

BELEIDSIMPLEMENTATIE NADER BEKEKEN: EEN ONDERZOEK NAAR DE UITVOERING DOOR HET OPENBAAR MINISTERIE, DE RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING EN BUREAU JEUGDZORG VAN EEN PAS INGE- VOERDE STRAFMAATREGEL BINNEN HET JEUGDSTRAFRECHT.

Scriptie in het kader van de afstudeeropdracht voor de opleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente.

Wesley Nuijens

s9905545

Afstudeercommissie:

Dr. P.J. Klok (Universiteit Twente)

Dr. J.S. Svensson (Universiteit Twente)

Augustus 2011

INHOUDSOPGAVE

1.	SAMENVATTING	3
1.1.	Onderwerp	
1.2.	Probleemstelling en deelvragen	
1.3.	Theorie en methode	
1.4.	Resultaten en aanbevelingen	
2.	INTRODUCTIE	4
2.1.	Inleiding	
2.2.	De gedragsmaatregel	
2.3.	Onderzoeksvragen	
2.4.	Opbouw verslag	
3.	THEORETISCH KADER	13
3.1.	Inleiding	
3.2.	Beleidsimplementatie	
3.3.	De contextuele interactie theorie	
3.4.	De theorie	
3.5.	De onafhankelijke variabelen	
3.6.	De afhankelijke variabelen	
3.7.	De gedragsmaatregel in termen van de contextuele interactie theorie	
3.8.	Verwachtingen	
4.	METHODE VAN ONDERZOEK	28
4.1.	Inleiding	
4.2.	Vraagstelling	
4.3.	Kwantitatief of kwalitatief?	
4.4.	Conceptualisatie	
4.5.	Operationalisatie	
4.6.	Uitvoering van het onderzoek	
5.	RESULTATEN EN ANALYSE	37
5.1.	Resultaten	
5.2.	Analyse variabelen	
6.	CONCLUSIE	64
6.1.	Beantwoording onderzoeksvragen	
6.2.	De contextuele interactie theorie	
6.3.	Aanbevelingen	
7.	BIBLIOGRAFIE	66
8.	BIJLAGEN	68
8.1.	Vragenlijst implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel	

1. Samenvatting

1.1. Onderwerp

Met deze scriptie sluit ik de studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente af. Het onderwerp van dit onderzoek is de beleidsimplementatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel in termen van de contextuele interactie theorie. Het doel is om te kijken in hoeverre er verschillen bestaan tussen arrondissementen in de uitvoering van deze maatregel.

1.2. Probleemstelling en deelvragen

De centrale vraag in dit onderzoek is de volgende:

In hoeverre zijn er verschillen tussen arrondissementen in de uitvoering van de gedragsmaatregel en hoe zijn die te verklaren?

Om deze vraag te beantwoorden maken we gebruik van de contextuele interactie theorie. Deze theorie stelt dat 3 eigenschappen van actoren, te weten informatie (cognities), motivatie en macht, effect (kunnen) hebben op ten eerste de kans dat een beleidsinstrument wordt uitgevoerd en ten tweede op de manier waarop het instrument wordt uitgevoerd. Om de centrale vraag te beantwoorden, wenden we ons tot de volgende subvragen:

- Wat is de contextuele interactie theorie?
- Wat houdt de contextuele interactie theorie in termen van de gedragsmaatregel in?
- Welke verschillen zijn waar te nemen tussen de verschillende arrondissementen in de uitvoering van de gedragsmaatregel?
- Hoe zijn deze verschillen te verklaren?

1.3. Theorie en methode

Dit onderzoek gaat in op de uitvoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel. De maatregel voorziet in een vorm van vrijheidsbeperking voor de minimale duur van 6 maanden en de maximale duur van 1 jaar en vormt een juridisch kader waarbinnen interventies aan jongeren worden aangeboden, met als doel gedragsbeïnvloeding. In het besluitvormingsproces omtrent de beslissing al dan niet met betrekking tot een criminele jongere het traject van uitvoering van de gedragsmaatregel in te slaan, staan drie organisaties centraal: de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie en Bureau Jeugdzorg. Met behulp van de contextuele interactie theorie hebben we gekeken naar verschillen in uitvoering van gedragsmaatregel in alle arrondissementen.

