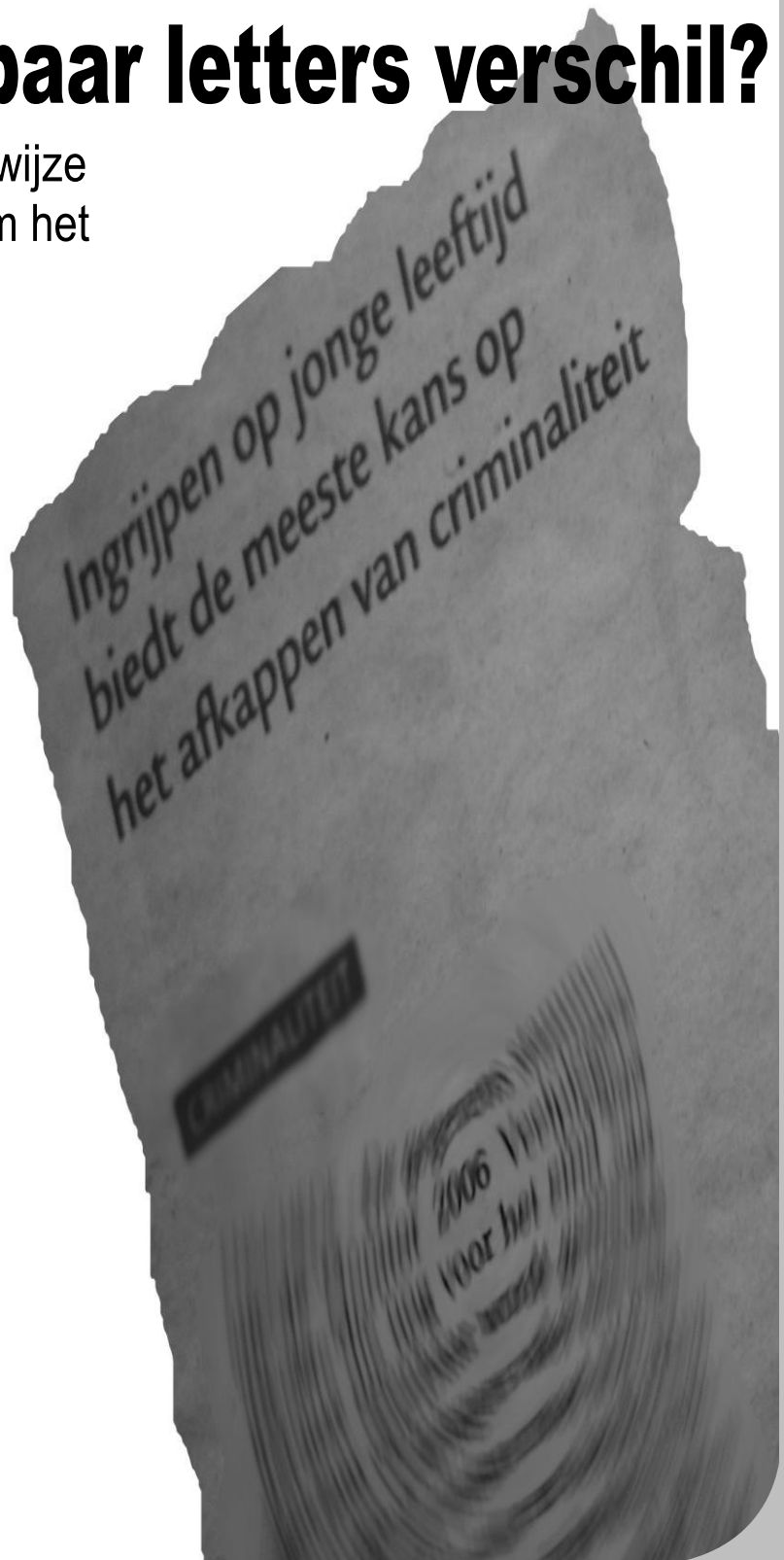


# ITB-CRIEM en ITEM: Meer dan een paar letters verschil?

Een onderzoek naar de werkwijze van en samenwerking rondom het ITB-CRIEM- en ITEM-traject.



## **ITB-CRIEM en ITEM: meer dan een paar letters verschil?**

Een onderzoek naar de werkwijze van en samenwerking rondom  
het ITB-CRIEM- en ITEM-traject.

R. de Jonge (S0076465)  
Universiteit Twente, faculteit Management & Bestuur  
Master Bestuurskunde, Public Safety Governance

Begeleiders: dr. H.G.M. Oosterwijk  
drs. G.D. Bakker

Enschede, november 2007

## Voorwoord

Na zo'n vier jaar studeren heb ik mijn studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente kunnen afronden. Waar andere studenten kozen voor afstuderen bij de politie of een gemeente, wilde ik eens wat anders. En dat is het afstuderen bij de Jeugdreclassering Twente zeker geweest. De Jeugdreclassering Twente houdt zich bezig met begeleiding en ondersteuning van jongeren die in aanraking zijn gekomen met politie en justitie omdat zij een strafbaar feit hebben gepleegd. Zij biedt reguliere jeugdreclasseringsbegeleiding aan, alsmede intensieve trajectbegeleiding. Deze scriptie is het resultaat van een onderzoek naar intensieve trajectbegeleiding van jongeren van allochtone komaf.

Deze scriptie is echter niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. Verre van dat zelfs, moet ik toegeven. Het afstuderen heeft alles bij elkaar drie jaar geduurd voordat alles afgerond kon worden. De redenen hiervoor zijn uiteenlopend en zijn deels aan omstandigheden om me heen, maar zeker ook aan mezelf te wijten. Dat gezegd hebbend, is het verder niet nodig hier nu dieper op in te gaan. Feit is dat de scriptie voor u ligt en dat zou niet mogelijk zijn geweest zonder een aantal mensen.

Deze scriptie kon niet tot stand komen zonder de hulp van mijn twee afstudeerbegeleiders, te weten dr. H.G.M. Oosterwijk en drs. G.D. Bakker. Ze zullen waarschijnlijk niet eerder zo lang een student begeleid en ondersteund hebben. Elke keer als ik door de bomen het bos niet meer zag, hielpen ze me weer op het goede pad. Ze hebben me door dat 'bos' geloodst en daar ben ik ze dankbaar voor.

Mijn dank gaat ook uit naar de Jeugdreclassering Twente. Over het geheel genomen is het afstuderen me zwaar gevallen, maar het meekijken in de praktijk en de mogelijkheid het dagelijkse werk van de ITB-medewerkers van dichtbij te mogen meemaken heb ik als zeer prettig en leerzaam ervaren. Dat is de verdienste van de jeugdreclasseringsbegeleiders en ITB-medewerkers van de Jeugdreclassering Twente.

Uiteraard ben ik ook mijn vriendin Kristel dankbaar. Ik zal lang niet altijd de makkelijkste zijn geweest, maar zij heeft altijd in me geloofd en me dan ook door meerdere dipjes gesleept. Tot slot m'n ouders. Zonder hen was dit überhaupt niet mogelijk geweest. Je staat er niet bij stil en ervaart studeren als vanzelfsprekend. Terwijl het dat eigenlijk geenszins is. Ze zullen zich meerdere keren hebben afgevraagd of ik het nog wel zou halen, maar hebben dit niet of zo weinig mogelijk laten blijken. Hun geloof en steun in mij zijn onbeschrijflijk en hoewel het hier nu 'slechts' in woorden staat, hoop ik dat ze beseffen hoezeer ik dit waardeer. Bedankt!

Renzo de Jonge  
Enschede, november 2007

# Inhoudsopgave

Samenvatting.....	1
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	2
§ 1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	2
§ 1.2 Onderzoekopzet en methode van onderzoek.....	3
§ 1.3 Leeswijzer.....	4
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader.....	5
§ 2.1 Samenwerking.....	5
§ 2.2 Hulpbronnen.....	6
§ 2.3 Interdependentie.....	10
§ 2.4 Afsluiting.....	13
Hoofdstuk 3: Totstandkoming en opzet trajecten.....	15
§ 3.1 Integratie en criminaliteit.....	15
§ 3.2 ITB-CRIEM.....	16
§ 3.3 Samenwerkende partijen.....	16
§ 3.4 Inhoudelijke doelstellingen.....	18
§ 3.5 Afsluiting.....	19
Hoofdstuk 4: ITB-CRIEM versus ITEM.....	21
§ 4.1 Strafrechtelijk kader van ITB-CRIEM en ITEM.....	21
§ 4.2 De eerste fase van het traject.....	22
§ 4.3 Begeleiding en interventies in het ITB-CRIEM-traject.....	24
§ 4.4 Begeleiding en interventies in het ITEM-traject.....	29
§ 4.5 Samenwerking.....	32
§ 4.6 Conclusie.....	33
Hoofdstuk 5: Conclusie.....	35
§ 5.1 Verschillen in werkwijze.....	35
§ 5.2 Samenwerking.....	36
§ 5.3 Oordeel.....	38
§ 5.4 Discussie.....	39
Literatuurlijst.....	40
Beleidsnotities.....	41

## Samenvatting

Het ITB-CRIEM-traject is een drie maanden durend traject bedoeld voor etnische jongeren van 12 tot en met 17 jaar die vanwege lichte vergrijpen in aanraking zijn gekomen met politie en justitie. De Jeugdreclassering Twente kon zich echter niet vinden in dit ITB-CRIEM-traject en gaf een eigen draai aan dit traject: het ITEM-traject. Daar eerstgenoemde inmiddels geëvalueerd was, wilde de Jeugdreclassering Twente, vanwege verondersteld aanwezige verschillen tussen het landelijke ITB-CRIEM en het Twentse ITEM, een onderzoek naar haar ITEM-traject. Ze was bovendien geïnteresseerd in de Twentse ketensamenwerking. Dit heeft geleid tot de volgende vraagstelling:

- *Zijn er verschillen in de werkwijze tussen het ITB-CRIEM-traject en het ITEM-traject?*
- *Hoe werken deze verschillen door in de samenstelling van en samenwerking met de ketenpartners?*

Het theoretische kader dat moet helpen de vraagstelling te beantwoorden spitst zich toe op hulpbronnen, interdependentie en samenwerking. Actoren werken samen en er vindt interactie plaats doordat ze hulpbronnen uitwisselen en gezamenlijk inzetten. De inzet van hulpbronnen kan verlopen op basis van passendheid ('logic of appropriateness') of op basis van effectiviteit ('logic of consequence'). De verdeling van de hulpbronnen zal niet gelijk zijn, wat impliceert dat de actoren van elkaar afhankelijk zijn. De hulpbronnen van de actoren en hun onderlinge afhankelijkheid gaan hand in hand en maken de samenwerking tot wat het is.

Ten aanzien van de opzet van het ITB-CRIEM- en ITEM-traject valt op dat laatstgenoemde tot stand is gekomen en is opgezet vanuit een 'logic of appropriateness', terwijl bij eerstgenoemde de 'logic of consequence' gevolgd is. Iets wat zich in de praktijk voortzet. De uitkomst van het ITEM is voor de Twentse ITB-medewerker niet heilig, de weg er naar toe is minstens zo belangrijk. De Twentse ITB-medewerker kan meer maatwerk leveren en zich meer op het gehele systeem van de jongere richten. Over het geheel genomen richt de begeleiding van het ITB-CRIEM-traject zich voornamelijk op de jongere zelf, is het voorkomen van recidive hoofdzaak en wordt op de weg er naar toe minder ondernomen.

De kern van de 'logic of consequence' is causaal handelen, waardoor van discussie of overleg minder sprake is en hechte samenwerking geen vereiste is. Verder wordt de justitiële keten nauwgezet gevolgd, wat de ketenpartners in het kader van ITB-CRIEM sequentieel van elkaar afhankelijk maakt. Aangezien datgene wat passend is niet door één ketenpartner bepaald kan worden, achten de Twentse ketenpartners overleg en hechte samenwerking wel noodzakelijk. Onderling vertrouwen is hierbij van groot belang en aangevuld met aanwezige ervaring en bekwaamheid zorgen deze 'zachte' hulpbronnen voor een soort van dempende werking op de 'harde' hulpbronnen. Tegelijkertijd wordt gelijkwaardigheid in de hand gewerkt, wat de ketenpartners symmetrisch van elkaar afhankelijk maakt.

De verschillen tussen beide trajecten zijn geen kwestie van beter of slechter: beiden hebben voor- en nadelen. De ketenpartners moeten er in het kader van het ITB-CRIEM-traject voor waken niet teveel autonoom te handelen. Minder hechte samenwerking maakt haar niet minder belangrijk. Zeker omdat, wat wel eens ten onrechte verondersteld wordt, niet alle kennis beschikbaar is. In het Arrondissement Almelo is het risico van 'groupthink' niet onwaarschijnlijk, omdat door de hechte samenwerking de unanimiteit van een beslissing belangrijker kan worden dan een kritische instelling van één of meerdere ketenpartners. Tegelijkertijd wordt mogelijke vernieuwing met argusogen bekeken. Om dit te voorkomen zou meer aandacht voor de effectiviteit van het traject raadzaam zijn.

## Hoofdstuk 1: Inleiding

In januari 1998 hebben de ketenpartners van het Arrondissement Almelo, door middel van de ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst, het startschot gegeven voor het project De Twentse Omslag, een traject bedoeld voor jongeren van 12 tot en met 17 jaar die reeds het een en ander op hun kerfstok hadden en op weg waren een criminele carrière op te bouwen. De delicten door deze jongeren gepleegd, werden steeds zwaarder en de jongeren gingen steeds berekender te werk. Het project is een laatste kans het tij te keren.

Het project werd algemeen aangemerkt als ‘best practices’ en heeft dan ook mede ten grondslag gelegen aan de *Intensieve Trajectbegeleiding Harde-Kernjongeren* (ITB-HK-traject), een methode die het Ministerie van Justitie ontwikkelde om de criminaliteit van de harde-kernjongeren aan te pakken. Deze methode is vervolgens landelijk geïmplementeerd.

De Jeugdreclassering Twente (JRCT) kon zichzelf echter onvoldoende herkennen in dit ITB-HK-traject, omdat het niet strookte met haar visie op intensieve trajectbegeleiding. Een visie ontstaan doordat de JRCT voortdurend leerde van haar eigen ervaringen, waardoor De Twentse Omslag langzamerhand van karakter veranderde.

Nadat het ITB-HK-traject landelijk was uitgerold, introduceerde het Ministerie van Justitie in 2001 het ITB-CRIEM-traject<sup>1</sup>. Dit traject is in de basis gestoeld op dezelfde fundamenten als het ITB-HK-traject, maar uitsluitend bedoeld voor etnische jongeren van 12 tot en met 17 jaar die vanwege lichte vergrijpen in aanraking waren geweest met politie en justitie en niet meer voor een HALT-afdoening in aanmerking kwamen.

Ook hier was de JRCT van mening dat dit traject niet overeenkwam met haar visie op intensieve trajectbegeleiding en zij gaf een eigen draai aan het ITB-CRIEM-traject. De JRCT sprak liever van Individuele/Intensieve Trajectbegeleiding Etnische Minderheden, kortweg het ITEM-traject. Zij distantieerde zich van de ITB-CRIEM-aanpak, omdat deze aanpak naar haar oordeel onduidelijke criteria bevat, te streng is in de uitvoering en geen maatwerk toelaat.

Tevens gaat de JRCT er van uit dat zij méér aandacht heeft voor de samenwerking met de ketenpartners in het Arrondissement Almelo dan elders in het land het geval is bij het ITB-CRIEM-traject.

### § 1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het ITB-CRIEM-traject is inmiddels door het WODC (Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum) geëvalueerd en hun rapportage biedt goede aanknopingspunten voor vergelijk en evaluatie van het Twentse ITEM-traject.<sup>2</sup> In het bijzonder is de JRCT benieuwd naar een vergelijking tussen de samenwerking zoals die in het landelijke ITB-CRIEM-traject wordt uitgevoerd en die van het Twentse ITEM-traject. De JRCT wil *‘Inzicht verkrijgen in de samenwerking rondom en de werkwijze van het ITEM-traject zoals dit binnen het Arrondissement Almelo wordt uitgevoerd door de Jeugdreclassering Twente van het Bureau Jeugdzorg Overijssel.’*

---

<sup>1</sup> ITB-CRIEM-traject: Intensieve Trajectbegeleiding in het kader van de nota Criminaliteit in Relatie tot de Integratie van Etnische Minderheden.

<sup>2</sup> Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005).

De centrale vraagstellingen voor dit onderzoek zijn:

- *Zijn er verschillen in de werkwijze tussen het ITB-CRIEM-traject en het ITEM-traject?*
- *Hoe werken deze verschillen door in de samenstelling van en samenwerking met de ketenpartners?*

Ten behoeve van de structuur is de vraagstelling opgedeeld in de volgende deelvragen:

1. *Hoe verhouden de uitwisseling van de hulpbronnen en de interdependentie tussen actoren zich tot samenwerking?*
2. *Hoe zijn het ITB-CRIEM- en het ITEM-traject tot stand gekomen en opgezet?*
3. *Hoe verhouden het ITB-CRIEM- en het ITEM-traject zich tot elkaar?*
4. *Hoe verloopt de samenwerking ten aanzien van het Twentse ITEM-traject en welke factoren spelen hierbij een rol?*

Het JRCT acht samenwerking met en tussen de ketenpartners van bijzonder groot belang voor het welslagen van hun intensieve begeleidingstrajecten (De Twentse Omslag en het ITEM-traject). Daarom staat de wijze waarop actoren samenwerken in netwerkachtige structuren centraal. De aandacht gaat hierbij in het bijzonder uit naar de interdependentie tussen actoren en de verdeling, het gebruik en de inzet van hulpbronnen. De interdependentie, of onderlinge afhankelijkheid, bepaalt immers de wijze waarop actoren met elkaar omgaan, op welke wijze de hulpbronnen worden benut en de wijze waarop de samenwerking onderhevig is aan veranderingen. Aan de hand hiervan kan de samenwerking in kaart worden gebracht. De hulpbronnen zijn tevens van nut wanneer aandacht wordt besteed aan de werkwijze van een enkele actor, of meerdere actoren. De hulpbronnen zijn in feite het gereedschap waarmee de actoren hun werk kunnen doen. Maar niet elke actor beschikt over *hetzelfde gereedschap* en vaak ook niet over *voldoende gereedschap* om hun werk goed te kunnen doen en succesvol te zijn. Daarom is het van belang dat in samenwerkingsverbanden de hulpbronnen gedeeld worden.

## **§ 1.2 Onderzoekopzet en methode van onderzoek**

Het onderzoek is opgezet als een kwalitatieve case study. Een case study omdat een dergelijke onderzoekopzet uitermate geschikt is voor 'hoe'- en 'waarom'-vragen en wordt omschreven als een empirisch onderzoek waarin een hedendaags fenomeen in zijn maatschappelijke context (real-life) onderzocht wordt, vooral wanneer de grenzen tussen het fenomeen en de context waarin het speelt niet duidelijk zijn.<sup>3</sup> Het onderzoek naar het ITB-CRIEM en het ITEM-traject is overeenkomstig deze omschrijving. Kwalitatief omdat voor de data-verzameling geen gebruik gemaakt is van statistische hulpmiddelen. De data is verkregen door middel van documentstudie, observatie en interviews.

