroep. Het eerste aspect is de outreachende werkwijze. De professional houdt rekening met de onwil of onvermogen van de jongere om initiatieven te nemen, hiervoor wordt er actief opgetreden en waar nodig de cliënt bijna letterlijk bij de hand genomen voor participatie. Ten tweede is er sprake van laagdrempeligheid: jongeren moeten zich comfortabel genoeg voelen om uit zichzelf toenadering te zoeken tot de organisatie of de professional. De professional moet vervolgens ook een brede kijk op problemen hebben, dat wil vaak zeggen goed nadenken over de oorzaken van het probleem en ze zo mogelijk te verhelpen. Tot slot is betrokkenheid en maatwerk van belang. Deze jongeren werken alleen mee wanneer ze zich begrepen en gewaardeerd voelen.

Deelvraag 2: *Welke doelstellingen en middelen worden er gebruikt bij de JIT-aanpak en in hoeverre zijn ze voldoende toegesneden op de problematiek?*

Het doel van de JIT is om jeugdrecidive terug te dringen, wat een maatschappelijk probleem is en daarom een relevante opgave. Deze problematische jongeren hebben meestal gedragsproblemen. Hiervoor zijn professionals nodig die met ze

weten om te gaan. Dit blijken de JIT-coaches goed te kunnen. De gemaakte doelstellingen binnen een traject zijn erop gericht om jongeren weer op het rechte pad te krijgen. Wanneer er acute problemen zijn worden die als eerste opgelost, zoals het regelen van woonruimte of het doen van boodschappen. Daarnaast worden de jongeren in de begeleiding kennis en vaardigheden aangeleerd zodat hun zelfredzaamheid in de samenleving vergroot wordt. Tot slot wordt er bijna altijd naar gestreefd om ze aan het werk te helpen of naar school te laten gaan zodat ze hun kansen op de arbeidsmarkt verbeteren. Soms blijken alle inspanningen en ingezette middelen niet voldoende te zijn om een jongere de eindstreep te laten halen, zoals bij het tekenen van een werkcontract. De consensus is dat het in die gevallen niet zozeer aan de professionals heeft gelegen, maar meer aan de onvoorspelbaarheid van het gedrag van de jongere.

Deelvraag 3: *Hoe kan de samenwerking tussen actoren binnen de JIT-aanpak worden beoordeeld?*

Over het algemeen verloopt de samenwerking tussen actoren binnen de JIT-aanpak goed. De JIT-coaches weten dat ze andere instanties nodig hebben om aan de hulpvragen van de jongeren te voldoen. Samen met de DOSA-regisseurs en andere actoren worden er afspraken gemaakt voor de individuele hulptrajecten. Actoren blijken elkaars expertise en informatie goed te accepteren en delen doorgaans elkaars probleemperecepties en oplossingsvoorstellen. Dit wordt ook wel joint imagebuilding genoemd. Een gezamenlijk plan ontstaat dan op basis van 'negotiated knowledge'. Wat betreft de resultaten worden deze vaak positief beoordeeld. Het komt voor dat de subdoelstellingen behaald worden, zoals het bieden van een dak boven het hoofd en het afleggen van cursussen door een jongere, maar dat de gezamenlijk beoogde de eindstreep niet behaald wordt doordat de jongere niet aan het werk wil gaan. Het einddoel is dan niet behaald. Toch wordt het traject door de samenwerkende actoren meestal positief beoordeeld, doordat er alles aan is gedaan om het te laten slagen. Conflicten binnen de samenwerking zijn zeldzaam, wanneer het nodig is vindt bemiddeling plaats door de DOSA-regisseur. Tot slot werken de JIT-professionals transparant en staan zij open voor samenwerking. De prettige manier van werken en succesvolle resultaten zorgen ervoor dat zij een goede reputatie bouwen in Rotterdam, hierdoor bouwen zij duurzame contacten op.

Deelvraag 4:

In hoeverre kan de JIT-aanpak als effectief en efficiënt worden beoordeeld?

De hulpverlening aan problematische jongeren is een lastige opgave en vereist menselijk maatwerk. Toch slagen JIT-coaches en hun partners erin om jongeren te helpen. Dit komt in de eerste plaats door de persoonlijke begeleiding. De klik die de coaches weten te bewerkstelligen met de jongeren is vaak cruciaal, komt dit niet tot stand dan krijg je de jongere ook niet mee. De coaches vormen de belangrijkste middelen en gebruiken zoveel mogelijk van hun tijd om persoonlijke begeleiding te bieden aan de jongeren. Op deze manier wordt er efficiënt met de beperkte tijd omgegaan; administratieve werkzaamheden worden zoveel mogelijk beperkt. Daarnaast proberen de coaches zoveel mogelijk in contact te staan met partners.