Centraal in de contextuele interactie theorie staat het uitgangspunt dat de implementatie van beleid een sociaal interactieproces inhoudt. Een bepaalde input, zoals een beleidsinstrument, worden verwerkt tot iets nieuws, de output. Dit conversieproces vindt plaats binnen de alledaagse realiteit en wel door middel van allerlei sociale interacties. Actoren handelen, overleggen, interpreteren en onderhandelen met elkaar over, in dit geval, beleidsinstrumenten. In dit proces staan drie variabelen centraal: de motivatie, macht en informatie van de verschillende actoren. De combinatie van waarden van deze drie variabelen geeft een indicatie over de te verwachten uitkomst.

Om de verschillen in uitvoering tussen arrondissementen vast te stellen, is gebruikt gemaakt van een survey-onderzoek. Op basis van een vragenlijst zijn gegevens omtrent de drie variabelen opgevraagd van de drie organisaties in alle arrondissementen. Vervolgens zijn deze gegevens geanalyseerd.

1.4. Resultaten en aanbevelingen

Uit de analyse is naar voren gekomen dat op basis van de theorie goed te voorspellen is welk sociaal interactie-type zal optreden. Daarentegen is minder goed mogelijk op basis van de theorie te voorspellen of uitvoering zal optreden. Dit zou kunnen komen doordat er variabelen een rol spelen die niet in theorie worden voorzien. Het is daarom lastig op grond van de theorie aanbevelingen te doen. Wat wel kan worden aangeraden is vervolgonderzoek te doen met een meer kwalitatief karakter, teneinde de achtergronden van de waarden van de drie variabelen vast te stellen. Ook is het verstandig om te verifiëren met landelijke kaders van de verschillende organisaties of het mogelijk is een onderzoek bij deze organisaties uit te voeren.

2. Introductie

2.1. Inleiding

Wanneer er sprake is van maatschappelijke en/of sociale problemen in onze samenleving, dan kan de overheid beleid ontwerpen om die problemen het hoofd te bieden. Om het probleem van jeugdcriminaliteit aan te pakken, is in de loop der jaren een reeks aan interventies en strategieën ontwikkeld en is het jeugdstrafrecht herhaaldelijk aangepast teneinde tegemoet te komen aan de eisen van de (moderne) tijd. Beleidsimplementatie is in dit opzicht vaak onderbelicht gebleven. De idee was dat wanneer het beleid eenmaal is vastgesteld, het met de implementatie wel goed zou komen (Bekkers, 2007; Van de Graaf & Hoppe, 1996). Bardach omschrijft het op deze manier (in O'Toole, 2004):

...and even when [] government does pursue appropriate goals, it is not very well suited to achieving them...

Indien de link tussen beleidsintenties en beleidsuitkomsten problematisch is, dan is er een rol weggelegd voor de wetenschap; wanneer kennis wordt vergaard over problemen die kunnen optreden bij de implementatie van beleid, leidt dit tot inzicht in de redenen van falende beleidsimplementatie. Vervolgens kan die kennis gebruikt worden om te voorspellen op welke manier de implementatie van beleid zal verlopen. De idee is dat beleidsimplementatie, mede op basis van wetenschappelijke kennisvergaring, uiteindelijk effectiever en efficiënter zal verlopen. Dit onderzoek poogt een bijdrage hieraan te leveren. In de volgende paragraaf wordt dit uitgelegd aan de hand van de casus van de maatregel gedragsbeïnvloeding jeugdigen (in het vervolg de gedragsmaatregel). Hieronder leg ik uit wat bedoeld wordt met de gedragsmaatregel en zal ik de casus uiteenzetten.

2.2. De gedragsmaatregel

Dit onderzoek gaat over de manier waarop de gedragsmaatregel wordt geïmplementeerd, waarbij op basis van beschikbare (implementatie)literatuur wordt bekeken welke problemen zouden kunnen optreden tijdens de implementatiefase. Om de beleidsimplementatie in de context van de gedragsmaatregel te schetsen, zal eerst worden ingegaan op de totstandkoming van deze maatregel.