De basis voor het onderzoek is gelegd door bestudering van relevante documenten, maar vooral ook door eigen waarneming bij de JRCT en empirische studie, welke met elkaar vergeleken worden teneinde uitspraken te kunnen doen over het landelijke ITB-CRIEM-traject en het Twentse ITEM-traject. Met behulp van bestudering van relevante documenten, onder meer het bovengenoemde WODC-rapport, verschillende beleidsnotities aangaande ITB-CRIEM en wetenschappelijke literatuur aangaande het theoretische kader, is antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag en zijn ook de tweede en derde onderzoeksvraag gedeeltelijk beantwoord. De totstandkoming, opzet en praktijk van ITB-CRIEM waren immers inzichtelijk. Volledige beantwoording van deze onderzoeksvragen was pas mogelijk na empirisch onderzoek aangaande ITEM. Hiertoe zijn binnen het Arrondissement Almelo,

---

<sup>3</sup> Yin (1994), blz. 6, 13.

waar de JRCT onderdeel van uit maakt, interviews gehouden met werknemers van de verschillende betrokken ketenpartners. Eigen waarneming is echter ook belangrijk en hiertoe zijn strafzittingen, voorgeleidingen en vergaderingen van de ketenpartners bijgewoond. Het antwoord op de vierde onderzoeksvraag volgt min of meer uit de voorgaande onderzoeksvragen, aangezien daarin zowel de samenwerking als de werkzame factoren aan bod zijn komen.

De interviews zijn afgenomen met behulp van een half gestandaardiseerde vragenlijst. Met andere woorden, de vragenlijst bevatte een aantal vragen die perse aan de orde moesten komen, maar boden wel enigszins de vrijheid aan de geïnterviewde om vrijuit te spreken. Belangrijk hulpmiddel hierbij was een voice-recorder die het gehele gesprek opnam zodat het gesprek later uitgewerkt/uitgeschreven kon worden. Dit was belangrijk voor de analyse, aangezien de verzamelde informatie dan direct voorhanden bleef.

Er zijn interviews gehouden met werknemers van de Jeugdreclassering, te weten de ITB-medewerkers, om de uitvoering van het ITEM-traject te onderzoeken en de samenwerking in het kader van dit traject in kaart te brengen. Er zijn tevens interviews gehouden met de projectleider Jeugdpolitie van de politie Twente, met een Kinderrechter van het Arrondissement Almelo, met de Raadsonderzoeker ITB-zaken van de Raad voor de Kinderbescherming en twee interviews met twee Jeugdofficieren van Justitie. Wat betreft laatstgenoemden waren twee interviews nodig omdat het de nieuwe en de oude Jeugdofficier betrof. Deze ketenpartners zijn specifiek geïnterviewd over de samenwerking ten aanzien van het ITEM-traject. Tot slot is nog een interview gehouden met een medewerker van de MO-groep (Maatschappelijke Ondernemersgroep) Jeugdzorg, de instantie die de introductie en ontwikkeling van onder meer ITB-CRIEM begeleid en ondersteund heeft. De geïnterviewde medewerker zat destijds in de begeleidingscommissie ITB-CRIEM en kon meer vertellen over de opzet en totstandkoming van dit traject.

In totaal zijn dus acht interviews gehouden en de duur van deze interviews varieerde. Met de ITB-medewerkers is circa een uur gesproken, wat ook geldt voor de medewerker van de MO-groep Jeugdzorg. Zij konden zowel inhoudelijk over ITB-CRIEM en ITEM vertellen, als over de samenwerking betreffende deze trajecten. Met de Twentse ketenpartners is ongeveer een half uur gesproken en zij zijn specifiek over de samenwerking geïnterviewd.

### **§ 1.3 Leeswijzer**

Voor elke deelvraag (oftewel onderzoeksvraag) is in principe een apart hoofdstuk gereserveerd. Dit betekent dat in hoofdstuk 2 de eerste onderzoeksvraag aan de orde komt, in de zin dat hier het theoretische kader uiteengezet wordt waarin de samenwerking, de interdependentie en de hulpbronnen centraal staan. In hoofdstuk 3 zal aandacht besteed worden aan de wijze waarop het ITB-CRIEM- en ITEM-traject zijn opgezet. Aan de hand van dit beschrijvende gedeelte wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de literatuurstudie betreffende het ITB-CRIEM-traject en de resultaten van de empirische studie naar het ITEM-traject met elkaar vergeleken waardoor opvallende verschillen en overeenkomsten zichtbaar zullen worden en de derde onderzoeksvraag beantwoord kan worden. De empirische studie naar het Twentse ITEM-traject omhelst tevens onderzoek naar de samenwerking binnen het Twentse Arrondissement en in hoofdstuk 4 zal deze samenwerking dan ook tegen het licht gehouden worden. Kortom, de beantwoording van de vierde onderzoeksvraag komt tevens aan bod in hoofdstuk 4.

De bevindingen uit hoofdstuk 3 en 4 worden in hoofdstuk 5 uiteengezet en gevat in een slotconclusie. Tevens worden in dit hoofdstuk enkele discussiepunten omschreven die zouden kunnen leiden tot toekomstig onderzoek.



## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

De vraagstelling, zoals vermeld in het inleidende hoofdstuk van dit rapport, spitst zich enerzijds toe op de verschillen in de werkwijze tussen het algemene ITB-CRIEM-traject en het Twentse ITEM-traject. Anderzijds maakt ook de samenwerking in het Arrondissement Almelo onderdeel uit van de vraagstelling.

Waarom gaan actoren samenwerking aan? Deze vraag is in principe eenvoudig te beantwoorden: ze denken de betreffende problematiek niet alleen te kunnen oplossen, of willen het niet alleen oplossen. Echter, tussen het hebben van een (gemeenschappelijk) probleem en de oplossing hiervan (de doelbereiking) zit nog een heel proces. Samenwerking komt immers niet zomaar tot stand. Hoe een en ander in z'n werk gaat, wordt in dit hoofdstuk uit de doeken gedaan.

Heel in het kort komt het er op neer dat actoren onderlinge relaties aangaan op basis van een gemeenschappelijk probleembesef en gedeelde probleemdefiniëring<sup>4</sup> en vanuit de verwachting daarmee hun voorraad en toestroom van hulpbronnen te kunnen versterken. Indien dergelijke relaties inderdaad tot stand zijn gekomen, wisselen de actoren al dan niet regelmatig hulpbronnen uit. Het totaal aan beschikbare hulpbronnen wordt dus beïnvloed door de aanwezigheid van het netwerk. Bovendien hebben de eerdere uitkomsten van interorganisatorische relaties invloed op het latere handelen van de betrokken actoren en daarmee ook op de inhoud en vorm van hun onderlinge relaties.<sup>5</sup>

### § 2.1 Samenwerking

Voordat actoren tot samenwerking kunnen overgaan, worden doorgaans drie fasen doorlopen, te weten de fase van probleemstelling (1), het verkrijgen van overeenkomst (2) en de implementatie van het samenwerkingsverband (3).<sup>6</sup>

#### Fase 1: Probleemstelling

Een actor zit met een probleem en denkt dit niet alleen op te kunnen lossen, of wil dit niet alleen oplossen. De actor is niet de enige, er blijken meer actoren met dezelfde problematiek te worstelen. Ze denken elkaar nodig te hebben en besluiten de krachten te bundelen: er ontwikkelt zich een gemeenschappelijk probleembesef. Hoewel de vrijblijvendheid dan nog relatief groot is en er nog geen verplichtingen zijn, worden wel wederzijds verwachtingen opgewekt. Het gemeenschappelijke probleembesef markeert het punt waarop het dan minder vrijblijvend wordt.

De bundeling van de krachten geeft de actoren tevens de mogelijkheid van elkaar te leren, waarbij deskundigheden uitgewisseld kunnen worden en elkaars inzichten en plannen aan een kritische discussie onderworpen kunnen worden, met een betere en zorgvuldiger afgewogen gezamenlijke aanpak tot gevolg.<sup>7</sup>

Willen de actoren inderdaad de problematiek gezamenlijk aanpakken, dan is er meer nodig dan alleen een gemeenschappelijk probleembesef. Het gemeenschappelijke probleembesef wil namelijk nog niet zeggen dat de ketenpartners het probleem op dezelfde wijze aanpakken.<sup>8</sup>

De actoren moeten overeenstemming hebben over wat het probleem is: ze moeten komen tot een eensgezinde probleemdefiniëring en een gedeelde betrokkenheid om samen te werken.<sup>9</sup>

Fase 1 kenmerkt zich door veelvuldig overleg.

---

<sup>4</sup> Terpstra en Kouwenhoven (2004), blz. 151; Middelbeek (2004), blz. 18.

<sup>5</sup> Terpstra (2001), blz. 143.

<sup>6</sup> Middelbeek (2004), blz. 18.

<sup>7</sup> Pröpper (2000), blz. 106-116.

<sup>8</sup> Terpstra en Kouwenhoven (2004), blz. 151.

### Fase 2: Verkrijgen van overeenkomst

Wanneer de actoren naar aanleiding van de probleemstelling besluiten op gezette tijden kennis en ervaringen te delen, elkaar van advies te voorzien en tot gezamenlijke afspraken te komen, dan zijn de actoren tot een overeenkomst gekomen. Een samenwerkings-overeenkomst waarin afspraken zijn gemaakt en vastgelegd over de inhoud van de samenwerking en waarin de betrokken actoren een gemeenschappelijk belang en doel hebben.

### Fase 3: Implementatie van het samenwerkingsverband

De implementatie van het samenwerkingsverband, oftewel de daadwerkelijke samenwerking, kan twee vormen aannemen. De samenwerking kan de vorm van vergaande afstemming aannemen, waarbij de actoren nog wel eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden houden. Dit betekent in concreto dat de actoren alleen hun werkzaamheden op elkaar afstemmen, zodat geen dubbel werk gedaan wordt en ze elkaar niet in het vaarwater zitten. Bij de tweede vorm van samenwerking vervagen de grenzen van de eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en is de gezamenlijke aanpak van de problematiek zodanig dat taken e.d. gedeeld worden.

Ten behoeve van de overzichtelijkheid en vanwege het feit dat de uitleg dan beter tot z'n recht komt, zijn de fasen ieder voor zich besproken, maar bedacht moet worden dat de drie besproken fasen in de praktijk veel vloeiender in elkaar zullen overgaan en actoren de fasen naadloos zullen doorlopen.

## **§ 2.2 Hulpbronnen**

*“Daar waar netwerken ontstaan - rond een specifiek bestuurlijk taakveld, beleidsprobleem of beleidsprogramma - is sprake van wederzijdse afhankelijkheden tussen de diverse actoren. De keuze van actoren om te participeren in een netwerk en het doen van investeringen in deze samenwerking is onder meer afhankelijk van de omvang van de eigen hulpbronnen en het gepercipieerde belang dat zij bij het onderliggende beleidsprobleem hebben.”<sup>10</sup>*

Met andere woorden: interdependentie, samenwerking en hulpbronnen zijn gerelateerd aan elkaar. Het een leidt namelijk tot het ander, maar ondanks hun samenhang moeten ze, in ieder geval ten behoeve van dit onderzoek, analytisch gezien onderscheiden worden.

De term ‘hulpbronnen’ heeft betrekking op bronnen die de actoren nodig hebben voor de doelbereiking. Actoren gaan samenwerking aan in de verwachting daarmee hun voorraad en toestroom van hulpbronnen te kunnen versterken en wanneer die samenwerking inderdaad een feit is, wisselen de actoren al dan niet regelmatig hulpbronnen uit. Niet elke actor beschikt namelijk in dezelfde mate over hulpbronnen, maar om het gemeenschappelijke doel te bereiken zullen de hulpbronnen verdeeld en/of gezamenlijk ingezet moeten worden.

Bij hulpbronnen denken we onder meer aan financiële middelen, maar er zijn nog andere hulpbronnen te onderscheiden, zoals (toegang tot) informatie en menskracht.

Om het rijtje compleet te maken kunnen verder nog onderscheiden worden: formele bevoegdheden ontleend aan wet- en regelgeving, fysieke middelen, toegang tot de doelgroep, relaties, ervaring, deskundigheid, bekwaamheid en reputatie en vertrouwen.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Middelbeek (2004), blz. 18.

<sup>10</sup> Litjens (2000), blz. 141-150.

<sup>11</sup> Gorissen (2001), blz. 38.

Deze hulpbronnen kunnen in twee groepen onderverdeeld worden, te weten de ‘harde’ en de ‘zachte’ hulpbronnen. De hulpbronnen waar een actor over beschikt zijn van allerlei aard en het verschil tussen de ‘harde’ en ‘zachte’ hulpbronnen zit met name in de mate van hun kwantificeerbaarheid. Is een middel kwantificeerbaar, dan is het hard te maken.

### § 2.2.1 ‘Harde’ hulpbronnen

Neem bijvoorbeeld een hulpbron als financiële middelen. Het budget dat een actor tot zijn beschikking heeft ten behoeve van zijn werkzaamheden en zeker ook ten behoeve van de samenwerking, kan tamelijk precies omschreven worden. Het budget maakt het ook mogelijk bij andere samenwerkingspartners te inventariseren in hoeverre zij over soortgelijke bronnen beschikken. Vanwege de mogelijkheid tot precieze omschrijving, inventarisering en de mogelijkheid tot vergelijking zijn de financiële middelen dus kwantificeerbaar en dus als harde hulpbron te bestempelen. Ook de hulpbronnen fysieke goederen, menskracht, formele bevoegdheden ontleend aan wet- en regelgeving, toegang tot de doelgroep en de deskundigheid van de verschillende actoren behoren tot de harde hulpbronnen.

De fysieke goederen van de actoren behelst faciliteiten die nodig zijn voor het uitvoeren van het werk en betreft zaken als gebouwen, bureaus, computers en telefoons. Menskracht, de tijd en het aantal mensen dat in de werkzaamheden gestoken wordt, kan worden uitgedrukt in ‘fte’ (full time equivalent). Kortom, tamelijk precies te omschrijven en zeker eenvoudig te inventariseren. Omdat wet- en regelgeving vast ligt en ook de formele bevoegdheden van een actor op schrift staan, kunnen zij ook als kwantificeerbaar en hard bestempeld worden. De formele bevoegdheden hebben betrekking op de bevoegdheden zoals een actor die heeft ontleend aan wet- en regelgeving. Wet- en regelgeving waar actoren op kunnen terugvallen zijn op de eerste plaats zogenaamde rechtsregels en die kunnen worden gedefinieerd als algemene erkende rechtsnormen waarbij gedacht moet worden aan grondwetten, wetten, internationale verdragen en jurisprudentie. Ten tweede behoort ook andere regelgeving zoals convenanten, handboeken en methodieken hier toe.

Ook toegang tot de doelgroep is een harde hulpbron. De doelgroep, degenen die door het beleid of de aanpak getroffen zullen worden, is precies te omschrijven en een actor heeft feitelijk wel of geen toegang tot die doelgroep. Dit is eenvoudig te inventariseren.

Tenslotte kan deskundigheid als harde hulpbron genoemd worden. In de volgende paragraaf zal blijken dat deskundigheid gerelateerd is aan de zachte hulpbronnen ervaring, bekwaamheid en reputatie en vertrouwen. Die hulpbronnen zijn moeilijk te kwantificeren, wat niet voor deskundigheid geldt. Deskundigheid heeft betrekking op theoretische kennis en kunde. Actoren worden deskundig door (bij)scholing en aan de hand van diploma’s en certificaten is de deskundigheid niet moeilijk te inventariseren.

Al deze hulpbronnen zijn precies te omschrijven, te inventariseren en ook eenvoudig met elkaar te vergelijken. De kwantificeerbaarheid van de nog niet genoemde hulpbronnen is veel moeilijker.

### § 2.2.2 ‘Zachte’ hulpbronnen

Een hulpbron als reputatie en vertrouwen is direct verbonden aan de relaties die zich gedurende de samenwerking ontwikkelen. Een actor kan aanvankelijk slechts een kleine rol hebben in de samenwerking, maar door betrouwbaarheid, kennis en kunde een reputatie opbouwen en het vertrouwen van anderen krijgen. De reputatie en het vertrouwen van een actor vloeit voort uit het proces van samenwerking en is aan veranderingen onderhevig. Zodoende is deze hulpbron veel lastiger te kwantificeren. Hetzelfde geldt voor de hulpbronnen relaties, (toegang tot) informatie, ervaring en bekwaamheid.

De term relaties is zojuist al genoemd, in de zin dat die zich gedurende de samenwerking ontwikkelen.

Wanneer actoren in toenemende mate beseffen dat ze wat voor elkaar kunnen betekenen, zullen hun onderlinge relaties hechter worden. Tevens hebben de afzonderlijke actoren niet alle kennis en kunde in huis en zullen ze bij andere partners in de samenwerking moet aankloppen, wat de behoefte aan relaties doet groeien. Hiermee is direct de link gelegd met de hulpbron (toegang) tot informatie. Informatie heeft betrekking op de concrete inhoud van de problematiek en de wijze waarop dit aangepakt kan worden.<sup>12</sup> Niet alleen hebben de actoren niet alle kennis en kunde in huis, de problematiek zal ook niet altijd hetzelfde blijven en tegelijkertijd komen ook de andere betrokken actoren tot nieuwe inzichten en ideeën. Voor hun informatie blijven de actoren dus aangewezen op anderen. De onderlinge relaties zullen niet altijd hetzelfde zijn, zullen komen en gaan en de relaties zullen bovendien niet altijd in dezelfde hoedanigheid betrokken zijn bij de gehele samenwerking. De (toegang tot) informatie houdt hier gelijke tred mee en dit maakt deze hulpbronnen ook lastig te kwantificeren. Ze zijn eerder een kwaliteit omdat ze afhankelijk zijn van het samenwerkingsproces (wil en bereidheid tot samenwerking).

Ook ervaring is een product van de samenwerking. Ervaring kan onderscheiden worden in routine en geloof in eigen kunnen. Naarmate een actor langer deel uitmaakt van de samenwerking worden haar werkzaamheden vanzelfsprekender. Er ontstaat dus een routine. De actoren worden gezamenlijk ook meer ervaren gedurende de samenwerking. Wanneer de actoren beseffen dat de samenwerking haar vruchten begint af te werpen, zal het geloof in eigen kunnen toenemen. Met andere woorden, ervaring valt of staat met de duur van de samenwerking en is dus niet eenvoudig te kwantificeren. Hetzelfde geldt voor bekwaamheid: naarmate de samenwerking langer voortduurt worden de actoren bekwaamer.

Bekwaamheid heeft, anders dan deskundigheid, meer betrekking op de praktijk en kan onderscheiden worden in vakbekwaamheden (zowel praktisch als technisch) als persoonlijke bekwaamheden (denk aan overtuigingskracht en leiderschap).

Deskundigheid, die eerder als harde hulpbron omschreven en besproken is, ervaring, bekwaamheid en reputatie en vertrouwen zijn gerelateerd aan elkaar. Door middel van ervaring doen actoren meer kennis en kunde op, terwijl actoren middels kennisvergaring in staat worden gesteld ervaren te worden. Tezamen zorgt dit er voor dat actoren bekwaam worden in wat ze doen en een goede reputatie kunnen opbouwen.

In zijn algemeenheid kan gesproken worden van harde, kwantitatief te duiden hulpbronnen en zachte, eerder kwalitatief uit te drukken hulpbronnen.

Deze hulpbronnen staan centraal in de activiteiten die actoren ondernemen en het is doorgaans zo dat de hulpbronnen niet afzonderlijk benut worden.<sup>13</sup> Zo is voor een activiteit altijd menskracht en geld nodig, waarbij actoren zich op hun bevoegdheden en eventueel ook op derden kunnen beroepen. De actoren wisselen informatie uit op basis van vertrouwen waarbij bepaalde wetten en regels in acht genomen dienen te worden.