Deelvraag 5: Waar kunnen er eventueel verbeteringen aangebracht worden om het JIT beter te laten functioneren?

Bij de analyses is geconstateerd dat goal intertwinement – de situatie waarin individuele en collectieve doelstellingen behaald worden – meestal bereikt wordt, maar niet altijd. Ondanks het goed doorlopen van een traject komt het soms voor dat een jongere uiteindelijk niet aan het werk of naar school wil. Geconcludeerd is dat er dan sprake is van een onvoldoende leerproces. Men heeft er kennelijk moeite mee om gezamenlijk er voor te zorgen dat zulke jongere toch gaat werken. In plaats van de conclusie te trekken dat al het mogelijke is gedaan en het probleem toe te wijzen aan de jongere, kan er wellicht toch kritischer gekeken worden naar de gemaakte stappen in de hulpverlening. Bijvoorbeeld naar de manier waarop men informatie vergaard, probleemanalyses maakt, hierover ideeën met collega's uitwisselt en trajectplannen opstelt. Ook kan het belangrijk zijn om stil te staan bij de capaciteiten van de Jongerencoaches. Zij zijn immers verantwoordelijk voor het grootste deel van de werkzaamheden binnen de JIT-aanpak. Hun vakinhoudelijke inzichten zoals uit de psychologie, sociologie en criminologie zou kunnen worden vergroot zodat hun persoonlijke expertise ook een verbreding krijgt. Daarnaast is het evenwel belangrijk dat ze zich blijven ontwikkelen om beter in netwerken te kunnen functioneren, samenwerking met andere actoren wordt alleen maar belangrijker in de toekomst.

Centrale onderzoeksvraag:

Hoe draagt de aanpak van het Jeugdinterventieteam bij aan het verkleinen van jeugdrecidive en zijn er mogelijkheden tot verbetering?

Jeugdrecidive is een maatschappelijk probleem waarbij delinquente jongeren, die uit detentie komen na verloop van tijd weer opnieuw de fout ingaan. Het probleem kenmerkt zich door de hardnekkigheid van de problematische karakters van deze jongeren, hierdoor vallen ze vaak terug in recidivegedrag. Het jeugdinterventieteam stelt zich als doel om dit tegen te gaan. Een zeer relevante opgave, maar ook moeilijk. De aanpak van het Jeugdinterventieteam is er een die het belang van een goede aansluiting met de doelgroep in ogenschouw neemt. Zeker in deze tak van hulpverlening staat of valt het succes van een programma bij de chemie tussen behandelaar en cliënt. Dit is in de meest extreme vorm het geval bij de behandeling van jeugddelinquenten. Deze jonge individuen zijn meestal zeer slecht in staat om zelfstandig te functioneren en zich te ontwikkelen in de samenleving. Aan de andere kant is het gedrag van deze individuen is vaak zo moeilijk en gecompliceerd dat de gemiddelde ambtenaar of hulpverlener er niet mee overweg kan. Het Jeugdinterventieteam bestaat uit jongerencoaches die deze jongeren met succes weten mee te krijgen in een begeleidingstraject. De coaches weten een klik te bewerkstelligen doordat ze betrokkenheid tonen, outreachend en laagdrempelig werken en bovendien de jongeren laten voelen dat ze wat waard zijn. Het zijn eigenschappen die te weinig terug te zien zijn bij andere professionals, met name bij de grotere bureaucratische organisaties. De JIT-professionals zoeken desalniettemin de samenwerking met andere organisaties op, omdat zij begrijpen dat ze het niet alleen kunnen. Dit verloopt goed, resultaten worden over het algemeen bevredigend ervaren en steeds meer collega partners ervaren de samenwerking met de JIT als prettig en productief. De acute problemen van de jongeren worden meestal snel opgelost waarna hun kennis en vaardigheden bijgebracht worden om zelfredzamer te worden in de samenleving. De meeste jongeren gaan uiteindelijk naar school of werken, zo vergroten ze hun kansen in de maatschappij en tegelijkertijd wordt de kans op recidive verkleint.