2.2.1. Achtergrond totstandkoming gedragsmaatregel

In de Memorie van Toelichting (TK, 2005-2006) van de maatregel gedragsbeïnvloeding van jeugdigen refereert het kabinet aan de toename van met name geweldscriminaliteit door jeugdigen, waardoor er sprake is van een verharding van jeugdcriminaliteit (TK, 2005-2006). Als oorzaken noemt het kabinet de, vaak voorkomende, achterliggende gezinsproblematiek van criminele jongeren en het ontbreken van voldoende duidelijkheid en correctie vanuit de directe omgeving van de jeugdige. De strafrechtelijke aanpak van deze jongeren zal zich volgens het kabinet moeten richten op (her)opvoeding van de jeugdige, hetgeen een pedagogische aanpak inhoudt.

Het huidige sanctiearsenaal biedt te weinig mogelijkheden om tot een verantwoorde pedagogische aanpak van jeugdige criminelen te komen. De invoering van de gedragsmaatregel moet in deze lacune voorzien. Het kabinet meent dat een maatregel beter recht doet aan een pedagogische aanpak dan een straf en wel om de volgende redenen:

- er wordt aandacht besteed aan de behandeling van de gedragsproblematiek,
- men voorkomt het verder afglijden van de jeugdige,
- men beschermt de samenleving¹.

2.2.2. Werking gedragsmaatregel

De maatregel voorziet in een vorm van vrijheidsbeperking voor de minimale duur van 6 maanden en de maximale duur van 1 jaar. De maatregel kan eenmalig voor dezelfde duur worden verlengd. Qua zwaarte bevindt de maatregel zich tussen de voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden en de taakstraf enerzijds en de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen anderzijds. Het kabinet meent dat met deze uitbreiding

¹ In het straffenstelsel wordt gewerkt met straffen en maatregelen. Straffen worden vooral opgelegd omdat de dader een verwijt kan worden gemaakt ten aanzien van zijn daad. De maatregelen hebben voornamelijk als doel de samenleving te beschermen of de veroordeelde te helpen.

van het jeugdstrafrecht niet alleen tegemoet wordt gekomen aan wensen vanuit de samenleving, maar dat ook uitvoeringsorganisaties beter toegerust zullen zijn jeugdigen op het rechte pad te brengen. Op dit laatste aspect richt dit onderzoek zich.

2.2.3. Uitvoering gedragsmaatregel first offenders of recidivist niet bekend bij de jeugdreclassering

Bij de uitvoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel wordt onderscheid gemaakt naar first offenders en/of recidivisten die niet bekend zijn bij de jeugdreclassering en recidivisten die wel bekend zijn bij de jeugdreclassering. Verschillende instanties zijn betrokken bij de toepassing van de gedragsmaatregel. We bespreken eerst een model van het uitvoeringsproces aangaande first offenders en recidivisten die niet bekend zijn bij de jeugdreclassering. Dit uitvoeringsproces zal ik bespreken aan de hand van de actoren die in het proces een rol spelen. Het gehele uitvoeringsproces is schematisch weergegeven in figuur 2.3.

POLITIE

Het vertrekpunt van de uitvoering van de gedragsmaatregel ligt bij de jongere die crimineel gedrag vertoont en als gevolg daarvan door de politie in verzekering gesteld (IVS) wordt. Dit houdt in dat de verdachten langer op het politiebureau moeten verblijven dan voor het ophouden van onderzoek noodzakelijk is. Ophouden voor onderzoek vindt plaats op basis van art. 61 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) en betekent dat de politie 6 uur de tijd krijgt om vragen te stellen over de betrokkenheid bij het strafbare feit. Daarnaast kan de politie een aantal maatregelen nemen in het belang van het onderzoek, zoals het afnemen van vingerafdrukken, lichaamsmaten, foto's etc. In de meeste gevallen worden verdachten na het ophouden voor onderzoek weer in vrijheid gesteld. Echter, sommige verdachten moeten na de termijn voor het ophouden voor onderzoek langer op het politiebureau verblijven: ze worden in verzekering gesteld. De IVS duurt maximaal 3 dagen en drie nachten en is alleen mogelijk bij misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is (art. 67 Sv). IVS wordt alleen toegepast indien verdere vrijheidsbeneming noodzakelijk is voor het verloop van het onderzoek. Art. 67 Sv specificeert het volgende:

- alle misdrijven met een maximumgevangenisstraf van vier jaar of meer;
- een aantal misdrijven met een lager strafmaximum, die met name in art. 67 Sv worden genoemd;
- alle misdrijven die worden gepleegd door een verdachte van wie geen naam of woonplaats in Nederland kan worden vastgesteld.