Bovendien doen de actoren dit niet op straat, maar zitten ze in kantoren en maken ze gebruik van computers en telefoons. Gedurende al die tijd doen de actoren ervaring op, scholen ze zichzelf bij waardoor ze aldoor bekwaamer worden. Al de ondernomen activiteiten moeten tot een beleid of aanpak leiden bedoeld voor een bepaalde doelgroep.

---

<sup>12</sup> F. van Woudenberg (2000), blz. 25.

<sup>13</sup> Klok (1993), blz. 152.

### §2.2.3 Inzet van hulpbronnen

Afgezien van de beschikbaarheid van hulpbronnen is het van belang te weten of actoren bereid zijn deze hulpbronnen uit te wisselen of gezamenlijk in te zetten. Dit is ten eerste een kwestie van motivatie, zowel in interne als externe vorm. Interne motivatie wil zeggen dat het van binnenuit komt (beweegredenen vanuit de persoon of actor zelf), bijvoorbeeld de wil om kwaliteit te leveren of de behoefte aan bepaalde hulpbronnen. Externe motivatie houdt in dat het van buitenaf komt, bijvoorbeeld de subsidies die actoren krijgen van de overheid of de wens van de ene actor samen te werken met een andere actor. Wat betreft het laatste kan de interne motivatie van de één als de externe motivatie voor een ander gezien worden.

Actoren zouden er voor kunnen kiezen hun bronnen niet uit te wisselen of niet in te zetten waar andere actoren dit wel doen, wel zouden willen of afhankelijk zijn van de middelen van anderen. Het is dan niet moeilijk voor te stellen dat de samenwerking hierbij niet gebaat is.

De inzet van hulpbronnen wordt verder bepaald door de zogenaamde handelingsoriëntatie van actoren. Actoren geven de voorkeur aan een bepaalde wijze van handelen en deze kan volgens de ‘logic of consequence’ of volgens de ‘logic of appropriateness’ verlopen.<sup>14</sup> In geval van eerstgenoemde handelen actoren causaal: Als A plaatsvindt, dan is B hier de consequentie van. Dit is een rationele benadering van zaken. Bij de ‘logic of appropriateness’ draait het om passendheid: Als A plaatsvindt, is B dan een passende maatregel of lijkt C passender? Dit is een meer pragmatische benadering van zaken (gericht op nut en bruikbaarheid). In navolging hiervan is het consequentiegerichte handelen meer geënt op de output van beleid. Doelrealisering en effectiviteit staat voorop en de actoren stemmen hun handelen voornamelijk af op de vraag ‘werkt het?’, waarbij de actoren zich afvragen wat de kosten en baten van het beleid zijn en wat kansen op succes of falen zijn.<sup>15</sup> De actoren laten zich leiden door harde cijfers en tastbare resultaten.

Actoren die handelen naar passendheid zijn meer doelzoekend bezig, stellen wenselijkheid voorop en stemmen hun handelen af op de vraag ‘hoort het?’. Omdat de actoren handelen uit passendheid, is het niet alleen een kwestie van het inzetten van hulpbronnen. Er kan namelijk ook besloten worden bepaalde hulpbronnen, met name die bronnen die een machtselement in zich hebben, juist niet in te zetten. Actoren vragen zich in dit geval af of het beleid naar behoren is en of het aansluit bij hun verlangens, verwachtingen, emoties en normen en waarden.<sup>16</sup> Dergelijke beweegredenen zijn al net zo lastig te kwantificeren als de in paragraaf 2.2.2 besproken zachte hulpbronnen.

Beide handelingsoriëntaties hebben zo hun voor- en nadelen. Handelen volgens de ‘logic of consequence’ maakt het mogelijk de problematiek objectief en waarde vrij te benaderen en de afweging voor het meest doelmatige en doeltreffende alternatief steunt op wetenschappelijke argumenten.<sup>17</sup> Deze vervlechting van wetenschap en beleid bevordert uitwisseling en overdracht van kennis en worden nieuwe wetenschappelijke inzichten in het beleid verwerkt. Dit betekent vernieuwing.

De ‘logic of consequence’ verschaft ook duidelijkheid aan de actoren, aangezien de volgende stap reeds bekend is. Hierdoor zouden de actoren tevens autonomer kunnen handelen waardoor de algehele voortgang sneller verloopt.

Als nadelen kunnen genoemd worden dat in geval van complexe problematiek de causaliteit niet eenvoudig te achterhalen is en succes en falen dan ook niet eenvoudig te bepalen is.

---

<sup>14</sup> Hemerijck (2003), blz. 4.

<sup>15</sup> Idem, blz. 6, 8.

<sup>16</sup> Idem, blz. 7, 8, 14.

<sup>17</sup> Idem, blz. 8, 9.

Verder wordt verondersteld dat alle kennis beschikbaar is, maar dat is niet zo.<sup>18</sup> Dit leidt tot onzekerheid. Bovendien kost kennisverwerving veel geld, omdat hiervoor instanties als het CPB (Centraal Planbureau) en het SCP (Sociaal Cultureel Planbureau) ingeschakeld moeten worden die ook betaald moeten worden.<sup>19</sup>

Voordelen van de ‘logic of appropriateness’ zijn dat op de betreffende problematiek een passende maatregel toegepast kan worden en dus maatwerk geleverd kan worden.<sup>20</sup> Een tweede voordeel is het feit dat een beslissing gezamenlijk tot stand zal komen. Passendheid impliceert namelijk dat een beslissing niet eigenhandig door een actor genomen wordt. Datgene wat het meest passend is, komt juist tijdens samenwerking en veelvuldig overleg tot stand. Draagvlak voor een beslissing wordt gecreëerd wanneer andere actoren gekend worden in de te nemen beslissing, er onderling consensus bereikt wordt en de beslissing aansluit bij eenieders normen en waarden. Dit kan omschreven worden als aanvaardbaarheid.<sup>21</sup>

Als eerste nadeel kan genoemd worden dat het streven naar passendheid gepaard gaat met bepaalde vaste procedures om de problematiek hanteerbaar te maken.<sup>22</sup> Deze kunnen inslijten en dus routine worden. Hierdoor ontstaat een soort van blinde vlek voor alternatieve oplossingsrichtingen en wordt ook de ruimte voor vernieuwing steeds kleiner. Een tweede nadeel is het gegeven dat steun voor een passende beslissing gezocht zal worden bij actoren die op voorhand zullen instemmen. Zo wordt ‘groupthink’ in de hand gewerkt en verstomt kritiek.

### § 2.3 Interdependentie

Nu de hoeveelheid hulpbronnen van actoren besproken is, is het van belang ook aandacht te besteden aan de verdeling van die hulpbronnen. Elke actor mag dan de beschikking hebben over één of meerdere hulpbronnen, de verdeling zal niet gelijk zijn en de afzonderlijke actoren zullen dan ook te maken hebben met ‘schaarste’. Klok spreekt in dit kader over stromen die in hoeveelheid kunnen toe- of afnemen.<sup>23</sup> Het komt er op neer dat elke actor maar een beperkte hoeveelheid van de hulpbronnen tot zijn beschikking heeft en dit kan per actor verschillen.

De ongelijke verdeling ten aanzien van de hulpbronnen impliceert de aanwezigheid van machtsverschillen tussen de actoren. Een actor probeert invloed uit te oefenen op het gedrag of de keuzen van andere actoren. Hij zal daar beter in slagen als hij machtiger is, oftewel over middelen daartoe beschikt.<sup>24</sup>

In deze hoedanigheid bepalen de hulpbronnen dan ook de wijze waarop de actoren van elkaar afhankelijk zijn. Een actor met veel hulpbronnen is in principe machtiger dan andere actoren en zou zich dan ook als zodanig kunnen opstellen. Overigens hoeft de hoeveelheid hulpbronnen niet doorslaggevend te zijn voor een machtspositie. Wanneer het cruciale hulpbronnen betreft, hoeven die niet groot in aantal te zijn om toch een machtspositie te creëren. Feit blijft dat er bepaalde machtsafhankelijkheidsrelaties aanwezig zijn in een netwerk. Deze kunnen eenzijdig zijn, waarbij actor A meer afhankelijk is van B, of wederzijds. A en B zijn dan evenveel van elkaar afhankelijk. De gelijkenis met symmetrische interdependentie, een type interdependentie wat zodadelijk besproken zal worden, is onmiskenbaar en de eerder gemaakte opmerking dat interdependentie, samenwerking en hulpbronnen aan elkaar gerelateerd zijn kan hiermee bevestigd worden.

---

<sup>18</sup> Idem, blz. 7.

<sup>19</sup> Hemerijck (2003), blz. 9, 10.

<sup>20</sup> Idem, blz. 14.

<sup>21</sup> Idem, blz. 14.

<sup>22</sup> Idem, blz. 7.

<sup>23</sup> Klok (1993), blz. 151.

<sup>24</sup> Gorissen (2001), blz. 37.



Zeker wanneer gesteld wordt dat macht gebaseerd is op afhankelijkheid, waarbij laatstgenoemde gedefinieerd kan worden als de controle van de ene actor over hulpbronnen waarvan een andere actor afhankelijk is voor het realiseren van zijn doelen.<sup>25</sup>

Interdependentie manifesteert zich eigenlijk al in het begin van de samenwerking, omdat de eensgezinde probleemdefiniëring en gedeelde betrokkenheid al enige wederzijdse verwachtingen hebben geschapen bij de actoren. Wanneer de actoren voornemens zijn hier afspraken over te maken en dit te vatten in een overeenkomst, dan is de vrijblijvendheid er af. Ze kunnen niet meer om elkaar heen en zijn dan ook wederzijds afhankelijk van elkaar. Vrijblijvendheid is een manier om de mate van interdependentie te kenmerken wat vier vormen kan aannemen, te weten overleg, afspraken, afstemming en gezamenlijke uitvoering. Naarmate de mate van interdependentie hoger is, is de samenwerking hechter en intensiever.<sup>26</sup> Wanneer alleen sprake is van overleg, zoals in fase 1, dan is de mate van interdependentie nog enigszins vrijblijvend. Hoewel de actoren de mogelijkheden voor samenwerking onderzoeken, kan een actor alsnog besluiten zich terug te trekken als bijvoorbeeld blijkt dat actoren niets voor elkaar kunnen betekenen. Dit zal bij de ontwikkeling van het probleembesef en –definiëring snel genoeg blijken. Kunnen de actoren wel wat voor elkaar betekenen dan zullen er afspraken gemaakt worden en wordt er een samenwerkingsovereenkomst gesloten. De gemaakte afspraken zorgen er voor dat, als dat nog niet gebeurd was, de actoren wederzijdse verwachtingen scheppen die bezegeld zijn met een door de actoren ondertekende overeenkomst.

In fase 3 vindt de afstemming naar aanleiding van de gesloten samenwerkingsovereenkomst plaats en zal de interdependentie nog intensiever worden. Dat moet natuurlijk ook wel. Afstemming wil immers zeggen dat de actoren op elkaar moeten kunnen bouwen, teneinde de gedeelde problematiek ook gezamenlijk aan te kunnen pakken en het gemeenschappelijke doel te kunnen verwezenlijken.

Bij gezamenlijke uitvoering, de meest intensieve vorm van interdependentie, vindt niet alleen afstemming plaats en wordt de problematiek niet alleen gezamenlijk aangepakt maar worden de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ook gedeeld.

Dat de mate van interdependentie verschillende vormen kan aannemen, betekent overigens niet dat er geen tussenvormen zijn. Gedeeltelijke overeenstemming is bijvoorbeeld ook goed mogelijk. Actoren hoeven het immers niet over alles eens te zijn om toch goed samen te kunnen werken. Hetzelfde geldt voor gedeeltelijke afstemming. De actoren kunnen wel een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten, maar dat betekent niet dat alles op elkaar afgestemd moet en kan worden. Dit kan ook beperkt zijn.

De eerder besproken hulpbronnen zeggen wat over de mate van interdependentie in de zin dat hoe meer hulpbronnen verdeeld (moeten) worden en/of gezamenlijk worden ingezet, hoe afhankelijker de actoren van elkaar zijn.

Waar de *mate* van interdependentie onderscheiden kan worden, kan ook het *type* interdependentie onderscheiden worden. Dit is van belang omdat elk type andere gevolgen heeft voor de samenwerking. “*De mate waarin samenwerking in een netwerk totstandkomt, is afhankelijk van het type interdependentie tussen partijen*”.<sup>27</sup>

De vier verschillende typering van interdependentie zijn de concurrerende, de symbiotische, de sequentiële en tot slot de symmetrische. *Concurrerende* interdependentie wil zeggen dat tussen de actoren overlap bestaat van domein, hulpbronnen of producten.

---

<sup>25</sup> Gorissen (2001), blz. 38.

<sup>26</sup> Meirink et al (2004), blz. 9.

<sup>27</sup> Terpstra (2001), blz. 156.

Actoren beschikken (deels) over hetzelfde en beconcurreren elkaar hierop en de winst voor de één betekent verlies voor de ander ('zero sum game'). Het mag duidelijk zijn dat de samenwerking in dit geval niet in ieders belang is, iets wat wel het geval is bij symbiotische interdependentie.

In geval van *symbiotische* interdependentie vullen de betrokken actoren elkaar wederzijds aan. Actoren beschikken over expertise en middelen die de ander nodig heeft en samenwerking levert dan ook voor elke actor winst op ('non-zero sum game'). *Sequentiële* interdependentie is hier een specifieke vorm van, waarbij de actoren als in een productieketen geschakeld zijn. Achter elkaar dus ('volgtijdelijk'), waarbij samenwerking ook in ieders belang is.<sup>28</sup>

*Symmetrische* interdependentie wil zeggen dat actoren een even grote afhankelijkheid hebben ten opzichte van elkaar. Is de ene actor meer afhankelijk dan andere actoren, dan is de interdependentie asymmetrisch.<sup>29</sup> Is een actor meer afhankelijk van anderen dan dat de anderen afhankelijk zijn van haar, dan betekent dit tevens dat de belangen die de actoren hebben bij de samenwerking niet gelijk zijn.

Het type interdependentie is dus bepalend voor de samenwerking, maar het type interdependentie kan er voor zorgen dat er winnaars en verliezers zijn, iets waar de samenwerking niet bij gebaat is. De samenwerking moet in ieders belang zijn en alle actoren moeten genegen zijn samen te werken.

Het type interdependentie is afhankelijk van de verdeling en inzet van de hulpbronnen. Is de ene actor bijvoorbeeld niet genegen veel hulpbronnen beschikbaar te stellen aan anderen terwijl die dat juist wel doen, dan is sprake van een scheve verdeling wat weer gevolgen heeft voor de onderlinge afhankelijkheid.

Getuige het bovenstaande kan opgemaakt worden dat interdependentie en samenwerking onlosmakelijk met elkaar verbonden concepten zijn. Dit maakt de definitie van samenwerking, *de bewuste afstemming van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen*, al enigszins duidelijk. De definitie impliceert op de eerste plaats een relatie tussen twee of meer actoren en ten tweede hebben deze actoren een gemeenschappelijk doel of belang. Een samenwerkingsrelatie tussen twee of meer actoren die van elkaar afhankelijk zijn kan ook omschreven worden als een netwerk.<sup>30</sup> "*Daar waar netwerken ontstaan - rond een specifiek bestuurlijk taakveld, beleidsprobleem of beleidsprogramma - is sprake van wederzijdse afhankelijkheden tussen de diverse actoren*".<sup>31</sup> Met andere woorden, de bereidheid tot samenwerking begint bij het gegeven dat actoren iets van elkaar willen en zich om die reden dan ook afhankelijk van elkaar moeten opstellen.

Wanneer de actoren zich inderdaad bereid verklaren met andere actoren in contact te treden begint de beeldvorming, worden gemeenschappelijke doelstellingen gezocht of geformuleerd, stellen de actoren hun hulpbronnen aan elkaar beschikbaar en hebben ze in het kader van hun beginnende samenwerking rechtsregels in acht te nemen.<sup>32</sup> De mate van interdependentie zal gaandeweg toenemen: het eerder behandelde traject van overleg, afspraken, afstemming en gezamenlijke uitvoering doet van zich spreken.

Bij beeldvorming gaat het er om wat actoren van zichzelf en anderen vinden. Elke actor verricht bepaalde activiteiten, heeft bepaalde doelstellingen, hanteert bepaalde normen en waarden en scheidt verwachtingen bij andere actoren.

---

<sup>28</sup> Terpstra (2001), blz. 146.

<sup>29</sup> Middelbeek (2004), blz. 17.

<sup>30</sup> Idem, blz. 17.

<sup>31</sup> Litjens (2000), blz. 141-150.

<sup>32</sup> Middelbeek (2004), blz. 18.



Dit alles bepaalt de beeldvorming van een actor ten opzichte van de andere actoren. Beeldvorming is subjectief en juist daarom is het bepalend voor de interdependentie. Actoren kunnen het gevoel hebben dat de samenwerking niet in hun belang is, dat ze verliezers zijn.

Dit wordt een ‘self-fulfilling prophecy’: Een actor die zichzelf vooraf reeds als verliezer ziet (geen baat denkt te hebben bij de samenwerking) en ook met een dergelijke houding de andere actoren tegemoet treedt in de samenwerking, zal uiteindelijk ook als verliezer eindigen.

Zojuist al aangestipt, zijn ook de doelstellingen van belang in het kader van samenwerking. Wanneer de doelstellingen van de actoren te ver uiteenlopen, heeft samenwerking tussen die actoren minder kans van slagen, want waar dient de samenwerking dan toe? De actoren kunnen dan immers niets voor elkaar betekenen. Hebben de actoren wel een gemeenschappelijk doel, dan staat hen niets in de weg dit ook gezamenlijk te bereiken en groeit hun onderlinge afhankelijkheid.

## § 2.4 Afsluiting

Samenwerking komt doorgaans tot stand in drie fasen. In de eerste fase vindt vooral overleg plaats tussen de betrokken actoren over hun gedeelde probleem. De betrokkenheid van de actoren zal groeien, zowel ten opzichte van elkaar als ten opzichte van de problematiek en ze hebben de gelegenheid zich een beeld van elkaar te vormen. De mogelijkheden tot verdere samenwerking worden verkend en de mate van interdependentie zal toenemen.

In de tweede fase zetten de actoren de ontstane onderlinge verbondenheid kracht bij door gemeenschappelijke doelstellingen en verdere afspraken vast te leggen in een samenwerkings-overeenkomst. Naarmate de mate van interdependentie toeneemt zullen ook de onderlinge verhoudingen meer en meer uitkristalliseren en wordt duidelijk in welke hoedanigheid de actoren van elkaar afhankelijk zijn.

Vervolgens kunnen in de derde fase de puntjes op de ‘i’ worden gezet en kunnen de actoren hun werkzaamheden op elkaar afstemmen en de hulpbronnen onderling verdelen en/of gezamenlijk inzetten. Het geheel wordt ingekaderd door rechtsregels die vaststellen welke speelruimte de actoren voor zichzelf en ten opzichte van elkaar hebben.

Wanneer actoren in een netwerk samenwerken, vindt interactie plaats. Interactie kan omschreven worden als *wederzijds op elkaar gerichte activiteiten van meerdere instanties*.<sup>33</sup>

Er doen zich dus handelingen voor tussen actoren en hieronder valt ook het uitwisselen (geven en nemen) van hulpbronnen. Beter gezegd, de hulpbronnen staan centraal. De interacties tussen de actoren zijn van wezenlijk belang voor het netwerk rondom het betreffende vraagstuk of beleid, evenals de handelingsoriëntatie van de afzonderlijke actoren. De uitwisseling van hulpbronnen en gezamenlijke inzet er van moeten er voor zorgen dat de gedeelde problematiek aangepakt wordt en het gemeenschappelijke doel bereikt wordt.