Aanbevelingen

1) Het Jeugdinterventieteam boekt goede resultaten en dat komt in de eerste plaats door het goede werk die de coaches verrichten. De klik tussen coach en jongere is een cruciale succesfactor. De coaches opereren zelfstandig en zijn constant bezig met hun eigen cases. Naast de verticale communicatie met de projectmanagers en DOSA-regisseurs kan het echter goed zijn om ook horizontaal te overleggen, d.w.z. de coaches onderling met elkaar. Door ervaringen, tips en tactieken uit te wisselen kan er van elkaar geleerd worden. Bovendien kunnen nieuwe coaches veel baat hebben van dergelijke groep sessies zodat ze beter ingewerkt worden. De Marokkaanse en Antilliaanse coaches kunnen bovendien van grote waarde zijn bij het delen van kennis en inzichten aangezien een groot deel van de behandelde jongeren deze achtergronden hebben.

2) Aansluitend hierop kan er een aanbeveling worden gedaan voor het verder professionaliseren van de communicatieve en netwerkvaardigheden van de jongerencoaches. Aan de hand van training en verdere professionalisering kan er een kwaliteitsslag gemaakt worden ten aanzien van hun vermogen om zelfstandig en succesvol te opereren in het maatschappelijk middenveld. Zo kunnen hun vaardigheden worden vergroot ten aanzien van presentatie, discussievoering en vergadertechnieken; skills die belangrijk kunnen zijn bij de samenwerking met andere professionals. Empowerment is het sleutelwoord als het gaat om het verder ontwikkelen van autonome professionals zoals de JIT-coaches.

3) Het vergroten van de naamsbekendheid en profilering van de eigen organisatie is belangrijk om duurzame relaties en samenwerkingsverbanden te bewerkstelligen. Echter, dit moet niet ten koste gaan van de hulpverlening. Net als administratieve werkzaamheden geldt dat voorlichting en andere promotieactiviteiten secundair zijn aan de primaire werkzaamheden. De belangrijkste aanbeveling is dan ook om de resultaten voor zich te laten spreken. Dit vergt tijd; op den duur zorgen succesvolle resultaten vanzelf voor een stevige reputatie in de regio. Er moet voor worden gewaakt dat de administratieve druk voor de coaches niet teveel toeneemt naarmate de organisatie groeit. Dit kan namelijk sluipenderwijs toenemen in de vorm van meer verantwoording en terugkoppeling.

Ten slotte

Dit onderzoek is gedaan vanuit een bestuurskundig invalshoek. Aspecten als beleidsdoelstellingen, probleemperecepties, samenwerking en effectiviteit stonden hierbij centraal. Op basis van huidige bestuurskundige theorieën, documentatie en de informatie van 'insiders' binnen de JIT-aanpak is geprobeerd een groter inzicht te creëren in het Jeugdinterventieteam en haar functioneren binnen het landschap van de publieke hulpverlening. De jongerencoaches zijn de grote sterren hierin; elke dag zijn ze in de weer met de jongeren, die elk unieke en uitdagende persoonlijkheden hebben, maar vooral ook onvoorspelbaar. Hoe succesvol het JIT ook bij het veranderen van deze jongeren, er blijft een kleine groep bestaan dat (net) buiten de boot valt, juist vanwege die onvoorspelbare factor. Daar liggen enkele beperkingen van een onderzoek als deze. Afgezien van de aanbevelingen die in dit rapport zijn gedaan, zijn meer psychologische en sociologische inzichten onontbeerlijk. Een beleidsdoelstelling kan nog zo zorgvuldig geformuleerd zijn en een uitvoeringsplan kan nog zo goed worden afgestemd, die onvoorspelbare factor zal altijd aanwezig blijven zolang een fundamentele inzicht in de karaktervorming en handelen van deze jongeren ontbreekt. Het is dus aan te raden om vervolgonderzoek in te zetten die de problematiek vanuit andere dimensies bekijkt.

Literatuurlijst

Bekkers, V.J.J.M. (2012). *Beleid in Beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom/Lemma.

Boonstra C., Jonkman C., Soeteman D., Busschbach J. van (2009). *Multi Systeem Therapie voor ernstig antisociale en delinquente jongeren: twee jaar follow-up studie*. *Systeemtherapie*, 21,95-96.

Fischer, F. (2003). *Reframing public policy. Discursive Politics and deliberative practices*. Oxford, Oxford University Press.

Gordon D.A., Graves K., Arbuthnot J. (1995). *The effect of functional family therapy for delinquents on adult criminal behavior*. *Criminal Justice and Behavior*, 22, 60.