Wanneer de politie overgaat tot IVS, dan is zij wettelijk verplicht om de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) hierover in te lichten.

RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING

In de voorgaande paragraaf wezen we erop dat wanneer de politie overgaat tot IVS, zij de RvdK hiervan op de hoogte moet stellen. De RvdK houdt zich, naast civiele zaken, ook bezig met strafzaken. In het laatste geval is het de specifieke taak van de RvdK om een onderzoek naar de jongere in te stellen om de officier van justitie en de rechter te informeren en te adviseren over de leefomstandigheden van de minderjarige en een strafadvies te geven. De Raad heeft namelijk in jeugdstrafzaken een wettelijke voorlichtings- en adviestaak naar de officier van justitie, rechter-commissaris, raadkamer en kinderrechter/ rechtbank.

Wanneer de RvdK een melding van IVS binnenkrijgt, dan komt het vroeghulp-team in actie. Dit houdt in dat een medewerker van de Raad naar het politiebureau komt om de verdachte te bezoeken. Dat bezoek heeft twee doelen. Ten eerste worden de ouders en de jongere geïnformeerd over de strafrechtelijke procedures die in gang worden gezet. Ten tweede is het doel informatie te verzamelen omtrent de jongere en zijn leefomgeving. Er wordt een zogeheten Basis Raadsonderzoek (BARO), ook wel vroeghulprapport genoemd, opgesteld dat doorgestuurd wordt naar het Openbaar Ministerie en de rechter. Op basis van dit rapport besluit de Raad of een gedragsmaatregel wenselijk is of niet. Indien deze niet wenselijk is, dan wordt overgegaan tot de reguliere strafrechtelijke procedure. Is de gedragsmaatregel wenselijk, dan volgt er een opdracht tot toezicht en begeleiding gericht aan de jeugdreclassering (JR), met de melding dat er het voornemen bestaat over te gaan tot de gedragsmaatregel. Ook het Openbaar Ministerie (OM) ontvangt deze melding.

JEUGDRECLASSERING

Indien uit het basisrapport van de RvdK blijkt dat een jongere zorg nodig heeft, dan krijgt de jeugdreclassering direct opdracht om de jongere tijdens de strafrechtelijke procedure te begeleiden. De jeugdreclassering kan gezien worden als een methode om recidive te voorkomen, waarbinnen toezicht en begeleiding als een specifieke behandelmodaliteit wordt gezien. De doelgroep van de jeugdreclassering is als volgt (Vogelzang, 2005):

- Jongeren die in dusdanig risicovolle omstandigheden verkeren, dat (verder) afglijden naar crimineel gedrag verwacht wordt;
- Jongeren die in voorlopige hechtenis zijn genomen of aan wie een (on)voorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd;
- Jongeren die verplicht of vrijwillig Nazorg aangeboden krijgen na een strafrechtelijke interventie (zij hebben bijvoorbeeld in een justitiële behandelinrichting of de Glen Mills School gezeten).

De opdracht tot toezicht en begeleiding heeft geen formeel gedwongen karakter. Het is een verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming aan de jeugdreclassering om de jongere te begeleiden. Dat wil echter niet zeggen dat de begeleiding vrijblijvend is; het verzoek wordt gedaan in een strafrechtelijk kader door een partner in de strafrechtketen. Onttrekking aan de begeleiding kan resulteren in een zwaardere strafrechtelijke sanctie (Vogelzang, 2005).

Op basis van de plaats van de jeugdreclassering in het uitvoeringsproces van de gedragsmaatregel, kan de opdracht tot toezicht en begeleiding worden getypeerd als een vorm van 'voorzorg'. In dit stadium is het de taak van de jeugdreclassering, in relatie tot de gedragsmaatregel, om de RvdK te adviseren over de gewenste invulling van de gedragsmaatregel. De jeugdreclassering stelt een behandel- of werkplan op, waaruit moet blijken of de gedragsmaatregel haalbaar is. Omdat de jeugdreclassering de regie voert over de daadwerkelijke uitvoering van de gedragsmaatregel, komt de jeugdreclassering herhaaldelijk terug in het uitvoeringsproces.