Het is hierbij van belang of de actoren volgens de ‘logic of consequence’ te werk gaan (werkt het?) of volgens de ‘logic of appropriateness’ (past het?). Daarmee is antwoord gegeven op het eerste gedeelte van de onderzoeksvraag ‘*Hoe verhouden de uitwisseling van de hulpbronnen en de interdependentie tussen actoren zich tot samenwerking?*’.

Van de elf vermelde hulpbronnen hebben een aantal een machtselement in zich. Beschikking over een hulpbron als toegang tot informatie verschaft een actor voorsprong ten opzichte van anderen en in die zin ook macht. De hulpbronnen bepalen aan de hand van hun machtselementen in welke hoedanigheid de actoren van elkaar afhankelijk zijn en daarmee ook het karakter van de samenwerking.

---

<sup>33</sup> Koers (1998), blz. 104.

Gaat de interactie in de samenwerking gepaard met machtsvertoon van bepaalde actoren, is met andere woorden sprake van boven- en onderschikking en is geen sprake van symmetrische afhankelijkheid, dan is het de vraag in hoeverre de samenwerking in ieders belang is. De handelingsoriëntatie van de actoren, handelen ze bij voorkeur rationeel of pragmatisch, speelt wederom een rol.

Concluderend kan worden gesteld dat zowel de hulpbronnen van de actoren als hun onderlinge afhankelijkheid hand in hand gaan en de samenwerking maken tot wat het is. Is een van de twee elementen niet aanwezig, dan is feitelijk geen sprake van samenwerking. Samenwerking kan naar mijn mening gedefinieerd worden als de wijze waarop actoren van elkaar afhankelijk zijn wanneer de actoren hun hulpbronnen daadwerkelijk aan elkaar beschikbaar stellen, teneinde de taken gezamenlijk uit te kunnen voeren.

## Hoofdstuk 3: Totstandkoming en opzet trajecten

Nu in het vorige hoofdstuk het theoretische kader uiteen is gezet, is het tijd een start te maken met datgene waar het uiteindelijk om draait, het ITB-CRIEM- en ITEM-traject. Zodoende wordt aangesloten bij de tweede onderzoeksvraag *‘Hoe zijn het ITB-CRIEM- en het ITEM-traject tot stand gekomen en opgezet?’* die dan ook uiteindelijk middels dit hoofdstuk beantwoord moet worden.

Daartoe wordt in de eerstvolgende paragraaf ingegaan op de totstandkoming van beide trajecten, waarna in de tweede paragraaf de opzet van de trajecten aan bod komt.

### § 3.1 Integratie en criminaliteit

Rond 1997 besloot het kabinet dat er specifieke aandacht nodig was voor de problematiek van integratie en criminaliteit van etnische jongeren. Hun betrokkenheid bij vormen van criminaliteit was naar verhouding groot.<sup>34</sup> De nadruk is in eerste instantie komen te liggen op jongeren van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse afkomst, aangezien zij destijds in hun algemeenheid de vier grootste minderheidsgroepen waren (de Grote Vier) en bovendien woonachtig waren in de grote steden.

De onvolkomen integratie en acculturatie<sup>35</sup> van deze etnische jongeren in de Nederlandse samenleving wordt in de CRIEM-nota als zorgwekkend omschreven en worden onder één noemer gevat, te weten marginalisering. Het begrip marginalisering is gedefinieerd als een proces van afnemende deelname aan de omringende samenleving, of de aansluiting met de samenleving grotendeels missend, en wordt gezien als een voorname oorzaak van de bovenproportionele criminaliteit van de etnische jongeren.<sup>36</sup>

De wens van het kabinet aandacht te besteden aan de problematiek van integratie en criminaliteit van etnische jongeren werd geformuleerd als *“Er moet een landelijke aanpak ontwikkeld worden gericht op een sluitende, individuele en gestructureerde benadering van alle jongeren uit etnische groepen die zich met lichtere vormen van criminaliteit bezighouden dan wel daartoe neigen en waarvoor zonder overheidsingrijpen voor individu en samenleving ongewenste situatie ontstaat.”*<sup>37</sup>

De doelgroep bestaat uit etnische jongeren die in aanraking met het strafrecht dreigen te komen of er reeds mee in aanraking zijn geweest en de bedoelde aanpak heeft betrekking op het ITB-CRIEM-traject.

ITB-CRIEM is gestart in 2000 en wordt uitgevoerd door de Jeugdreclassering.<sup>38</sup> De intentie was de problematiek van de jongeren behorend tot de Grote Vier aan te pakken, maar vanaf juni 2004 is het voor alle niet-Westerse/etnische jongeren beschikbaar.<sup>39</sup> Betrokkenen kregen namelijk in toenemende mate het besef dat de problematiek niet beperkt zou blijven tot de oorspronkelijke vier etnische minderheden.

---

<sup>34</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Justitie (1997), blz. 4, 8 en 11.

<sup>35</sup> Acculturatie vs. Enculturatie:

Acculturatie = Het verwerven van een andere en nieuwe cultuur.

Enculturatie = Het verwerven van de oorspronkelijke cultuur.

<sup>36</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Justitie (1997), blz. 14 en 19.

<sup>37</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Justitie (1997), blz. 29

<sup>38</sup> Ministerie van Justitie (2004), blz. 4.

<sup>39</sup> Idem, blz. 36.

*“Gevreesd moet worden dat een soortgelijke problematiek zich ook zal kunnen voordoen met relatief recente groepen immigranten, met name uit Afrikaanse landen.”<sup>40</sup>*

Inderdaad kwamen vanaf de tweede helft van de jaren '80 steeds meer etnische minderheden uit Afrikaanse, Aziatische en Oost-Europese landen naar Nederland. De zojuist genoemde vrees werd bevestigd door de Integrale Veiligheidsrapportage 2000, waaruit bleek dat in 1998 de helft van alle allochtone jeugdige verdachten tot andere groepen behoorde dan de Grote Vier.<sup>41</sup> Evenals de Grote Vier hadden ook zij te kampen met problematiek betreffende de marginalisering en criminaliteit.

### **§ 3.2 ITB-CRIEM**

Het ITB-CRIEM-traject is een drie maanden durend traject en bedoeld voor etnische jongeren van 12 tot en met 17 jaar, die vanwege enkele (lichtere) vergrijpen in aanraking zijn geweest met politie en justitie en niet meer voor een HALT-afdoening in aanmerking komen. Andere criteria zijn etniciteit, first-offenderschap, verhoogde risico's (problematiek) op meerdere leefgebieden en een geldige verblijfstitel.<sup>42</sup> Verder wordt een crisiscriterium gehanteerd. Is de situatie rondom een jongere nijpend en ligt een crisis op de loer, dan wordt ITB-CRIEM opgelegd. Dit traject blijkt in de praktijk namelijk een snel in te zetten maatregel te zijn.<sup>43</sup>

#### **§ 3.2.1 ITEM**

In tegenstelling tot elders in den lande wordt in het Arrondissement Almelo een andere term dan ITB-CRIEM gehanteerd. Om aan te geven dat zij zich niet geheel kan vinden in ITB-CRIEM, spreekt de JRCT liever over ITEM, Individuele/Intensieve Trajectbegeleiding Etnische Minderheden. De naam is in het verleden ontstaan omdat naar haar oordeel toentertijd sprake was van onduidelijke criteria, te streng was in de uitvoering en geen maatwerk toeliet. Gesteund door haar reeds opgedane ervaringen met de Twentse Omslag gaf ze een eigen invulling aan het ITB-CRIEM-traject, hiertoe overigens ook in de mogelijkheid gesteld doordat de weinige beschikbare informatie (feitelijk alleen een circulaire van het Ministerie van Justitie) geen dwingend karakter had en ruimte liet voor lokale invulling.<sup>44</sup>

De criteria van ITEM zijn hetzelfde en duurt eveneens drie maanden, maar in het Arrondissement Almelo worden nog meer criteria gehanteerd. Zo wordt van de jongere een minimale motivatie verwacht, moet z'n IQ boven de 70 zijn en wordt er vanuit gegaan dat intensieve begeleiding het middel ter verbetering is. ITEM in geval van een dreigende crisis is niet van toepassing in het Almeloze Arrondissement, omdat de Twentse ketenpartners van mening zijn dat ITEM geen vergaarbak moet worden van jongeren waarvoor op dat moment geen passende hulpverlening zou zijn.

### **§ 3.3 Samenwerkende partijen**

In het bovenstaande zijn ze al aangestipt: de samenwerkende partijen in het kader van het ITB-CRIEM-traject. Deze zogenaamde ketenpartners zijn het Openbaar Ministerie (O.M.), de Rechterlijke Macht, de Raad voor de Kinderbescherming ('de Raad') en de Jeugdreclassering.

---

<sup>40</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Justitie (1997), blz. 36.

<sup>41</sup> Kromhout en Van San (2003), blz. 21; Ministerie van Binnenlandse Zaken (2000), blz. 48.

<sup>42</sup> Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 14, 60-62, 69, 71.

<sup>43</sup> Idem, blz. 62.

<sup>44</sup> Ministerie van Justitie (januari 2000); Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 55.

Het doel van deze samenwerking is het in de kiem smoren van een criminele carrière.<sup>45</sup> Voorkomen is namelijk beter dan genezen.

Een jongere kan beter in het begin stevig aangepakt worden, wanneer ze nog beïnvloedbaar, kwetsbaar en toegankelijk zijn, dan wanneer ze een aardige criminele staat van dienst opgebouwd hebben en bestempeld kunnen worden als een harde-kernjongere waarvan het tij niet of zeer moeizaam gekeerd kan worden. Dergelijke vroegtijdige intensieve begeleiding wordt geacht erger in een later stadium te voorkomen. De ketenpartners hebben zich voorgenomen een first-offender ook een first-offender te laten blijven, wat blijkt uit het feit dat jeugdreclasserders in den lande de behoefte aan een intensief begeleidingsprogramma voor jongeren die wat minder ernstige delicten gepleegd hebben, hebben uitgesproken. Tevens is gebleken dat in de praktijk de nadruk van het ITB-CRIEM-traject verschoven is van inburgeringsproblematiek naar het first-offenderschap,<sup>46</sup> wat aangeeft dat de ketenpartners willen voorkomen dat een first-offender afglijdt naar een criminele carrière.

### §3.3.1 Twentse ketenpartners

De samenwerking in het Arrondissement Almelo bestaat uit dezelfde deelnemende partijen en ook hun doelstellingen vertonen gelijkenis met het landelijke ITB-CRIEM-traject. Wel moet opgemerkt worden dat ook de politie aan de Twentse samenwerking deelneemt. Zij verzorgt de informatievoorziening (eerdere politiecontacten van de jongere in kwestie en of de jongere voor overlast zorgt, denk aan rondhangen en samenscholing) en de plaatselijke jeugd- en/of wijkagent wordt in kennis gesteld van het feit dat een jongere deelneemt aan het ITEM-traject. Mocht een jongere dan wederom met de politie in aanraking komen, dan kan de ITB-medewerker hiervan op de hoogte gebracht worden.

De Twentse samenwerking stamt uit de tijd dat het traject De Twentse Omslag in gebruik genomen werd. Toentertijd is een samenwerkingsovereenkomst gesloten, welke later is uitgebreid met het ITEM. De Twentse samenwerking heeft als doel er met z'n allen voor te zorgen dat jongeren (blijven) deelnemen aan de Nederlandse samenleving. De ketenpartners hanteren het uitgangspunt dat een door de jongere begane misstap weliswaar verkeerd is, maar dat het in de eerste plaats als een incident gezien moet worden. Een incident dat vaak voortkomt uit achterliggende problematiek. Het incident 'an sich' moet uiteraard wel bestraft worden en hier wordt dan ook zeker aandacht aan besteed, maar het ITEM-traject besteed zeker net zo veel aandacht aan zorg en ondersteuning, zowel voor de jongere zelf als zijn omgeving (met name de ouders). Aspecten die ook aan de orde zijn wanneer blijkt dat het door de jongere gepleegde delict voortkomt uit achterliggende problematiek. Hierbij moet gedacht worden aan problematiek in de gezinssituatie, problemen op school of verkeerde vrienden, al dan niet gecombineerd met cultuur- en integratieproblemen.

Al met al komt het er op neer dat de Twentse ketenpartners het standpunt huldigen dat de jeugd de toekomst heeft en dat een begane misstap niet hoeft te betekenen dat de jeugd een mooie toekomst te grabbel gooit. In het verlengde hiervan hebben de Twentse ketenpartners afgesproken dat het beter is een first-offender, of een jongere met enkele lichte delicten op z'n naam, in den beginne wat strenger, strakker en intensiever aan te pakken teneinde toekomstig leed te voorkomen. Bovendien zijn de ouders dan ook nog niet ten einde raad. Voorkomen is beter dan genezen.

---

<sup>45</sup> Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 83.

<sup>46</sup> Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 59, 61.

### § 3.4 Inhoudelijke doelstellingen

Inhoudelijk heeft ITB-CRIEM twee doelstellingen, enerzijds gericht op de jongere en anderzijds op zijn omgeving.<sup>47</sup> De doelstelling ten aanzien van de jongere is een zichtbare verbetering in het functioneren van de jongere op die aspecten die gerelateerd zijn aan het delictgedrag. Hiermee wordt bedoeld dat de sociale, praktische en cognitieve vaardigheden van de jongere op een zodanige wijze verbeterd moeten worden dat delictgedrag in de toekomst voorkomen wordt. Deze vaardigheden kunnen onder meer verbeterd worden middels een sociale-vaardigheids- of agressietraining of in de vorm van seksuele voorlichting. De begeleider richt zich niet alleen op de jongere, maar ook op de omgeving. Bij de omgeving moet gedacht worden aan de pedagogische context als ouders/opvoeders en school, dagbesteding in de vorm van school of werk, vrijetijdsbesteding zoals sport en omgang met vrienden en cultuurspecifieke aspecten als gebruiken en gewoonten, normen, waarden en opvattingen betreffende de opvoeding. In dit geval is de doelstelling een zichtbare verbetering in de wijze waarop de omgeving invloed uitoefent op de jongere. Hierbij moet in concreto gedacht worden aan betrokkenheid van de ouders en de school bij het wel en wee van de jongere, dat de jongere een zinvolle vrijetijds- en dagbesteding heeft, niet meer met verkeerde vrienden omgaat en dat de relatie met de ouders verbeterd wordt.<sup>48</sup> Een aantal van deze elementen zijn minstens zo belangrijk voor de ouders/opvoeders als voor de jongere zelf. Niet voor niets wordt gerekend op de medewerking van de ouders/opvoeders, zij vervullen een sleutelrol bij de begeleiding. Als zij niet achter de begeleiding staan, bijvoorbeeld omdat ze het niet begrijpen of gewoon niet willen meewerken, dan komt die begeleiding op losse schroeven te staan.

Het uiteindelijke effect, op de lange duur, van het traject moet zijn dat de recidive vermindert.<sup>49</sup>

De doelstellingen van het Twentse ITEM-traject sluiten hier grotendeels bij aan. Alleen maakt het onderdeel ‘Vriendschappen’ niet expliciet onderdeel uit van de doelstellingen. Wanneer het onderdeel ‘Vriendschappen’ van toepassing is, dan wordt het onder dag- en vrijetijdsbesteding geschaard. Daarentegen maakt ‘Functioneren van ouders’ wel onderdeel uit van de doelstellingen.

Een en ander leidt tot het schema op de volgende bladzijde, waarin beide trajecten onderling vergeleken worden en waarin de eerste verschillen duidelijk worden.

---

<sup>47</sup> Ministerie van Justitie (2000), blz. 5.

<sup>48</sup> Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 92-94.

<sup>49</sup> Ministerie van Justitie (2004), blz. 41.

Aspecten	ITB-CRIEM	ITEM
Samenwerkende partijen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Raad voor de Kinderbescherming</li> <li>- Openbaar Ministerie</li> <li>- Rechterlijke macht</li> <li>- Jeugdreclassering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Raad voor de Kinderbescherming</li> <li>- Openbaar Ministerie</li> <li>- Rechterlijke macht</li> <li>- Jeugdreclassering Twente</li> <li>- Politie Twente</li> </ul>
Doel samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gezamenlijk de criminele carrière van een jongere in de kiem smoren, dus een first-offender ook een first-offender laten blijven.</li> <li>- Voorkomen is beter dan genezen: In den beginne intensief inzetten, voorkomt erger in een later stadium.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er met z'n allen voor zorgen dat jongeren (blijven) deelnemen aan de Nederlandse samenleving en niet vanwege een incident onnodig hard gestraft worden. De jeugd heeft de toekomst.</li> <li>- Voorkomen is beter dan genezen: In den beginne intensief inzetten, voorkomt erger in een later stadium.</li> </ul>
Doelgroep	Niet-Westerse jongeren van 12 tot 18 jaar	Niet-Westerse jongeren van 12 tot 18 jaar
Criteria instroom	<ul style="list-style-type: none"> <li>- First-offenderschap</li> <li>- Etniciteit</li> <li>- Geldige verblijfstitel</li> <li>- Verhoogde risico's (Problematiek) op meerdere leefgebieden.</li> <li>- Crisisdreiging</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- First offender</li> <li>- Lichte criminaliteit</li> <li>- Etniciteit</li> <li>- Beginnende problematiek op meerdere leefgebieden</li> <li>- Motivatie</li> <li>- ITB is middel ter verbetering</li> <li>- Geldige verblijfstitel</li> <li>- IQ</li> </ul>
Inhoudelijke begeleidingsdoelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recidive,</li> <li>- Vrije-tijdsbesteding</li> <li>- Dagbesteding (school, werk)</li> <li>- Sociale, praktische en cognitieve vaardigheden</li> <li>- Relatie met ouders</li> <li>- Vriendschappen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recidive</li> <li>- Vrije-tijdsbesteding</li> <li>- Dagbesteding (school, werk)</li> <li>- Sociale, praktische en cognitieve vaardigheden</li> <li>- Relatie met ouders</li> <li>- Functioneren van ouders</li> </ul>

### § 3.5 Afsluiting

Ten eerste valt op dat in geval van ITEM meer criteria gehanteerd worden dan in geval van ITB-CRIEM. Ten tweede maakt de politie onderdeel uit van de samenwerking rondom het ITEM-traject, iets wat bij het ITB-CRIEM-traject niet gebeurt. Ten derde valt op dat de doelstellingen van de samenwerking in het Arrondissement Almelo breder zijn en niet alleen zijn op gericht op het first-offenderschap van de jongere in kwestie. De Twentse ketenpartners kijken verder dan het strafbare feit wat de jongere gepleegd heeft. Hiertoe wordt in de begeleiding niet alleen aandacht besteed aan de relatie met de ouders, maar wordt het functioneren van de ouders ook onder de loep genomen.

Gekeken naar de theorie kan gesteld worden dat het ITB-CRIEM-traject meer gericht is op de output en dat gekeken wordt in hoeverre het traject de gestelde doelen haalt. Is een criminele carrière voorkomen, dan is het voornaamste doel gehaald en hoeft er niet meer ondernomen te worden. 'Werkt het?' is een vraag die bij het ITB-CRIEM-traject veelal gesteld wordt, wat geïllustreerd kan worden aan de hand van het gegeven dat ITB-CRIEM ook in geval van een dreigende crisis ingezet wordt.

Het ITEM lijkt normatiever ingesteld. Er wordt bijvoorbeeld nagedacht over hoe de ouders zouden moeten functioneren. Verder speelt de input bij het ITEM-traject een voorname rol, aangezien gekeken wordt in hoeverre het traject daadwerkelijk een passende maatregel is ('Hooft het?'). Het crisis criterium wordt bij het ITEM niet gehanteerd. Pedagogische motieven geven de doorslag en niet zozeer de effectiviteit en efficiëntie.