Hartman C., Tops P. (2005). *Frontlijnsturing*. Den Haag, STIP.

Hartman C., Tops P. (2006). *In het vooronder van de publieke zaak. Een werkboek frontlijnsturing*. Den Haag, Nicis Institute.

Koppenjan J, Klijn E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London, Routledge.

Lans, van der (2005). *Koning burger*. Amsterdam, Uitgeverij Augustus.

Peeters R., Steen M., Twist van der M. (2005). *De logica van het ongepaste. Over de professionele wijkmanagers in de onvolkomen organisatie*. Den Haag, NsoB.

Rijksoverheid (2007). *Ouders bezorgd over lesuitval en lerarentekort*.

Weijers (2006). *De aanpak van jeugdige recidivisten*. *Tijdschrift voor familie –en jeugdrecht*, vol 28. 188-193.

Bijlage 1

Respondentlijst interviews

DOSA-regisseurs

Ton Franken, DOSA-regisseur deelgemeente Noord

Ron Baggerman, DOSA-regisseur deelgemeente Kralingen Crooswijk

Rafa Rosario, DOSA-regisseur deelgemeente Hilligersberg, Schiebroek Overschie

Said Machtan, DOSA-regisseur deelgemeente Centrum

Projectmanagers

Barend Rombout, Hoofd Bureau Frontlijn

Mokhtar Kaoachi, Projectleider Jeugdinterventieteam, Bureau Frontlijn

Jantine de Jong, Teamleider Jeugdinterventieteam, Bureau Frontlijn

JIT-coaches:

Mostafa Chakir, Jongerencoach Jeugdinterventieteam (JIT), Bureau Frontlijn

Mohamed Belahcen, Jongerencoach Jeugdinterventieteam (JIT), Bureau Frontlijn

Marcella Brown, Jongerencoach Jeugdinterventieteam (JIT), Bureau Frontlijn

Bijlage 2

Vragenlijst.

Beleid en problematiek

- 1. In hoeverre zijn de JIT doel en doelstellingen relevant voor deze problematiek?*
- 2. In hoeverre is de werkwijze van het JIT geschikt voor het aanpakken van deze problematiek?*
- 3. In hoeverre volstaan de middelen van het JIT om de problematiek aan te pakken?*
- 4. Hoe kan het voorkomen van recidivegedrag bijdragen aan een betere leefsituatie voor de jongere en op welke manieren heeft de samenleving hier baat bij?*
- 5. In hoeverre zijn er andere (negatieve) gevolgen bij de bestrijding van jeugdrecidive?*
- 6. Welke ideologische visie en opvattingen liggen ten grondslag aan de JIT-aanpak?*
- 7. In hoeverre ziet u deze visie en opvattingen terug in de hedendaagse praktijk van de hulpverlening?*
- 8. In hoeverre acht u ze belangrijk om na te streven en waarom?*

Actoren en samenwerking

- 9. In welke mate zijn actoren het eens over probleemformuleringen en oplossingen?*
- 10. Is zo'n overeenstemming dan tevens gebaseerd op (wetenschappelijke) onderzoeksresultaten?*

11. *Wanneer actoren het niet eens zijn, ligt het dan aan de interpretatie van onderzoeksresultaten?*

12. *In welke mate worden de resultaten als bevredigend bevonden door de actoren?*

13. *Heeft iedere actor in dat geval dan zijn persoonlijke doelen en belangen behaald?*

14. *In hoeverre komt het voor dat iedereen zijn persoonlijke doelstellingen wel heeft behaald, maar dat de collectieve resultaten toch niet bevredigend zijn?*

15. *In welke mate ontstaan er conflicten bij de samenwerking en wat zijn de redenen hiervoor?*

16. *In welke mate zijn deze conflicten tijdelijk en hoe worden ze opgelost?*

17. *In welke mate zorgen deze conflicten voor een permanente obstructie en wat wordt er dan gedaan?*

18. *In hoeverre kunnen andere partijen zich aansluiten bij de samenwerking?*

19. *In hoeverre zorgen actoren ervoor dat toekomstige samenwerking weer mogelijk is?*

Effectiviteit en efficiëntie

20. *In welke mate worden de gemaakte doelstellingen behaald?*

21. *Wat zijn de voornaamste redenen waarom doelstellingen behaald worden?*

22. *Wat zijn de voornaamste redenen voor niet behaalde doelstellingen?*

23. *In hoeverre wordt tijd, inzet en communicatie goed benut binnen de JIT-aanpak?*