OPENBAAR MINISTERIE

Soms heeft de jeugdreclassering meer informatie nodig heeft omtrent, bijvoorbeeld, de psychische gesteldheid van de jongere. Wanneer dit het geval is, dan zal zij het Openbaar Ministerie vragen om een psychologisch en/of een psychiatrisch onderzoek. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP).

Tevens voert het OM, in overleg met de RvdK een check uit om vast te stellen of de gedragsmaatregel juridisch haalbaar is. Uitgangspunten hierbij zijn proportionaliteit en passendheid. Als basis voor deze check vormt het zogeheten Beslissingsondersteuning onderzoek Geestvermogens (BooG), opgesteld door de RvdK. De BooG is een instrument die is ontwikkeld om onder andere het OM te ondersteunen in hun beslissing een zogeheten Pro Justitia-onderzoek (PJ-onderzoek) uit te laten voeren. Dit is een onderzoek naar de psychische en psychologische gesteldheid van de verdachte. Op basis hiervan wordt vastgesteld of het zin heeft om de gedragsmaatregel toe te passen. Mocht worden bepaald dat een gedragsmaatregel niet haalbaar is, dan wordt een reguliere strafrechtelijke procedure in gang gezet. Indien het besluit in het voordeel van de gedragsmaatregel uitvalt, dan volgt een Pro Justitia-onderzoek.

NIFP

Dit Pro Justitia onderzoek wordt uitgevoerd door een onafhankelijke deskundige onder auspiciën van het NIFP. Het PJ-onderzoek bestaat uit een advies:

- over de noodzaak van onderzoek naar de persoon van de verdachte in relatie tot toerekeningsvatbaarheid;
- over de kans op recidive;
- over de te volgen behandeling en beveiliging (klinisch en ambulant);
- over de ontwikkelingsmogelijkheden van jongeren.

Bij een verzoek om een PJ-rapportage wordt door het NIFP een geschikte, onafhankelijke deskundige gezocht. Deze verricht onafhankelijk ambulant onderzoek en niet in dienst van het NIFP. De rapportages worden, voordat ze worden teruggestuurd naar de opdrachtgever, door het NIFP op kwaliteit getoetst. Het NIFP adviseert vervolgens de rechterlijke macht, de Raad voor de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg.

DE RvdK, JEUGDRECLASSERING EN HET OM

Op het moment dat aan de hand van het BARO, de BooG en de PJ-rapportage voldoende bekend hoe de verdachte jongere er voor staat, wordt besloten het traject van de gedragsmaatregel in te zetten. De RvdK stelt hiertoe, in overleg met het NIFP, een diagnose van de situatie van de jongere in de vorm van een Persoonlijkheidsonderzoek (PO). Hieruit volgt een voorstel voor de invulling van de maatregel (straf- en zorgmodules). Dit voorstel wordt naar de jeugdreclassering gestuurd die op basis hiervan een haalbaarheidsplan opstelt. Aan de hand hiervan stelt de jeugdreclassering in overleg met de zorgaanbieders een werkplan op. In dit werkplan is opgenomen welke doelen worden gesteld en op welke wijze deze doelen kunnen worden behaald. De beschikbaarheid van de gedragsinterventies is afgestemd met de zorgaanbieders. Indien gebruik wordt gemaakt van jeugdzorg dan draagt jeugdreclassering zorg voor een indicatiebesluit bij Bureau Jeugdzorg. In dit indicatiebesluit legt het Bureau Jeugdzorg vast op welke hulp jongere aanspraak kan maken. Het kan als het ware gezien worden als de deur die toegang geeft tot jeugdzorg. Het indicatiebesluit bevat in ieder geval:

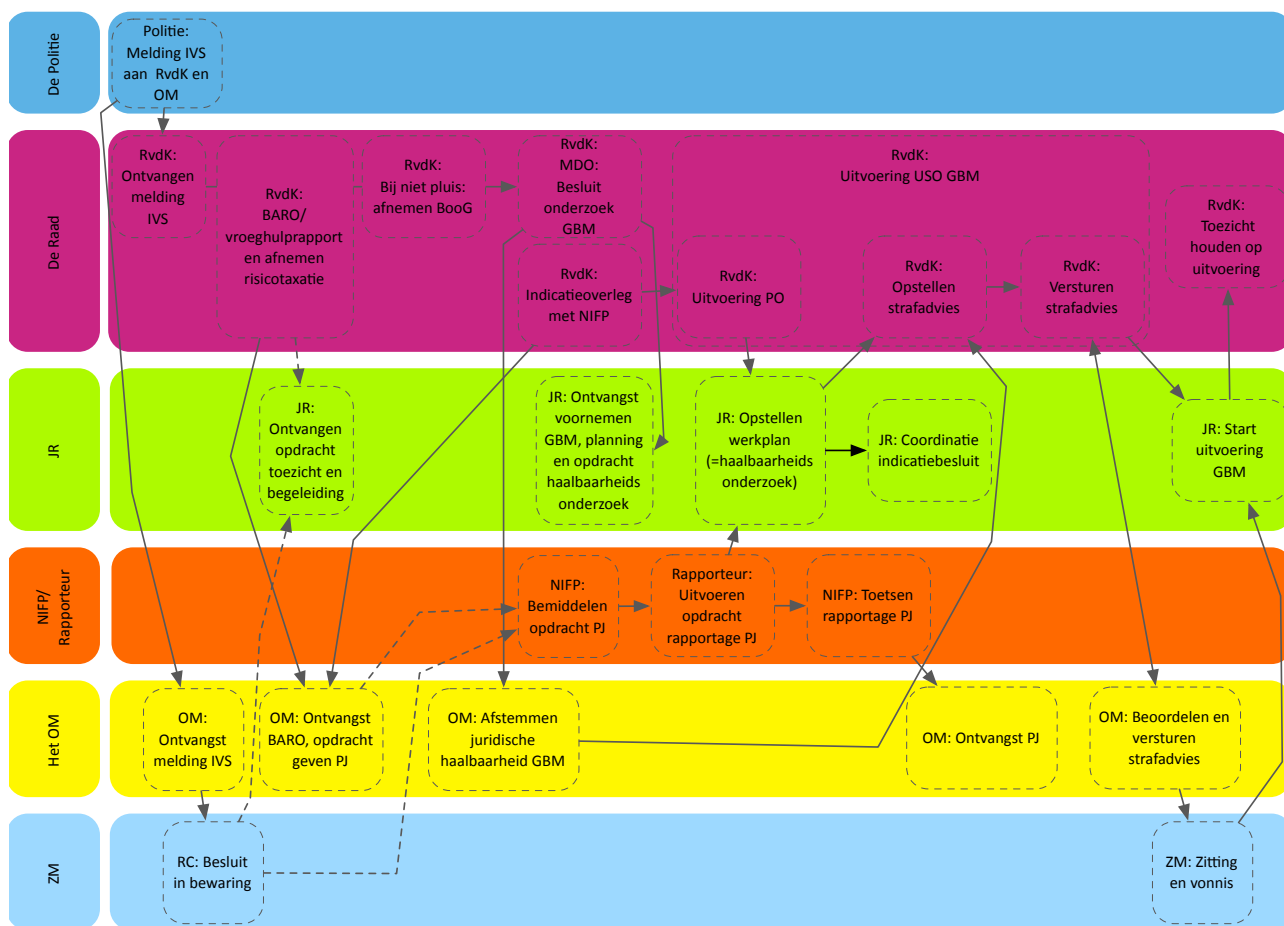
- een beschrijving van de problemen;
- een beschrijving van de jeugdzorg die nodig is;
- de termijn waarbinnen het recht op jeugdzorg gerealiseerd moet zijn;
- een advies welke zorgaanbieders de genoemde jeugdzorg zouden kunnen leveren.

Op basis van het werkplan zoals opgesteld door de jeugdreclassering stelt de RvdK een strafadvies op. Dit advies wordt naar het OM gestuurd, die dit beoordeelt en doorstuurt naar de Rechtbank. Dit betekent dat er een zitting kan plaatsvinden. De rechter zal zich buigen over de zaak, het strafadvies dient als uitgangspunt van de strafeis en een vonnis zal volgen. Indien het vonnis luidt dat de verdachte schuldig is en indien de rechter besluit de gedragsmaatregel als straf op te leggen, dan zal de maatregel uitgevoerd worden. Voor de rechter is het belangrijk dat uit het strafadvies van het OM en het werkplan van de jeugdreclassering blijkt dat de beschikbaarheid van de voorgestelde interventie gegarandeerd is. Uiterlijk 30 dagen na het uitspreken van het vonnis zal de zorgaanbieder beginnen met de uitvoering van de gedragsmaatregel.