Om antwoord te geven op de tweede onderzoeksvraag *‘Hoe zijn het ITB-CRIEM- en het ITEM-traject tot stand gekomen en opgezet?’*: Het ITB-CRIEM-traject is tot stand gekomen en opgezet vanuit een ‘logic of consequence’, terwijl in het kader van het ITEM-traject de ‘logic of appropriateness’ gevolgd is.



## Hoofdstuk 4: ITB-CRIEM versus ITEM

In het voorgaande hoofdstuk is de totstandkoming en de opzet van de trajecten uit de doeken gedaan. De eerste verschillen tussen beide trajecten zijn hier reeds duidelijk geworden. Het ITEM-traject heeft meer criteria, betreft de politie bij het ITEM en kijkt verder dan het first-offenderschap van de jongere in kwestie.

In dit hoofdstuk worden beide trajecten opnieuw met elkaar vergeleken, maar dan meer in inhoudelijke zin. Langs deze weg wordt ook ingegaan op de derde onderzoeksvraag ‘*Hoe verhouden het ITB-CRIEM- en het ITEM-traject zich tot elkaar?*’. In concreto betekent dit dat bekeken wordt wat er nu precies gebeurt in het ITB-CRIEM-traject en op welke vlakken het ITEM-traject mogelijkserwijs afwijkt. Alvorens dit aan de orde komt, wordt in de eerste paragraaf het strafrechtelijk kader behandeld.

### § 4.1 Strafrechtelijk kader van ITB-CRIEM en ITEM

Er is een zestal mogelijkheden voor ITB-CRIEM in een strafrechtelijk kader, waarvan het ITEM overigens niet afwijkt. De mogelijkheden zijn:

1. Als voorwaarde bij een transactie met de Officier van Justitie;
2. Als voorwaarde bij een schorsing van de voorlopige hechtenis;
3. Bij eindvonnis door de rechter als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke geldboete;
4. Bij eindvonnis door de rechter als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke jeugd detentie;
5. Bij eindvonnis door de rechter als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke PIJ-maatregel (maatregel tot Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen);<sup>50</sup>
6. Bij leerplichtzaken.<sup>51</sup>

#### *Ad. 1: Transactie*

Een transactie wil zeggen dat de jongere een boete opgelegd krijgt. Deze boete kan bestaan uit het ITB-CRIEM-traject, of uit een geldboete in combinatie met het ITB-CRIEM-traject. Bij de eerste optie moet gedacht worden aan: “Als je het traject met een goed gevolg afsluit, dan is de kous af.” Hiermee vervalt het recht tot strafvervolgning, de zaak is juridisch gezien afgedaan. Bij de tweede optie moet gedacht worden aan: “Wanneer het traject met goed gevolg afgerond is, dan vervalt ook de boete.”

Deze mogelijkheid staat ook bekend als het Officiersmodel. Niet de Rechter-commissaris maar de Officier van Justitie doet in dit geval de strafafdoening. Dit gebeurt tijdens een zogenaamde TOM-zitting (Transactie Openbaar Ministerie) waarbij de Officier van Justitie de jongere een voorstel voor een transactie onder voorwaarden doet. Ook in dit geval is de voorwaarde deelname aan het ITB-CRIEM-traject.

#### *Ad. 2: Schorsing*

Omdat schorsing van de voorlopige hechtenis, met als bijzondere voorwaarde deelname aan het ITB-CRIEM- of het ITEM-traject verreweg het meest voorkomt, wordt hier in de volgende paragraaf apart aandacht aan besteed. Dit markeert tevens de eerste fase van beide trajecten.

---

<sup>50</sup> Ministerie van Justitie (2000), blz. 7.

<sup>51</sup> Ministerie van Justitie (2004), blz. 35.

#### *Ad. 3,4 en 5: Eindvonnissen*

Wanneer ITB-CRIEM als bijzondere voorwaarde opgelegd wordt dan is ITB-CRIEM niet zozeer een straf, maar wel met de voorwaardelijke straf verbonden. De jongere doorloopt het traject, welke gevolgd zal worden door een voortgezette jeugdreclasseringsbegeleiding (de zogenaamde maatregel Hulp & Steun). Als de jongere het ITB-CRIEM-traject niet met goed gevolg afrondt, dan kan alsnog om tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf gevraagd worden.

#### *Ad. 6: Leerplichtzaken*

Hoewel schoolverzuim, oftewel een overtreding in het kader van de leerplichtwet, in principe een vergrijp van lichte aard is, geldt dit meestal niet voor de achterliggende problemen van de betreffende jongere. Vanwege deze achterliggende problematiek wordt ITB-CRIEM opgelegd. Deze maatregel was oorspronkelijk niet in de Circulaire 'Individuele trajectbegeleiding' opgenomen, maar is later toegevoegd in de Methodiekbeschrijving ITB-CRIEM.

In welk strafrechtelijk kader ITB-CRIEM ook opgelegd wordt, wanneer het door de Officier van Justitie of de Rechter-commissaris uitgesproken is dan gaat het traject van start.

### **§ 4.2 De eerste fase van het traject**

Zoals eerder gezegd is het ITB-CRIEM-traject een drie maanden durend traject bedoeld voor allochtone jongeren van 12 tot 18 jaar die vanwege lichtere vergrijpen in aanraking zijn geweest met politie en justitie en niet meer voor een HALT-afdoening in aanmerking komen. Of een jongere daadwerkelijk voor het ITB-CRIEM-traject in aanmerking komt, wordt door een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming (de Raadsonderzoeker) bepaald. Wanneer de politie een jongere aangehouden heeft en proces-verbaal opgemaakt heeft, wordt de Raad voor de Kinderbescherming op de hoogte gebracht, waarna een Raadsonderzoeker een onderzoek start. Deze bezoekt de jongere (die dan in voorlopige hechtenis, in afwachting van verdere maatregelen, zit) in de politiecel om te zien hoe het met de jongere staat en maakt hier een vroeghulpverslag van.

In geval van lichtere delicten, waarbij overigens wel ITB-CRIEM in overweging genomen wordt, wordt de jongere met een proces-verbaal heengezonden. Hij wordt dan niet vastgehouden door de politie, maar kan dan naar huis. De jongere zal dan een dagvaarding krijgen met de dag en datum wanneer hij voor de Kinderrechter moet verschijnen. Ook in die gevallen maakt de Raadsonderzoeker een vroeghulpverslag, die de jongere dan thuis bezoekt. Het vroeghulpverslag wordt door de Raadsonderzoeker besproken met de ITB-medewerker van de Jeugdreclassering, om te bepalen of de jongere voor het ITB-CRIEM-traject in aanmerking komt. Is dit inderdaad het geval dan gaat het vroeghulpverslag, voorzien van het ITB-CRIEM-advies, naar de kinderrechter. Wanneer bekend is dat het ITB-CRIEM-advies ingewilligd zal worden, begint de ITB-medewerker met het maken van een Plan van Aanpak waarin omschreven staat wat de situatie van een jongere is, wat tot het delictgedrag geleid heeft en welke andere factoren van belang zijn. Op basis hiervan worden doelen opgesteld waaraan gewerkt gaat worden. Dit Plan van Aanpak moet gereed en ondertekend zijn door zowel de jongere als de ouders voordat een jongere voorgeleid en geschorst kan worden.<sup>52</sup>

Aan de hand van het vroeghulpverslag en het proces-verbaal, waar de Officier van Justitie dan inmiddels ook de beschikking over heeft, bepaalt deze of en op welke wijze de jongere gestraft wordt.

---

<sup>52</sup> Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 85.

Hij heeft hier twee mogelijkheden voor. Hij kan zelf een straf opleggen, volgens het zogenaamde Officiersmodel, maar daarover later meer. Hoewel het Officiersmodel wel meer toegepast wordt, zal de Officier over het algemeen besluiten dat de jongere voorgeleid moet worden. De zwaarte van het gepleegde delict geeft in die gevallen de doorslag. In dat geval zal de Rechter-commissaris zich tijdens de voorgeleiding over de zaak buigen en bepalen wat er met de jongere gebeuren gaat. Bij de voorgeleiding toetst de Rechter-commissaris of de jongere terecht is aangehouden. Tevens worden bij de voorgeleiding vervolgmaatregelen uitgesproken.

Bij de voorgeleiding zijn de Rechter-commissaris, de Officier van Justitie, een Raadsonderzoeker en de jongere, zijn ouders en z'n advocaat aanwezig. In de wetenschap dat de Raadsonderzoeker zijn advies mede gebaseerd heeft op overleg met de ITB-medewerker, zal de Rechter-commissaris inderdaad het ITB-CRIEM-traject opleggen. Om precies te zijn zal de Rechter-commissaris oordelen dat de jongere inderdaad rechtmatig aan- en vastgehouden is en zal hij de voorlopige hechtenis van de jongere schorsen, met als bijzondere voorwaarde deelname aan het ITB-CRIEM-traject.

Overigens een voorwaarde voor deze schorsing onder voorwaarden is dat de jongere bekend heeft het delict gepleegd te hebben.

#### § 4.2.1 Het ITEM-traject

In het Arrondissement Almelo is voorafgaand aan die voorgeleiding sprake van overleg tussen de Officier van Justitie en de Rechter-commissaris, om de ernst van het delict en het advies van de Raadsonderzoeker te bespreken. De Officier van Justitie is vanwege dit vooroverleg niet meer aanwezig bij de voorgeleiding, hij zit immers al op één lijn met de Rechter-commissaris. Voor de Raadsonderzoekers van het Almelose Arrondissement geldt dat ze niet meer aanwezig zijn bij de strafzitting. Zij hebben voorafgaand aan deze zitting overleg gehad met de ITB-medewerker om de te nemen vervolgmaatregelen te bespreken en alleen als ze niet tot een eensluidend advies kunnen komen dan zal de Raadsonderzoeker besluiten alsnog naar de strafzitting te gaan. In alle andere gevallen is de aanwezigheid van alleen de ITB-medewerker voldoende.

Ook voorafgaand aan de voorgeleiding hebben zij overleg. De geïnterviewde Raadsonderzoeker vertelt: *“Als ik als Raadsonderzoeker Strafzaken het idee heb dat intensieve begeleiding noodzakelijk is en het betreft een allochtone jongere, dan bel ik met één van de ITB-medewerkers om te vragen of die jongere inderdaad in aanmerking komt voor het ITEM-traject.”* Dit vooroverleg zal tot een gezamenlijk advies leiden, wat ze ook gezamenlijk kunnen motiveren bij de voorgeleiding. Want in tegenstelling tot elders is de ITB-medewerker wel bij de voorgeleiding aanwezig. Dit geeft deze ITB-medewerker namelijk de mogelijkheid de ouders en de jongere voordat de voorgeleiding begint (of anders direct er na) te spreken, hen voor te bereiden op die voorgeleiding, hen te vertellen wat het ITEM-traject precies inhoudt en ook direct een afspraak met hen te maken om hen thuis te bezoeken. Deze afspraak is met name van belang voor het Plan van Aanpak, wat door de Twentse ITB-medewerkers na de voorgeleiding gemaakt wordt. Dit in tegenstelling tot elders in het land waar het Plan van Aanpak afgerond moet zijn voordat het ITB-CRIEM-traject van start gaat. De in Twente gehanteerde aanpak heeft als eerste voordeel dat het contact tussen de ITB-medewerker en de jongere een vloeiender geheel vormt. Vloeiender omdat het contact tussen de ITB-medewerker en de jongere na de voorgeleiding voortduurt, er valt geen gat tussen het maken van het Plan van Aanpak en de start van het traject. Dat het Plan van Aanpak na de voorgeleiding gemaakt wordt, geeft de ITB-medewerker de gelegenheid dit Plan in samenspraak met en afgestemd op de jongere en de ouders op te stellen, waarbij tevens duidelijke afspraken gemaakt worden.

Bovendien maakt de ITB-medewerker de jongere en de ouders dan in hun eigen omgeving mee, wat een beter inzicht in mogelijke achterliggende problematiek (wat eerder niet zichtbaar was en anders ook onzichtbaar zou blijven) kan verschaffen.

Het zorgt er voor dat de jongere en zijn ouders direct de bemoeienis van de ITB-medewerker ervaren en dit ook blijven doen. Bovendien volgt de daadwerkelijke begeleiding direct op het Plan van Aanpak, wat het voor de jongere en de ouders begrijpelijker en concreter/tastbaarder maakt. Tevens kunnen urgente zaken direct aangepakt worden en kan het Plan van Aanpak beter afgestemd worden op de jongere en de ouders.

Het feit dat elders in het land het Plan van Aanpak voorafgaand aan de voorgeleiding gereed moet zijn wordt door de Raad voor de Kinderbescherming als minpunt gezien, omdat de tijd tussen de inverzekeringstelling en de voorgeleiding/schorsing/start van traject van de jongere dan te lang is.<sup>53</sup> De jongere zit dan te lang vast in voorlopige hechtenis en het ‘lik-op-stuk’-effect is weg. Daar staat tegenover dat de elders gehanteerde aanpak betekent dat de ITB-medewerker mogelijk beter beslagen ten ijs komt, omdat hij voorafgaand aan het traject inzichtelijk heeft gemaakt waar de problematiek zit en op basis hiervan een Plan van Aanpak heeft gemaakt. Specifieke afstemming, op basis van een thuisgesprek met de jongere en de ouders en de daarmee gepaard gaande observaties, is echter niet mogelijk.

	ITB-CRIEM	ITEM
Activiteiten (in chronologische volgorde) in het traject	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intake en Plan van Aanpak;</li> <li>- Voorgeleiding en schorsing met als bijzondere voorwaarde ITB-CRIEM;</li> <li>- Toepassen van interventies;</li> <li>- Indien nodig verlenging;</li> <li>- Eindrapportage en afsluiting, vergezeld van een voorstel voor verdere maatregelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voorgeleiding en schorsing met als voorwaarde ITEM;</li> <li>- Intake en Plan van Aanpak;</li> <li>- Toepassen van interventies;</li> <li>- Indien nodig verlenging (komt regelmatig voor);</li> <li>- Eindrapportage en afsluiting, vergezeld van een voorstel voor verdere maatregelen</li> </ul>

#### § 4.2.2 Opvallend tot zover

Alvorens de begeleiding en interventies van zowel het ITB-CRIEM- als het ITEM-traject aan de orde komen, worden de meest in het oog springende verschillen nog even belicht. De eerste fase van beide trajecten bevat de voornaamste verschillen. Het eerste verschil is de andere samenstelling van de voorgeleiding, voortvloeiend uit de informele (telefonische of face-to-face) vooroverleggen tussen de ketenpartners. Het opstellen van het Plan van Aanpak na de voorgeleiding is het tweede verschil. De Twentse ITB-medewerker kiest er voor dit Plan in samenspraak met de jongere en de ouders op te stellen, zodat het op hen afgestemd is en er eigenlijk een pedagogisch klimaat gecreëerd kan worden waar ze gezamenlijk voor verantwoordelijk zijn.

### § 4.3 Begeleiding en interventies in het ITB-CRIEM-traject

Zoals gezegd komt schorsing van de voorlopige hechtenis met als voorwaarde deelname aan het ITB-CRIEM-traject het meest voor. Nadat dit bij de voorgeleiding is uitgesproken, wordt de jongere overgedragen aan de ITB-medewerker van de Jeugdreclassering, die vanwege het reeds gevoerde vooroverleg met de Raadsonderzoeker al van de komst van de jongere op de hoogte is. Deze overdracht is formeel noodzakelijk omdat de ITB-medewerker niet bij de voorgeleiding aanwezig is. Dit is in het Arrondissement Almelo wel het geval. Daarmee is de eerste fase van het ITB-CRIEM-traject afgesloten en gaat de daadwerkelijke begeleiding van start.

<sup>53</sup> Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 85.

Omdat het Plan van Aanpak reeds gereed is, gaat de ITB-medewerker direct met de jongere aan de slag als deze geschorst is en het traject officieel van start is gegaan. De ITB-medewerker maakt zo snel mogelijk een afspraak met de jongere en de ouders om hen thuis bezoeken, omdat het belangrijk is dat het contact met de jongere en de ouders zo snel mogelijk na het delict plaatsvindt. De jongere is dan nog wat geschrokken en de ouders zijn nog ontdaan.<sup>54</sup>

Zodoende weten de jongere en de ouders direct met wie ze te maken hebben, wordt hen duidelijk gemaakt wat het ITB-CRIEM-traject inhoudt, wat er van hen verwacht wordt en wat de ITB-medewerker voor hen betekenen kan. Om al die redenen is zo'n eerste afspraak een heel belangrijke. Het Plan van Aanpak wordt besproken en de jongere en de ouders worden van de ernst van de situatie doordrongen. De jongere, maar ook de ouders moeten het idee krijgen dat ITB-CRIEM enerzijds een straf is (verginging voor het gepleegde delict), maar dat het traject anderzijds een zorgkarakter heeft in de zin dat in het traject aandacht is voor ondersteuning en preventie (voorkomen dat jongere afglijdt naar een criminele loopbaan).<sup>55</sup>

Een Plan van Aanpak wordt altijd gemaakt, maar de elementen die er in kunnen voorkomen liggen niet vast. Elementen die in een Plan van Aanpak kunnen voorkomen zijn een analyse van de leefgebieden (onder meer thuis- en schoolsituatie en omgang met vrienden) met bijbehorende aanknopingspunten voor de begeleiding, weekprogramma's waarin is vastgelegd wat de jongere die week gaat/moet doen en relatief simpele afspraken als tijden waarop de jongere thuis moet zijn en andere geboden en verboden. Zo kan de ITB-medewerker het nodig vinden het drugsgebruik (alcohol en softdrugs) aan banden te leggen. Ook worden in het Plan van Aanpak doelen geformuleerd die de jongere moet nastreven/behalen.<sup>56</sup>

Naast de jongere en de ouders zoekt de ITB-medewerker contact met de school van de jongere en, indien de jongere reeds werk heeft of stage loopt, met de werkgever. Zodoende ontstaat een totaalbeeld van de jongere en zijn omgeving, richtinggevend voor de verdere begeleiding.<sup>57</sup> Ondanks het feit dat de verkregen informatie belangrijk is voor de verdere invulling van de begeleiding, verloopt de wijze waarop informatie over de kans op recidive, over de intellectuele en praktische vaardigheden van de jongere en inzicht in de tekorten, behoeften en eigenschappen van de jongere die het delictgedrag veroorzaakt hebben en/of in stand houden (de criminogene factoren) niet systematisch. Niet alle arrondissementen hebben expliciet regels of richtlijnen omschreven hoe zo'n eerste contact in z'n werk moet gaan. En bestaat er wel iets dergelijks als een checklist aan de hand waarvan systematisch informatie verzameld kan worden, dan worden deze in de praktijk niet gebruikt. De informatieverzameling vindt wel plaats, maar dan op een meer impliciete, gevoelsmatige wijze.<sup>58</sup> In dit kader moet ook aan observatie gedacht worden. De non-verbale houding van de jongere en de ouders levert veel informatie op.

Met de verkregen informatie in bezit gaat de ITB-medewerker eerst praktisch te werk. Een ITB-medewerker die in het kader van de Methodiekbeschrijving ITB-CRIEM geïnterviewd is, omschrijft het als volgt: *“Vooral wanneer werkers in het begin meteen praktisch insteken, een concreet probleem waar de jongere mee kampt bij de kop pakken, meteen gesprekken organiseren met betrokkenen, meteen dingen in gang zetten, krijgen zij snel krediet bij de jongere en de ouders.”*<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Ministerie van Justitie (2004), blz. 49.

<sup>55</sup> Ministerie van Justitie (2000), blz. 4; Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 54, 61.

<sup>56</sup> Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 92.

<sup>57</sup> Idem, blz. 53, 54.

<sup>58</sup> Idem, blz. 53.

<sup>59</sup> Ministerie van Justitie (2004), blz. 49.



Concrete problemen die de ITB-medewerker aanpakt zijn onder meer schulden van de jongere, door hier met betreffende instanties over te spreken en waar mogelijk een regeling te treffen. Ook komt het regelmatig voor dat een jongere problemen met of op z'n school heeft en om die reden niet meer naar school gaat. De ITB-medewerker gaat dan met de school een gesprek aan om de problemen te bespreken en te bezien of de jongere niet kan terugkeren naar school. Naast het feit dat het de ITB-medewerker snel krediet oplevert, dingen kunnen regelen is in de ogen van mensen met een allochtone achtergrond een teken van deskundigheid,<sup>60</sup> is het feitelijk ook noodzaak snel en praktisch te werk te gaan. Het traject, en daarmee de begeleiding, duurt namelijk in principe maar drie maanden. In die relatief korte tijd moet wel een en ander bewerkstelligd worden. Het ITB-CRIEM-traject kan overigens eenmaal met nog eens drie maanden verlengd worden, iets wat in de praktijk zeer regelmatig voorkomt.<sup>61</sup>

Naast praktische zaken richt de ITB-medewerker zich op de verschillende (pedagogische) contexten van de jongere. Omdat het veelal schoolgaande jongeren betreft, speelt de school hierbij een rol. De school wordt geholpen bij het zoeken naar manieren om met de jongere om te gaan. Hetzelfde geldt voor de ouders. Ook wordt hen geleerd hoe ze anders met hun zoon of dochter kunnen omgaan. De jongere wordt door de ITB-medewerker gestimuleerd een zinvolle vrijetijdsbesteding te vinden.<sup>62</sup>

Het versterken van de centrale levensgebieden van de jongere en de zorg voor de jongere maken het ITB-CRIEM-traject een intensief traject. Dit geldt op de eerste plaats voor de jongere, die voortdurend in de gaten gehouden wordt door z'n ouders, de school en de ITB-medewerker en bovendien ook z'n doen en laten moet verantwoorden tegenover de ITB-medewerker. Het geldt ook voor de ITB-medewerker die zich intensief met het leven van de jongere bemoeit en tracht de centrale levensgebieden van de jongere te versterken. Bovendien is de begeleiding gericht op het doen in plaats van op praten.<sup>63</sup>

De intensiviteit van het ITB-CRIEM-traject blijkt verder uit het feit dat de caseload, oftewel het aantal jongeren dat een ITB-medewerker tegelijkertijd onder z'n hoede heeft, 1:6 bedraagt. Ter vergelijking, de caseload van een reguliere jeugdreclasseringswerker bedraagt 1:22. De nauwe betrokkenheid bij de jongere en z'n ouders en het intensieve contact met hen en andere betrokkenen in de directe omgeving van de jongere, zoals school, laten het in principe niet toe meer dan zes jongeren tegelijkertijd te begeleiden. De frequentie van de contacten tussen de ITB-medewerker en de jongere en z'n ouders ligt, zeker in vergelijking met de reguliere jeugdreclassering, vrij hoog. De ITB-medewerker heeft gemiddeld twee keer per drie weken contact met de jongere.<sup>64</sup> Deze contacten betreffen zowel face-to-face als telefonische contacten.

Zoals gezegd is het eerste contact bij de jongere thuis, waar de ouders ook bij aanwezig zijn. De ITB-medewerker wil de jongere echter ook onder vier ogen spreken en zal dus ook op kantoor met hem afspreken. Tijdens zo'n gesprek onder vier ogen kan meer en ook directer aandacht besteed worden aan het gedrag en de houding van de jongere en hem hier ook op aanspreken.

De hierboven beschreven interventies zijn niet eenmalig. Gesprekken met de jongere vinden zoals gezegd gemiddeld twee keer per drie weken plaats. De contacten met de jongere vormen immers de kern van de begeleiding. Ook gesprekken met de ouders, school en eventueel de werkgever vinden meer dan eenmalig plaats.

---

<sup>60</sup> Ministerie van Justitie (2004), blz. 66.

<sup>61</sup> Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 87.

<sup>62</sup> Idem, blz. 82.

<sup>63</sup> Ministerie van Justitie (2004), blz. 37; Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 54, 83.

<sup>64</sup> Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 95.

In 62% van de gevallen is er zeker eens per week contact met de ouders. Contacten met de school/werkgever vinden ook in 62% van de gevallen plaats, maar dan betreft het maandelijks contact.<sup>65</sup>

Het onderhouden van contacten is belangrijk voor de ITB-medewerker. Ze helpen hem bij het begeleiden van de jongere en ze zijn tevens van belang wanneer de ITB-medewerker zaken moet regelen voor de jongere en de ouders.

Met alle interventies wordt beoogd waar nodig hulp te bieden aan de jongere en de negatieve spiraal (conflicten op school en met ouders, verkeerde invulling van de vrije tijd) van de jongere te doorbreken.<sup>66</sup> Daarnaast wordt, zoals eerder opgemerkt, aandacht besteed aan het door de jongere gepleegde delict. De straf- en zorgcomponent geven een ITB-medewerker tot taak enerzijds te moeten vergelden en hier zeker in het begin van het traject ook stevig op in te zetten, maar anderzijds de achterliggende problematiek zeker niet uit het oog te verliezen. Het probleemgedrag van de jongere in kwestie bestaat namelijk meer uit gedragsproblemen dan uit criminaliteit.<sup>67</sup> In het kader van laatstgenoemde wordt de jongere nieuwe vaardigheden geleerd en wordt een gedragsverandering beoogd.<sup>68</sup> De ITB-medewerker kijkt zowel achteruit (aandacht voor het delict en het huidige gedrag) als vooruit (vaardigheden leren en gedragsverandering te weeg brengen).

Ziet de ITB-medewerker na drie maanden verder geen noodzaak het ITB-CRIEM-traject van de jongere te verlengen met nog eens drie maanden, dan volgt de afsluitende strafzitting. De datum van deze zitting is bij de voorgeleiding, waar de jongere geschorst is en ITB-CRIEM opgelegd heeft gekregen, reeds vastgesteld en de strafzitting volgt dan ook kort na het einde van het traject. In het kader van deze strafzitting maakt de ITB-medewerker een afsluitende rapportage waarin het ITB-CRIEM-traject van de betreffende jongere geëvalueerd wordt. Ook wordt bekeken in hoeverre de jongere de in het Plan van Aanpak gestelde doelen behaald heeft. Tot slot worden in de afsluitende rapportage voorstellen gedaan voor verdere maatregelen. Zijn er verder geen zorgen (meer) rondom de jongere, dan is de jongere verder verlost van de jeugdreclassering en politie en justitie, maar in de regel wordt de jongere overgedragen aan de reguliere jeugdreclassering in het kader van de maatregel 'Hulp & Steun'.<sup>69</sup> De maatregel 'Hulp & Steun' wil zeggen dat de jongere voor een periode van één tot twee jaar nog gedwongen begeleid wordt door een jeugdreclasseringswerker (Art. 77aa, tweede lid WvS). Middels ITB-CRIEM kan namelijk vaak de eerste problematiek wel verholpen worden, maar wordt tegelijkertijd andere problematiek zichtbaar waardoor het de voorkeur verdient dat een reguliere jeugdreclasseringswerker nog een tijdje een vinger aan de pols houdt. In concreto betekent dit dat de jongere ongeveer eens in de vier weken contact heeft met de jeugdreclasseringswerker, voor een periode van één tot twee jaar.

#### § 4.3.1 Voortijdige beëindiging van het ITB-CRIEM-traject

In het bovenstaande is de praktijk van het traject uiteengezet wanneer alles naar wens gaat. Dat wil zeggen, dat de betreffende jongere zich aan de afspraken houdt en niet recidiveert.<sup>70</sup> Niet zelden, in zo'n 21% procent van de gevallen,<sup>71</sup> verloopt het traject echter niet naar wens en kan de ITB-medewerker niets anders doen dan het traject voortijdig beëindigen.

---

<sup>65</sup> Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 96.

<sup>66</sup> Idem, blz. 80.

<sup>67</sup> Ministerie van Justitie (2004), blz. 58; Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 61.

<sup>68</sup> Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 54.

<sup>69</sup> Ministerie van Justitie (2004), blz. 48, 95.

<sup>70</sup> Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 88.

<sup>71</sup> Idem, blz. 88.

In zo'n geval neemt hij contact op met de Officier van Justitie met de mededeling dat het ITB-CRIEM-traject van een jongere voortijdig beëindigd is, waarna de Officier van Justitie de schorsing van de voorlopige hechtenis van een jongere opheft en de aanhouding van de jongere beveelt (Art. 84 Sv). De Officier van Justitie kan de 'opheffing schorsing' ook vorderen bij de Rechter-commissaris (Art. 82 Sv). Is de jongere inderdaad aangehouden door de politie, dan volgt uitvoering van de voorwaardelijke jeugddetentie.<sup>72</sup>

#### § 4.3.2 Kanttekeningen

De praktijk wijkt op een aantal punten af van wat oorspronkelijk de bedoeling was en zoals het ook is vastgelegd in de Methodiekbeschrijving ITB-CRIEM.

Ten eerste komen de beoogde en bereikte doelgroep van het ITB-CRIEM-traject niet overeen. De jongeren hebben vaak al meer op hun kerfstok, in de zin dat ze vaak al meer en/of zwaardere delicten gepleegd hebben dan waarvoor het traject oorspronkelijk voor bedoeld was. Omdat ze hier niet voor zijn opgepakt, is het delict waarvoor ze uiteindelijk ITB-CRIEM krijgen opgelegd overigens wel hun eerste officiële delict en zijn ze om die reden ook officieel first-offender.<sup>73</sup>

Verder komt er van het ITB-CRIEM-traject als systeemaanpak, met interventies die niet alleen op de jongere zijn gericht, maar ook op zijn pedagogische context, in de praktijk (nog) niet veel van terecht. De begeleiding richt zich toch voornamelijk op de jongere zelf.<sup>74</sup> De motivatie van de ouders wordt wel in kaart gebracht, net als die van de jongere overigens, maar ze worden eigenlijk niet zo bij de begeleiding betrokken.<sup>75</sup> De relatie van de jongere met z'n ouders is meestal wel onderdeel van de begeleiding (in 30% van de gevallen), waarbij gedacht moet worden aan een gemaakte afspraak dat de jongere naar de ouders luistert, maar dit is op de jongere zelf gericht. Het functioneren van de ouders maakt in 20% van de gevallen onderdeel uit van de begeleiding.<sup>76</sup> Ze kunnen bijvoorbeeld onderdeel zijn van de begeleiding in de zin dat de ITB-medewerker van hen verlangt dat ze zelf ook grenzen stellen aan het gedrag van hun zoon of dochter. Ook de ouders bekend maken met Nederlandse gebruiken, normen en waarden kan door de ITB-medewerker gedaan worden.<sup>77</sup>

In het verlengde hiervan wordt ook het netwerk vaak niet bij de begeleiding betrokken.<sup>78</sup> Er zijn wel gesprekken met school en/of werkgever, maar dit is maandelijks. Bij een trajectduur van drie maanden zou er dan ook drie keer contact met de school/werkgever zijn. Bovendien bestaat dit contact meer uit elkaar informeren dan dat de school/werkgever echt een rol in de begeleiding heeft. Ze zijn bijvoorbeeld geen verlengstuk en fungeren niet als de ogen en oren van de ITB-medewerker. Er kan dus niet verondersteld worden dat ze echt deel uitmaken van de begeleiding.

Deze kanttekeningen zijn opvallend en belangrijker nog, ze bevestigen datgene wat in paragraaf 3.5 reeds gesteld is. Andermaal blijkt dat bij het ITB-CRIEM-traject niet meer ondernomen wordt dan noodzakelijk is, getuige het gegeven dat het traject als systeemaanpak (nog) niet slaagt. Niet alleen de opzet van het ITB-CRIEM-traject is meer gericht op output, dit geldt ook voor de praktijk.

---

<sup>72</sup> Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 85.

<sup>73</sup> Idem, blz. 13, 61.

<sup>74</sup> Idem, blz. 47, 55, 109.

<sup>75</sup> Idem, blz. 54.

<sup>76</sup> Idem, blz. 92-94.

<sup>77</sup> Ministerie van Justitie (2004), blz. 78, 79.

<sup>78</sup> Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 98, 109.



#### § 4.4 Begeleiding en interventies in het ITEM-traject

In de vorige paragraaf is uitgebreid stilgestaan bij de begeleiding en de interventies zoals die in het landelijke ITB-CRIEM-traject toegepast worden. Nu dit is afgerond, kan bekeken worden en in hoeverre het Twentse ITEM-traject hier van afwijkt.

Om te beginnen verloopt de beginfase, zeg maar de aanloop naar het traject ietwat anders in het Almelo Arrondissement. De ITB-medewerker is wel aanwezig bij de voorgeleiding. Dit geeft hem namelijk de mogelijkheid kennis te maken met de jongere en de ouders. Het liefst wil de ITB-medewerker hen vlak voor de voorgeleiding spreken, om hen op de hoogte te brengen van datgene wat hen te wachten staat, hen alvast het ITEM-traject uit te leggen en hen te observeren. De geïnterviewde Twentse ITB-medewerker geeft aan dat dit erg belangrijk is, omdat de jongere en de ouders *“dan een gezicht bij de hulpverlening krijgen.”* Bovendien kan de ITB-medewerker dan direct de reactie van de jongere en de ouders peilen en hen observeren. De wijze waarop de jongere en de ouders reageren en hun algehele houding zegt veel over de nabije toekomst. Zijn de ouders gelaten en reageren ze nonchalant en houden ze eigenlijk hun zoon of dochter de hand boven het hoofd, dan zal de ITB-medewerker nog het nodige werk moeten verrichten om hen van de ernst van de situatie te doordringen. Slaagt de ITB-medewerker hier niet in, dan moet er serieus rekening mee gehouden worden dat het ITEM-traject niet succesvol volbracht wordt. Zijn de jongere en de ouders echter geschrokken, onder de indruk van hetgeen hen overkomt en stellen ze zich kwetsbaar op dan biedt dit perspectief voor de ITB-medewerker.

Ongeacht de houding van de jongere en de ouders, na afloop wordt een afspraak bij hen thuis gemaakt. De Twentse ITB-medewerkers moeten immers nog een Plan van Aanpak maken en in dit kader hebben ze nog nadere informatie nodig. Het Plan van Aanpak wordt dan ook samen met de jongere en de ouders gemaakt, afgestemd op hun specifieke behoeften en problemen en gezinssituatie. Evenals bij het ITB-CRIEM-traject verloopt die informatieverzameling niet echt systematisch, in de vorm van een checklist of iets dergelijks.

Het Plan van Aanpak komt in de eerste twee weken tot stand, waarna het bij de Raad voor de Kinderbescherming ondertekend wordt door de Raadsonderzoeker, ITB-medewerker, de jongere en de ouders. De ondertekening wordt door de Raad voor de Kinderbescherming voor rekening genomen omdat zij formeel verantwoordelijk zijn voor het gehele proces. Zo wordt het Plan van Aanpak min of meer een contract, krijgt het geheel een officieel tintje, committeert een ieder zich aan de gemaakte afspraken en wordt de jongere en de ouders nogmaals de ernst duidelijk gemaakt. De geïnterviewde Twentse ITB-medewerker vertelt dat zo'n officiële ondertekening meestal wel impact heeft op de jongere en zijn ouders. Voor de voorgeleiding geldt overigens hetzelfde: *“Justitie en de Rechterlijke Macht dwingen toch wel veel respect af bij allochtonen, waarschijnlijk meer dan bij autochtonen.”*

Hoewel de afronding en ondertekening van het Plan van Aanpak pas plaatsvindt als het traject al twee tot drie weken loopt, wil dit niet zeggen dat in de tussentijd niets gebeurt. Urgente of eerste praktische problemen worden direct aangepakt. Hierbij moet gedacht worden aan problemen met of op school, financiële problemen, of wordt de rebelseid van de jongere direct aangepakt (huisarrest, geen omgang met vrienden).

Al dan niet in het kader van het Plan van Aanpak neemt de ITB-medewerker in een vroeg stadium contact op met school, ook wanneer daar niet direct de problematiek zit. Een mentor of vaste leraar heeft immers elke dag contact met de jongere en kan dus veel informatie geven over de houding en gesteldheid van de jongere. Dit is volgens de geïnterviewde ITB-medewerker waardevol voor hem: *“Zo kan ik de jongere op de juiste wijze benaderen en tegelijkertijd de vinger op de zere plek leggen.”*

Verder wordt de school op de hoogte gebracht van het feit dat de jongere aan het ITEM-traject deelneemt en wordt de school gevraagd de ITB-medewerker in te lichten wanneer er zich problemen voordoen. Iets wat in de praktijk redelijk tot goed werkt. Het vroegtijdig betrekken van derden, dus andere instanties/organisaties dan de ketenpartners, onderscheidt het Twentse ITEM-traject van het landelijke ITB-CRIEM-traject. Instanties als de gezinsvoogdij (mocht die reeds werkzaam bij en in het gezin), de school en eventueel de werkgever kunnen meer vertellen dan dat de jongere in kwestie kwijt zal willen. Hetzelfde geldt voor de plaatselijke jeugd- en/of wijkagent. Ook die worden vaak al in een vroeg stadium van het ITEM-traject benaderd, omdat die vaak wel weten te vertellen of een jongere veelvuldig rondhangt op straat, verkeerde vrienden heeft en wat er in de buurt speelt. Tegelijkertijd zal de ITB-medewerker aangeven dat een jongere deelneemt aan het ITEM-traject. Wanneer de tijd het toelaat, wordt de jongere persoonlijk door de ITB-medewerker voorgesteld aan de jeugd- en/of wijkagent. Dan weet de jongere gelijk dat het ernst is. De jongere krijgt dan een aantekening in het politiesysteem. Mocht de jongere problemen veroorzaken, opnieuw opgepakt zijn of anderszins de aandacht trekken van de politie, dan is meteen duidelijk dat hij deelneemt aan het ITEM-traject en dan kan de ITB-medewerker ingelicht worden.

Gedurende de verdere begeleiding verlopen de veelvuldige contacten met de jongere en de ouders op dezelfde wijze als in het ITB-CRIEM-traject, dus afwisselend contact met de jongere op kantoor en thuisgesprekken met de ouders er bij. De caseload van 1:6 is hetzelfde, wel is de frequentie van de onderlinge contacten hoger. In het begin van het traject zal alleen sprake zijn van face-to-face contacten met de jongere en de ouders die minstens eens per week plaatsvinden. Niet zelden vindt er dan ook nog extra telefonisch contact plaats, zeker wanneer de jongere gebonden is aan een weekprogramma waarin allerlei tijdsafspraken zijn gemaakt (denk aan tijden waarop de jongere uiterlijk thuis moet zijn als hij/zij van school of sport terugkeert) en zijn doen en laten telefonisch moet verantwoorden.