ZORGAANBIEDERS

De zorgaanbieder die in het vonnis genoemd wordt en als zodanig belast is met de daadwerkelijke behandeling van de jeugdige, is verantwoordelijk voor de uitvoering van de gedragsmaatregel. De wet laat ruimte om verschillende behandelmethodes te combineren, waardoor verschillende behandelinstanties verantwoordelijk kunnen zijn voor dezelfde jeugdige. Over de voortgang van de uitvoering van de gedragsinterventie rapporteert de zorgaanbieder aan de jeugdreclassering. De zorgaanbieder neemt onmiddellijk contact op met de jeugdreclassering indien de jongere zich niet houdt aan de voorwaarden, vastgelegd in het vonnis, zoals vooraf afgesproken met jeugdreclassering.

De voorgaande behandeling van het uitvoeringsproces resulteert in het volgende schema. Dit schema is ontleent aan een model van uitvoering zoals opgesteld door het Ministerie van Justitie (Toeleidingsproces, 2009):

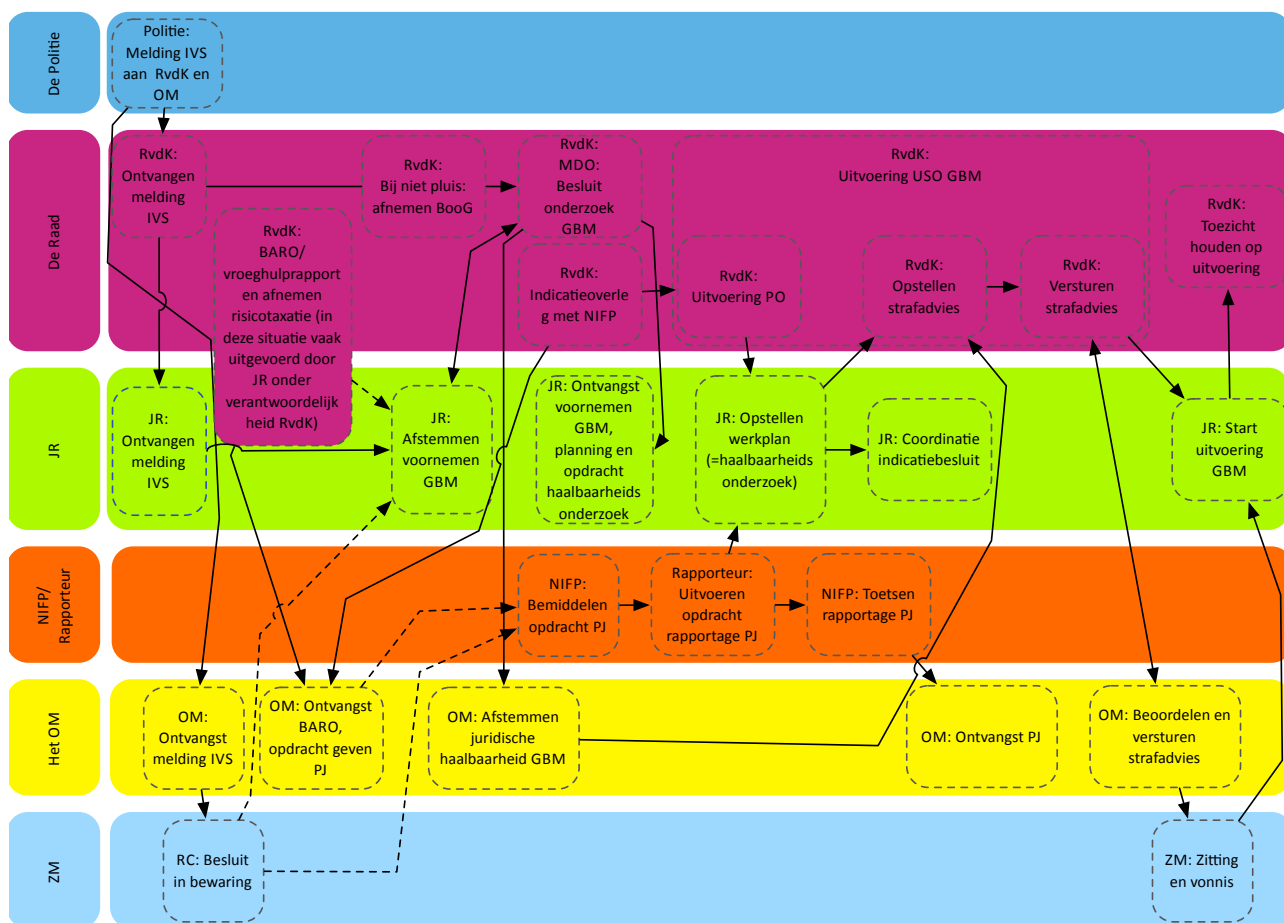


Figuur 2.1: Model uitvoeringsproces gedragsmaatregel voor first offender of recidivist niet bekend bij jeugdreclassering.

2.2.4. Uitvoering gedragsmaatregel recidivisten bekend bij jeugdreclassering

Wanneer een jongere door de politie wordt aangehouden op basis van een verdenking van een misdrijf en de politie stelt vast dat het om een jongere gaat die in herhaling is gevallen, dan kan ook tot een gedragsmaatregel worden overgegaan. Het uitvoeringsproces is dan hetzelfde, op enkele punten na. Het verschil bestaat alleen uit de melding van in verzekeringstelling: de jeugdreclassering krijgt een prominentere rol toebedeeld. Wanneer een jeugdige verdachte in verzekering wordt gesteld door de politie, waarbij blijkt dat de jongere reeds eerder in aanraking is geweest met justitie, dan gaat er nog steeds een melding naar de Raad voor de Kinderbescherming. Echter, er gaat ook een melding, via de Raad, naar de jeugdreclassering. In dit vervolgstadium zou de Raad een Basis Raadonderzoek afnemen. In de situatie van een verdachte die reeds bekend is bij de jeugdreclassering zal de jeugdreclassering vaak, onder verantwoordelijkheid van de Raad, dit onderzoek uitvoeren.