De intensiteit van het ITEM-traject ligt hoger dan in geval van het ITB-CRIEM-traject. Zojuist is hier een eerste voorbeeld van gegeven, maar de hogere mate van intensiteit blijkt ook uit het feit dat de ouders het Plan van Aanpak moeten ondertekenen. Dit bindt hen aan het ITEM-traject van hun zoon/dochter. Ook tekenend voor de hogere intensiteit van het ITEM-traject is het gegeven dat de ITB-medewerker waar nodig urinecontroles uitvoert bij de jongere. Hiervoor zijn contacten gelegd met TACTUS (Instelling voor Verslavingszorg) in Almelo, die de ITB-medewerkers van plasbuisjes voorziet en ook de controle van de urine op zich neemt. Dit illustreert de veelomvattende bemoeienis van de ITB-medewerker bij het privéleven van de jongere, en ook van de ouders. Een geïnterviewde reguliere jeugdreclasseringswerkster, die in het verleden ITB-medewerkster was, stelt dat ze juist vanwege die verhoogde intensiteit het liefst weer ITB-zaken zou hebben: *“Vanwege mijn moederschap ben ik minder gaan werken. Ik heb nog wel geprobeerd ITB-zaken te draaien, maar dit bleek in de praktijk niet haalbaar. Je moet veel beschikbaar zijn, anders schiet de intensieve en intense begeleiding tekort. Toch zou ik liever ITB-medewerkster zijn dan reguliere jeugdreclasseringswerkster. Je bent intensiever en intenser met jongeren bezig, je kunt veel tijd in een klein aantal jongeren steken en je hebt veelvuldig contact met de verschillende ketenpartners en derden.”*

De geïnterviewde Twentse ITB-medewerker geeft aan dat het voor de jongere en de ouders mogelijk nog intenser is. Bovenstaande genoemde voorbeelden brengen wel het een en ander te weeg bij hen. De intense begeleiding, minstens één keer in de week persoonlijk contact, heeft best wel impact. *“Het gehele systeem heeft impact, omdat de Rechterlijke macht zich met de jongere en de ouders bemoeit, evenals de Jeugdreclassering, de Raad voor de Kinderbescherming en het O.M. Bovendien jaagt het toch wel schrik aan. Ook bij de ouders.*

*Er wordt namelijk in de buurt over gepraat en het feit dat ouders bezoek krijgen van een vreemde man/vrouw (lees: de ITB-medewerker) omdat hun zoon of dochter iets misdaan heeft, vinden allochtone ouders zeker t.o.v. de omgeving niet prettig.”* De ITB-medewerker weet hier verder nog aan te voegen dat het ITEM-traject dan ook een overwegend preventief karakter heeft. Zowel de ITB-medewerker zal middels het traject een criminele carrière willen voorkomen en de ouders zullen tevens herhaling willen voorkomen.

De interventies van de ITB-medewerker in het kader van het Twentse ITEM-traject hebben hetzelfde voor ogen als die van het ITB-CRIEM-traject. Het door de jongere gepleegde delict krijgt zeker in het begin de nodige aandacht, al was het alleen maar om de jongere niet het idee te geven dat hij er gemakkelijk vanaf komt. Tegelijkertijd krijgt de zorgcomponent van de begeleiding vorm door de vroegtijdige contacten met derden en hun vroegtijdige betrokkenheid bij het ITEM-traject, zodat de centrale levensgebieden van de jongere versterkt kunnen worden en de negatieve spiraal doorbroken kan worden.

De procedures in geval van verlenging of afsluiting van het ITEM-traject zijn in principe hetzelfde als bij het landelijke ITB-CRIEM-traject, behalve het feit dat een verlenging vaak mondeling met de zogenaamde casusregisseur van de Raad afgehandeld wordt.<sup>79</sup> Uiteraard volgt later de schriftelijke aanvraag wel, maar dan is het in ieder geval geregeld.

Ook de verder te nemen maatregelen zijn hetzelfde: voortgezette begeleiding in het kader van ‘Hulp & Steun’ is ook in het Arrondissement Almelo de meest gebruikelijke gang van zaken. Voortijdige beëindiging van het ITEM-traject verloopt echter wel iets anders. Dit begint al met het feit dat de Twentse ITB-medewerkers gele en rode kaarten hanteren. Jongeren die zich niet aan de afspraken houden van het ITEM-traject krijgen een gele kaart, oftewel een eerste en laatste waarschuwing. Doet het zich nog eens voor dan volgt de rode kaart, met andere woorden beëindiging van het traject. De ITB-medewerker maakt hier mondeling melding van bij de Officier van Justitie, die op zijn beurt de schorsing van de voorlopige hechtenis van de betreffende jongere opheft en een bevel tot aanhouding/gevangenneming uitvaardigt. De politie zal vervolgens de jongere thuis aanhouden en in verzekering stellen. Wat opvalt ten opzichte van het ITB-CRIEM-traject is het gegeven dat de onderlinge verstandhouding tussen de ketenpartners informeel is. De procedures in geval van een voortijdige beëindiging of verlenging illustreren dit en dit wordt nog versterkt doordat die ketenpartners elkaar niet zozeer als instanties zien, als wel als personen. Wanneer de ITB-medewerker contact opneemt met de Raad of het O.M., dan krijgt hij geen willekeurige werknemer van die instantie aan de telefoon, maar iemand die namens de Raad of het O.M. altijd de ITB-zaken behartigt. Om diezelfde reden wordt ook niet geschroomd contact met elkaar te zoeken op andere vlakken dan verlenging of voortijdige beëindiging. Onderling contact (tussen met name de Raad, de ITB-medewerkers en het O.M.) in de trant van “Goh, hoe zat het ook al weer?”, “Is het misschien een goed idee dit zo aan te pakken?” of “Wat lijkt jou in deze zaak verstandig?” is niet ongebruikelijk.

#### § 4.4.1 Kanttekeningen

De kanttekeningen van het ITB-CRIEM-traject zijn op het ITEM-traject niet of minder van toepassing. Ten aanzien van de systeemaanpak kan opgemerkt worden dat in het ITEM meer aandacht is voor de pedagogische contexten van de jongere. Pedagogische motieven geven de doorslag en wat dat betreft kan dus aangesloten worden bij het in paragraaf 3.5 gestelde.

---

<sup>79</sup> Casusregie wil zeggen dat de casusregisseur van de Raad een vinger aan de pols houdt. De Raad voor de Kinderbescherming is namelijk formeel verantwoordelijk voor de jongere, maar mag geen uitvoerende taken uitvoeren, heeft de regie omtrent een jongere in kwestie in handen en houdt de procesgang in de gaten.

## § 4.5 Samenwerking

Gedurende het ITB-CRIEM-traject zijn er een aantal momenten van samenwerking tussen de ketenpartners, te weten voor en tijdens de voorgeleiding, in geval van verlenging of voortijdige beëindiging en tijdens de strafzitting. Zo wordt voorafgaand aan de voorgeleiding het advies van de Raadsonderzoeker besproken met de ITB-medewerker en moet bij voortijdige beëindiging van het traject contact opgenomen worden met de Officier van Justitie. In de samenwerking zijn duidelijk stappen te onderscheiden die volgtijdelijk op elkaar verlopen. De Raadsonderzoeker bespreekt zijn vroeghulpverslag met de ITB-medewerker, die op basis hiervan een Plan van Aanpak maakt wat bij de voorgeleiding besproken wordt. Wanneer alles in kannen en kruiken is gaat het ITB-CRIEM-traject van start. De ketenpartners gaan dan min of meer weer hun eigen weg, de samenwerking staat dan op een laag pitje. De samenwerking neemt weer toe in geval van voortijdige beëindiging en anders bij de strafzitting.

Over het algemeen zijn de ketenpartners tevreden over die samenwerking.<sup>80</sup> Toch blijkt er enige ruis in de samenwerking te zijn. Als kanttekening werd eerder in paragraaf 4.3.2 reeds genoemd dat niet de doelgroep bereikt wordt die oorspronkelijk beoogd werd. Het verschil tussen de beoogde en bereikte doelgroep wordt in het WODC-rapport toegeschreven aan de ketensamenwerking. Is er sprake van goed overleg tussen de ketenpartners, dan is de doelgroep scherp afgebakend. Is dit niet het geval, dan doen zich verschuivingen in de doelgroep voor.<sup>81</sup> Aangezien in principe nog steeds sprake is van het niet bereiken van de beoogde doelgroep, zou dit betekenen dat de ketenpartners niet goed afgesproken hebben voor wie het ITB-CRIEM-traject bedoeld is en ook nog geen initiatieven hiertoe ondernomen hebben.<sup>82</sup> Verder blijken er ook geen goede afspraken te zijn gemaakt over het maken van het Plan van Aanpak, wat bij het ITB-CRIEM-traject voorafgaand aan de voorgeleiding gedaan wordt. De Raad heeft zo zijn bedenkingen bij de rol van de ITB-medewerker, hij zou liever zien dat de ITB-medewerker niet belast is met het Plan van Aanpak omdat de jongere in kwestie naar zijn mening dan te lang in voorlopige hechtenis zit (zie ook paragraaf 4.2.1). De Raadsonderzoeker stelt dat dit niet bevorderlijk is voor de verdere samenwerking.<sup>83</sup>

De Twentse ketenpartners houden er in het kader van het ITEM-traject een andere werkwijze op na dan elders in het land. De momenten van samenwerking wijken niet af van het ITB-CRIEM-traject, maar de invulling aan die momenten is anders en de ketenpartners hebben ook tussendoor meer contact.

Hieraan ligt ten grondslag dat de Twentse ketenpartners zich niet in de positie wanen eigenhandig een beslissing te nemen. Ze tonen juist bereidheid met elkaar in overleg te treden. Zowel de Officier van Justitie als de Raadsonderzoeker zouden namelijk op grond van hun formele bevoegdheden eigenhandig een beslissing kunnen nemen. In plaats daarvan kiezen ze er echter voor met respectievelijk de Rechter-commissaris en de ITB-medewerker in overleg te treden. Zij hebben immers ook de nodige kennis en kunde in huis en kunnen met argumenten komen die zeker overwogen moeten worden.

---

<sup>80</sup> Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 85.

<sup>81</sup> Idem, blz. 58, 59.

<sup>82</sup> Hoewel in het WODC-rapport op basis hiervan geconstateerd wordt dat de samenwerking niet geheel naar wens verloopt in het kader van ITB-CRIEM, moet wel opgemerkt worden dat de verschuiving in de doelgroep ook een keuze kan zijn. De samenstelling van de etnische jongeren in de Nederlandse samenleving verandert immers gaandeweg en dit kan de ketenpartners er toe hebben gebracht een andere dan de oorspronkelijke doelgroep te willen bereiken. Wanneer de ketenpartners hiertoe gezamenlijk besloten hebben, dan zou dit juist van goede samenwerking getuigen.

<sup>83</sup> Bijl, Beenker en Van Baardewijk (2005), blz. 85.

Het leidt tot gelijkwaardigheid in de samenwerking en bovendien tot goede onderlinge afstemming van werkzaamheden (ook in het verdere traject), waardoor de Officier van Justitie de voorgeleiding en de Raadsonderzoeker de strafzitting niet meer hoeven bij te wonen. De samenwerking is ook redelijk laagdrempelig, in de zin dat gebruik gemaakt wordt van vaste aanspreekpersonen. De lijntjes tussen de ITB-medewerkers en mensen die binnen de Raad of het O.M. altijd de ITB-zaken voor rekening nemen, zijn kort.

#### **§4.6 Conclusie**

Nu de praktijk ook inhoudelijk aan de orde is geweest, is het tijd het geheel samen te vatten en antwoord te geven op de derde en vierde onderzoeksvraag. Deze luiden *‘Hoe verhouden het ITB-CRIEM- en het ITEM-traject tot elkaar?’* en *‘Hoe verloopt de samenwerking ten aanzien van het Twentse ITEM-traject en welke factoren spelen hierbij een rol?’*.

Te beginnen met de derde onderzoeksvraag. Daar waar bij het ITB-CRIEM-traject eerst zoveel mogelijk informatie bekend moet zijn, alvorens het traject van start kan gaan, kiest de ITB-medewerker bij het ITEM-traject er voor zich meer te laten leiden door wat zich gedurende het traject voordoet. Hij wil gebruik kunnen maken van ad-hoc mogelijkheden. Om diezelfde reden is de Twentse ITB-medewerker ook interactiever bezig en kan hij zich meer op het gehele systeem van de jongere richten. Komt namelijk gaandeweg het traject problematiek naar boven die eerder onzichtbaar was, dan kan de ITB-medewerker nader contact zoeken met relevante derden en deze ook bij de begeleiding betrekken. De Twentse ITB-medewerker heeft bovendien een ruimere blik op de pedagogische contexten van de jongere. De school, werkgever en ouders worden actief bij de begeleiding betrokken en de sterke en zwakke schakels van deze contexten worden geïdentificeerd en de zwakke schakels krijgen dan extra aandacht.

Al met al komt het er op neer dat de uitkomst van het ITEM-traject voor de Twentse ITB-medewerker niet heilig is. Het is uiteraard wel belangrijk dat uiteindelijk voorkomen wordt dat de jongere in kwestie recidiveert, maar de weg er naar toe is minstens zo belangrijk.

Zoals gezegd moet bij het ITB-CRIEM-traject zoveel mogelijk informatie vooraf bekend zijn, alvorens het traject van start gaat. In het beginstadium van het traject gaat de ITB-medewerker eerst praktisch te werk. Ook worden de pedagogische contexten betrokken bij de begeleiding. Echter, omdat het bij maandelijks contact met bijvoorbeeld de school en/of werkgever blijft, maakt het netwerk toch niet echt deel uit van de begeleiding. Er wordt verder medewerking verwacht van de ouders van de betreffende jongere en hoewel er gesprekken met hen zijn, zijn ze geen wezenlijk onderdeel van de begeleiding. Over het geheel genomen richt de begeleiding zich voornamelijk op de jongere zelf en komt ITB-CRIEM als systeemaanpak ITB-CRIEM (nog) niet goed uit de verf. In geval van het ITB-CRIEM-traject is de uitkomst toch belangrijker en wordt op de weg er naar toe minder ondernomen.

Wat betreft de beantwoording van de vierde onderzoeksvraag kan gesteld worden dat de samenwerking in het kader van het ITB-CRIEM-traject naar tevredenheid van de ketenpartners is en over het geheel genomen redelijk goed verloopt. Zojuist is kenbaar gemaakt dat het ITB-CRIEM-traject meer de ‘logic of consequence’ volgt. Kern hiervan is: als A plaatsvindt, dan is B hier het logische gevolg van. Omdat alle ketenpartners weten dat B het logische gevolg is, is aan discussie of overleg minder behoefte. Overigens zal hierdoor wel bij de ketenpartners de indruk gewekt worden dat alle relevante informatie dan ook wel beschikbaar zal zijn. Voorafgaand aan het traject wordt immers zoveel mogelijk informatie verzameld, waardoor verondersteld zal worden dat verdere informatieverzameling niet nodig is.



De verminderde behoefte gezamenlijk tot een geschikte maatregel te komen, zoals in geval van de ‘logic of appropriateness’, betekent minder noodzaak tot hechte samenwerking.<sup>84</sup> Elke ketenpartner weet immers wat logischerwijs de volgende stap moet zijn, al dan niet door henzelf te zetten. Vanwege deze duidelijkheid kunnen de afzonderlijke ketenpartners autonoom handelen.

Omdat de te ondernemen stappen logischerwijs op elkaar volgen en niet bedacht of overeengekomen hoeven te worden, hoeft er tevens minder beroep gedaan te worden op ‘zachte’ hulpbronnen als onderling vertrouwen, ervaring en bekwaamheid. De ketenpartners gebruiken hun eigen deskundigheid en hun formele bevoegdheden bepalen wie voor welke stap verantwoordelijk is. De ‘harde’ hulpbronnen voeren dus iets meer de boventoon.

Dat de samenwerking minder hecht is, wil niet zeggen dat er minder belang aan de samenwerking gehecht wordt en dat de ketenpartners nauwelijks met elkaar van doen hebben en niet van elkaar afhankelijk zijn. De genoemde kanttekening dat de Raadsonderzoeker zo zijn bedenkingen heeft bij de rol van de ITB-medewerker bij het opstellen van het Plan van Aanpak illustreert dit reeds. Niet alleen blijft de jongere dan te lang in voorlopige hechtenis, de voorgeleiding kan pas plaatsvinden als het Plan van Aanpak afgerond is. En de ITB-medewerker kan pas kennismaken met de jongere en de ouders, en met hen aan de slag, als de voorgeleiding achter de rug is. Met andere woorden, de ketenpartner die B voor rekening moet nemen, dient te wachten totdat een andere ketenpartner A afgerond heeft. De justitiële keten wordt nauwgezet gevolgd en dit maakt de ketenpartners in het kader van ITB-CRIEM sequentieel van elkaar afhankelijk.

De samenwerking in het Arrondissement Almelo is hecht en verloopt soepel. De ketenpartners tonen bereidheid, vinden het eigenlijk noodzakelijk, met elkaar in overleg te treden. Dit kan ook niet anders, aangezien datgene wat passend is voor interpretatie vatbaar is en niet door één ketenpartner bepaald kan worden. Met andere woorden, passendheid impliceert discussie, overleg en streven naar aanvaardbaarheid. Een passende maatregel komt dan ook door samenwerking en veelvuldig overleg tot stand. Onderling vertrouwen is hierbij van groot belang en aangevuld met aanwezige ervaring en bekwaamheid zorgen deze ‘zachte’ hulpbronnen voor een soort van dempende werking op de ‘harde’ hulpbronnen. Dit komt de samenwerking in geval van het ITEM ten goede, omdat de genoemde ‘zachte’ hulpbronnen vanwege hun dempende werking tegelijkertijd gelijkwaardigheid in de hand werken. De ketenpartners zijn nevensgeschikt aan elkaar en zijn dus met andere woorden symmetrisch afhankelijk van elkaar. De korte lijntjes en informele verstandhouding, vanwege de aanwezigheid van vaste aanspreekpersonen en de makkelijke toegang tot elkaars informatie, versterken deze symmetrische interdependentie nog eens.

Hoewel dit op het eerste gezicht positief is, moet wel bedacht worden dat ‘groupthink’ op de loer ligt. Telkens dezelfde mensen hebben immers met elkaar te maken, die elkaar goed kennen en minder kritisch ten opzichte van elkaar zullen zijn. Ook is het niet onwaarschijnlijk dat nieuwe inzichten dan uitblijven.

---

<sup>84</sup> Wel moet opgemerkt worden dat hoewel geconcludeerd wordt dat de samenwerking in het kader van ITB-CRIEM minder hecht is en ook gesteld is dat die samenwerking enige ruis vertoont, enige nuancering wel op z'n plaats is. In de onderzoeksopzet is er voor gekozen het rapport ‘Individuele Traject Begeleiding op papier en in de praktijk’ als belangrijke steun te gebruiken. De gemaakte conclusies zijn dan ook gedaan naar aanleiding van literatuurstudie van dit WODC-rapport. In paragraaf 4.5 is opgemerkt dat de verschuiving van de doelgroep een bewuste keuze van de ketenpartners kan zijn en juist illustratief kan zijn voor goede samenwerking. Het WODC heeft niet zover willen gaan en er is ook geen reden aan te nemen dat die het bij het verkeerde eind heeft, maar voor enige interpretatie vatbaar is het wel.

## Hoofdstuk 5: Conclusie

Aan het eind van het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat het ITB-CRIEM- en ITEM-traject zich van elkaar onderscheiden en niet zozeer in termen als beter of slechter. De trajecten verschillen van elkaar en hebben beide zo hun voor- en nadelen.

Dit gegeven biedt aanknopingspunten voor het beantwoorden van de vraagstelling. Deze luidde:

- *Zijn er verschillen in de werkwijze tussen het ITB-CRIEM-traject en het ITEM-traject?*
- *Hoe werken deze verschillen door in de samenstelling van en samenwerking met de ketenpartners?*

### § 5.1 Verschillen in werkwijze

In deze scriptie is op de eerste plaats getracht een beeld te schetsen van het ITB-CRIEM- en het ITEM-traject. ITB-CRIEM is het traject zoals dat in Nederland uitgevoerd wordt en zoals het oorspronkelijk bedacht was door het Ministerie van Justitie. Het ITEM-traject is het traject zoals dat wordt uitgevoerd in het Arrondissement Almelo door de Jeugdreclassering Twente (JRCT). Hoewel verwant aan elkaar zou ITB-CRIEM te onduidelijke criteria bevatten, te streng zijn in de uitvoering en geen maatwerk toelaten. Het ITEM pretendeert aan deze elementen tegemoet te komen en deze veronderstelde verschillen liggen dan ook ten grondslag aan het eerste gedeelte van de vraagstelling.

Deze scriptie heeft inderdaad verschillen opgeleverd en het eerste deel van de vraagstelling, te weten *'Zijn er verschillen in de werkwijze tussen het ITB-CRIEM-traject en het ITEM-traject?'* kan dan ook bevestigend beantwoord worden. Zowel in de opzet als in de praktijk wijken de trajecten van elkaar af.

De 'logic of appropriateness' is kenmerkend voor het ITEM, omdat dit traject tegemoet komt aan de twee belangrijkste pijlers van de genoemde handelingsoriëntatie, te weten passendheid en aanvaardbaarheid. De ketenpartners streven naar respectievelijk maatwerk en overleggen veelvuldig. Maatwerk kan geleverd worden doordat de ITB-medewerker zich gegeven de situatie afvraagt wat het meest passend is en in de gelegenheid wordt gesteld gebruik te maken van ad-hoc mogelijkheden. Zijn ruimere blik, enerzijds op de pedagogische contexten van de jongere en anderzijds ook verder kijken dan alleen naar het delict zelf, geven nog meer gelegenheden voor specifieke invulling van de begeleiding. De ad-hoc mogelijkheden en de genoemde ruimere blik maken het ITEM ook minder streng in de uitvoering.

In het besef dat ze niet alle kennis en kunde in pacht hebben en tegelijkertijd ook niet in de positie zijn op eigen houtje te beslissen wat passend is, gaan de Twentse ketenpartners over en weer het overleg met elkaar aan. Niet alleen de ITB-medewerkers, ook het O.M., de Rechterlijke Macht en de Raad bepalen of het ITEM gegeven de situatie wel degelijk passend is. ITEM moet ook aansluiten bij hun normen en waarden. Dit is omschreven als aanvaardbaarheid en draagt bij aan de onderlinge samenwerking. De Twentse ketenpartners willen er immers gezamenlijk voor zorgen dat de jongere in kwestie blijft deelnemen aan de Nederlandse samenleving.

Met andere woorden, de nadruk ligt op de input en het traject is normatiever ingesteld. De weg naar de uitkomst wordt minstens zo belangrijk gevonden als de uitkomst zelf. De output van het traject, de effectiviteit, is in het Arrondissement Almelo iets minder belangrijk.

Ten aanzien van het ITB-CRIEM-traject wordt hier wel meer de nadruk op gelegd. ITB-CRIEM volgt wat meer de ‘logic of consequence’, waarbij de ketenpartners duidelijk is hoe te handelen en autonoom te werk kunnen gaan. Over het geheel genomen voert de effectiviteit de boventoon en ligt de nadruk wat meer op de uitkomst. Dit blijkt uit het feit dat er wel gesprekken zijn met ouders, school en werkgever, maar dat ze geen wezenlijk onderdeel uitmaken van de begeleiding. De begeleiding is met name op de jongere zelf gericht en uiteindelijk wordt voornamelijk het voorkomen van recidive nagestreefd.

Ten aanzien van de opzet van beide trajecten is verder gebleken dat de criteria die bepalen of een jongere wel of niet kan instromen in ITEM, duidelijker omschreven zijn dan die van ITB-CRIEM. Opvallend is dat de criteria die in het kader van ITEM gehanteerd worden, dichter bij de oorspronkelijke gestelde criteria van ITB-CRIEM staan dan die van het huidige ITB-CRIEM zelf.

De trajecten verschillen dus van elkaar, maar dit betekent niet direct dat de één beter of slechter is dan de ander. In het kader van ITB-CRIEM mag dan wat minder ondernomen worden teneinde het doel te bereiken, feit is wel dat het uiteindelijk draait om het voorkomen van recidive. Bij het ITEM wordt veel belang gehecht aan de wijze waarop de Twentse ketenpartners er voor kunnen zorgen dat de jongere in kwestie blijft deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Hierbij wordt gestreefd naar maatwerk en wordt sterk geleund op de ketensamenwerking zoals die in het Arrondissement Almelo reeds lang bestaat en waar allen wel bij varen.

Voor beide handelingsoriëntaties c.q. invalshoeken valt wat te zeggen en zowel het ITB-CRIEM- als het ITEM-traject hebben voor- en nadelen. Met de nadruk op effectiviteit is niets mis en in geval van ITB-CRIEM kunnen verder de autonomie en de duidelijkheid genoemd worden. Ook de mogelijkheden voor vernieuwing zijn een sterk punt van ITB-CRIEM. Een keerzijde is echter de mogelijke onzekerheid die vernieuwing met zich meebrengt, waardoor tevens de autonomie van de ketenpartners weer beperkt wordt. De ketenpartners zullen hun onzekerheid immers willen oplossen door meer overleg en gezamenlijk handelen. Een tweede keerzijde is de (onjuiste) veronderstelling dat alle relevante kennis beschikbaar is.

Ten aanzien van het ITEM kan gesteld worden dat de nadruk op de input, de wijze waarop het doel bereikt wordt, te prijzen valt. Sterke punten van ITEM zijn verder de hechte samenwerking en het streven naar maatwerk. Keerzijden hiervan zijn echter ‘groupthink’ en minder mogelijkheden voor vernieuwing, omdat de hechte samenwerking en de overtuiging van de Twentse ketenpartners gezamenlijk goed bezig zijn een soort van koppigheid met zich meebrengt die andere meningen en nieuwe inzichten uitsluit.

## **§ 5.2 Samenwerking**

Deze scriptie wil ook inzicht verschaffen in de samenwerking rondom het ITB-CRIEM- en het ITEM-traject. De JRCT gaat er van uit dat zij méér aandacht heeft voor de samenwerking met de ketenpartners in het Arrondissement Almelo dan elders in het land het geval is bij het ITB-CRIEM-traject.

Het antwoord op het tweede deel van de vraagstelling, te weten ‘*Hoe werken deze verschillen door in de samenstelling van en samenwerking met de ketenpartners?*’, luidt dat de verschillen, voortkomend uit de handelingsoriëntatie van zowel het ITB-CRIEM- als het ITEM-traject, andere eisen aan de samenstelling van de ketenpartners en aan de ketensamenwerking stellen.



Te beginnen met de samenstelling, dan valt op dat de politie geen wezenlijke rol speelt bij ITB-CRIEM. Omdat in het kader van ITB-CRIEM minder ondernomen wordt teneinde het doel te bereiken, is het niet onbegrijpelijk dat inbreng van de politie niet nodig geacht wordt. De ketenpartners wenden hun eigen deskundigheid aan.

De Twentse ketenpartners zien wel een rol weggelegd voor de politie. De wijk- en/of jeugdagent heeft informatie over de wijk/buurt van de jongere, kan vertellen of de jongere voor overlast zorgt en heeft ook inzicht in mogelijk eerdere politiecontacten van de jongere.

Dat de ketenpartners in het kader van ITB-CRIEM hun eigen deskundigheid aanwenden en hun formele bevoegdheden bepalen wie voor welke stap verantwoordelijk is, laat zien dat de 'harde' hulpbronnen iets meer de boventoon voeren ten opzichte van de 'zachte hulpbronnen'. De ketenpartners kunnen autonomer handelen, nader overleg in geval van vernieuwing daargelaten, simpelweg omdat de noodzaak van samenwerking en overleg tussen de ITB-CRIEM-ketenpartners minder is dan bij ITEM. De samenwerking in geval van ITB-CRIEM kan om die reden als iets minder hecht bestempeld worden dan die in het kader van ITEM. Dit biedt een verklaring voor het gegeven dat de onderlinge afhankelijkheid van de ketenpartners met betrekking tot ITB-CRIEM meer sequentieel van aard is terwijl van die Twentse ketenpartners wat meer symmetrie vertoont.

Het ITEM-traject leunt op passendheid en aanvaardbaarheid en onderscheidt zich van het ITB-CRIEM-traject door duidelijker omschreven criteria, meer maatwerk en doordat het traject minder streng in de uitvoering is. Dat de genoemde onderscheidende elementen ook van invloed zijn op de samenwerking ten aanzien van het ITEM-traject, kan opgemaakt worden uit het feit dat het streven naar aanvaardbaarheid en passendheid gedeeld wordt door alle ketenpartners in het Arrondissement Almelo. Het besef dat de uitkomst niet heilig is en het genoemde streven vragen om een hechte samenwerking. Oftewel, de Twentse ketenpartners achten veelvuldig onderling overleg noodzakelijk. Ze vertrouwen hierbij op elkaar, geven elkaar makkelijk toegang tot elkaars informatie en gaan uit van de nodige aanwezige ervaring en bekwaamheid waarvan ze weten dat de ander die heeft. De 'zachte' hulpbronnen die in de vorige zin genoemd zijn hebben een dempende werking op 'harde' hulpbronnen als formele bevoegdheden en hebben een symmetrische interdependentie tot gevolg. De Twentse ketenpartners beschouwen elkaar als gelijkwaardig en treden elkaar ook als zodanig tegemoet in de samenwerking. Tevens is een gedeeld geloof in gemeenschappelijke kunnen ontstaan.

De symmetrische interdependentie tussen en de hulpbronnen, met name hun onderling dempende werking, van de Twentse ketenpartners gaan hand in hand en maken de hechte samenwerking in het Arrondissement Almelo tot wat het is. Hierdoor is de samenwerking een wezenlijk onderdeel van het traject. De samenwerking heeft dus toegevoegde waarde en al met al kan de definitie van samenwerking zoals die in paragraaf 2.4 genoemd werd, gestaafd worden.<sup>85</sup> Tevens is het niet onbegrijpelijk dat binnen het Arrondissement Almelo meer aandacht is voor de samenwerking. Dit is niet zozeer een verdienste, maar meer een vereiste. Gezien de wijze waarop de Twentse ketenpartners invulling willen geven aan het ITEM-traject is aandacht voor samenwerking een noodzaak.

---

<sup>85</sup> Samenwerking kan gedefinieerd worden als de wijze waarop actoren van elkaar afhankelijk zijn wanneer de actoren hun hulpbronnen daadwerkelijk aan elkaar beschikbaar stellen, teneinde de taken gezamenlijk uit te kunnen voeren.

Toch is nuancering wel op z'n plaats. In de vorige paragraaf zijn niet alleen de sterke punten van het ITB-CRIEM- en het ITEM-traject genoemd, ook de nadelen zijn de revue gepasseerd. En deze liggen ook op de loer wanneer het om de samenwerking in het kader van beide trajecten gaat.

De ketenpartners kunnen in het kader van het ITB-CRIEM-traject in principe meer op eigen houtje doen. Ze weten immers wat de volgende stap is. Maar dit moet niet uitmonden in teveel autonoom handelen. Ook al is de samenwerking minder hecht, ze is daarom niet minder belangrijk. Zeker omdat niet alle kennis beschikbaar is, zoals wel eens ten onrechte verondersteld wordt.

De symmetrische afhankelijkheid binnen het Arrondissement Almelo maakt het risico van 'groupthink' niet onwaarschijnlijk, iets wat in de vorige paragraaf al kort aangestipt is. Overleg of het ITEM gegeven de situatie inderdaad de best passende maatregel is en hechte samenwerking teneinde het ITEM goed tot uitvoer te kunnen brengen kan zeker geen kwaad. De Twentse samenwerking kan echter zo hecht worden dat de unanimiteit van een beslissing belangrijker wordt geacht dan een kritische instelling van één of meerdere ketenpartners. De samenwerking wordt dan eigenlijk belangrijker gevonden dan het ITEM-traject zelf. Tegelijkertijd wordt mogelijke vernieuwing met argusogen bekeken. Wanneer de Twentse ketenpartners namelijk het idee hebben goed bezig te zijn met z'n allen, zal vernieuwing niet als verbetering ervaren worden en er dus niet veel behoefte aan zijn.

Dit zou er uiteindelijk toe kunnen leiden dat er niet meer in het ITEM-traject geïnvesteerd wordt. Kritiek en vernieuwing wordt immers buiten de deur gehouden.

### **§ 5.3 Oordeel**

Hoewel de vraagstelling in zijn geheel bevestigd kan worden en het ITEM-traject en de samenwerking rondom dit traject profiteert van met name de 'zachte' hulpbronnen en symmetrische afhankelijkheid moeten de Twentse ketenpartners er voor zorgen geen oogkleppen te krijgen en als arrondissement zijnde niet te gesloten te raken.

Wat dat betreft zouden de ketenpartners en de JRCT in het bijzonder ten aanzien van het ITEM-traject toch meer aandacht kunnen besteden aan de effectiviteit van het traject. Meer aandacht voor doelrealisering, of en hoe de doelen behaald kunnen worden, betekent dat de ketenpartners zich zullen gaan afvragen of ze nog goed bezig zijn en of de doelen niet op een andere, lees betere, wijze behaald kunnen worden. Nieuwe inzichten krijgen zodoende een kans, die niet alleen binnen de vertrouwde omgeving van de ketensamenwerking verworven worden, maar ook en misschien wel juist daarbuiten. Vernieuwing impliceert niet alleen dat de gestelde doelen beter behaald kunnen worden en het traject met andere woorden traject effectiever wordt, ook 'groupthink' wordt voorkomen.

Met andere woorden, iets meer aandacht voor effectiviteit zal uiteindelijk voor een frisse wind door het ITEM-traject zorgen, waardoor het traject alleen maar zal kunnen verbeteren.

## § 5.4 Discussie

Wat betreft de discussie wordt aangesloten bij hetgeen zojuist gesteld is, want er zijn inderdaad ontwikkelingen gaande die overwogen zouden moeten worden en beide trajecten een impuls kunnen geven. De ontwikkelingen zijn zelfs zodanig dat afgevraagd moet worden of het ITEM-traject, overigens ook het ITB-CRIEM-traject, in hun huidige vorm nog wel voldoen.

Momenteel worden namelijk de mogelijkheden onderzocht of ITB-CRIEM ook beschikbaar zou moeten worden voor autochtone jongeren. Feitelijk zorgt het huidige traject namelijk voor rechtsongelijkheid, omdat het alleen voor allochtone jongeren beschikbaar is.<sup>86</sup> Stel dat een Nederlandse en een Turkse jongere samen een delict plegen, dan krijgt de Nederlandse jongere reguliere jeugdreclasseringsbegeleiding terwijl de Turkse jongere ITB-CRIEM krijgt. De één krijgt dus niet dezelfde straf als de ander. Wanneer de etniciteit als voorwaarde losgelaten wordt, zouden ITB-CRIEM en ITB-HK respectievelijk ITB en ITB-plus kunnen gaan heten.<sup>87</sup>

Naast rechtsongelijkheid is het ook de moeite waard te onderzoeken in hoeverre criminaliteit nog gerelateerd kan worden aan gebrekkige integratie. De jongeren van de oorspronkelijke ‘Grote Vier’ (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen) zijn inmiddels van de derde generatie. Gebrekkige integratie lijkt, in ieder geval voor de ‘Grote Vier’, dan niet meer aan de orde te zijn. In hoeverre dit voor relatief nieuwe etnische groepen geldt, is een discussie en nader onderzoek waard. Wordt etniciteit als voorwaarde losgelaten, zoals zojuist geopperd is, dan kan per geval alsnog bekeken worden of integratie bijzondere aandacht verdient.

De genoemde discussiepunten zijn uiteraard niet alleen van toepassing op ITB-CRIEM. Ook ITEM is hier aan onderhevig en juist deze ontwikkelingen maken een open en kritische blik noodzakelijk.

---

<sup>86</sup> Werkgroep Juridisch kader & doelgroepen (2004), blz. 15.

<sup>87</sup> Werkgroep Juridisch kader & doelgroepen (2004), blz. 16.

## Literatuurlijst

- Bijl, B., Beenker, L.G.M., Van Baardewijk, Y. (2005). *Individuele Traject Begeleiding op papier en in de praktijk, Een onderzoek naar de programmatheorie en –uitvoering van ITB harde kern en ITB-CRIEM*. WODC.
- Gorissen, W.H.M. (2001). *Kennis als hulpbron, Het gebruik van wetenschappelijke kennis bij beleidsvorming in de jeugdgezondheidszorg voor 4-19-jarigen*. Universiteit Utrecht.
- Hemerijck, A. (2003). Vier kernvragen van beleid. In: *Beleid en Maatschappij, jaargang 30, nr. 1*, blz. 3-19.
- Klof, P-J. (1993). Beleidsinstrumenten als stromen hulpbronnen. In: J. Bressers, *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen: Van Gorcum, blz. 147-157.
- Koers, J.F. (1998). *Publieke netwerken. Een theoretische en empirische analyse van het functioneren van overheidsinstellingen*. Utrecht: Brouwer Uithof.
- Kromhout, M., Van San, M. (2003). *Schimmige werelden. Nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit*. WODC.
- Litjens, B.P.E.A. (2000). De structuur van beleidsnetwerken. Samenwerking en autonomie vanuit de sociale netwerkanalyse. In: *Bestuurskunde, jaargang 9, nummer 3*, blz. 141-150.
- Meirink, J., Meijer, P., Bergen, T., Verloop, N. (2004). *Samenwerking tussen ervaren docenten in projectgroepen: groepsprocessen, interdependentie en leeractiviteiten*. ORD.
- Middelbeek, L. (2004). *Zorg en ondersteuning aan niet-Westerse allochtonen met hiv/aids. Een onderzoek naar de ervaringen van aidsbehandelcentra en allochtone zelforganisaties en hun onderlinge samenwerking*. Universiteit Maastricht.
- Pröpper, I.M.A.M. (2000). Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken. In: *Bestuurskunde, jaargang 9, nummer 3*, blz. 106-116.
- Schreuder Peters, R.P.I.J. (2001). *Methoden en Technieken van onderzoek. Principes en Praktijk*. Schoonhoven: Academic Service.
- Terpstra, J.B. (2001). Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid. In: *Beleidswetenschap 2001/2*. Alpen aan den Rijn: Samsom, blz. 141 – 168.
- Terpstra, J.B., Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken. Universiteit Twente. Zeist: Uitgeverij Kerkebosch B.V.
- Van Woudenberg, F. (2000). *Op weg naar een poldermodel voor veiligheid. Een onderzoek naar het vormgeven van (integraal) veiligheidsbeleid in Hof van Twente*. Universiteit Twente.
- Wildemors, C.M.G. (1999). *In de bak of aan de bak? Een onderzoek naar de kwaliteit van 'de Twentse Omslag'*. Universiteit Twente.
- Yin, R.K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods. Second Edition*. London: SAGE Publications.

## Beleidsnotities

- Ministerie van Algemene Zaken (2007). *Samen werken samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Justitie (1997). *Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden (CRIEM-nota)*. Den Haag: Tweede Kamer, Vergaderjaar 1997-1998, 25726, nr.1.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2000). *Integrale Veiligheidsrapportage 2000. Over aspecten van veiligheid 1998/1999*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie (2000). *Circulaire 'Individuele trajectbegeleiding' (ITB) in het kader van CRIEM*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie (2004). *Methodiekbeschrijving ITB-CRIEM*. Den Haag.
- Werkgroep Juridisch kader & doelgroepen (dd. 27 januari 2004). *ITB laat je niet los*.