Dit uitvoeringsproces is in onderstaande figuur weergegeven (Toeleidingsproces, 2009):



Figuur 2.2: Model uitvoeringsproces gedragsmaatregel voor een verdachte die reeds bekend is bij de jeugdreclassering.

2.2.5. Wanneer het mis gaat

In de vorige paragraaf hebben we het kort gehad over de situatie waarin een jongere reeds bekend bij de jeugdreclassering nogmaals in aanraking komt met de politie en de betekenis hiervan voor de uitvoering van de gedragsmaatregel. Het kan natuurlijk ook zijn dat een jongere, die reeds een gedragsmaatregel opgelegd heeft gekregen, opnieuw de fout in gaat. Wat betekent dit voor de uitvoering van de maatregel?

Omdat de voortgang van de uitvoering van de maatregel onder de verantwoordelijkheid van de jeugdreclassering valt, is er een prominente taak weggelegd voor de jeugdreclassering in deze. Wanneer zij vaststelt dat het de jongere niet goed gaat, heeft zij drie mogelijkheden.

STOPZETTEN GEDRAGSMAATREGEL

Indien een jongere niet meewerkt aan de uitvoering van de gedragsmaatregel, of wanneer het anderszins fout gaat met de jongere, dan kan een waarschuwing in de vorm van een zogeheten ‘gele kaart’ volgen. Wanneer blijkt dat na deze gele kaart de uitvoering opnieuw belemmert wordt, dan volgt er een intern overleg van de jeugdreclassering. Meestal leidt dit tot een ‘rode kaart’; de uitvoering van de gedragsmaatregel wordt afgebroken. Er volgt een zogeheten negatieve terugmelding aan het adres van het OM en de RvdK. Het OM neemt dan vervolgens een beslissing over wat er met de jongere moet gebeuren. Dit zal in de regel leiden tot vervangende jeugddetentie.

De rechter heeft overigens de mogelijkheid tijdens het vonnis reeds een voorwaardelijke jeugddetentie op te leggen voor éénzelfde duur als de gedragsmaatregel. Dit fungeert als een stok achter de deur, zodat de jongere gemotiveerd blijft om door te zetten met het behandelprogramma.

AANPASSING BEHANDELPROGRAMMA

Wanneer het behandelprogramma geen doorgang kan vinden, om welke reden dan ook, dan kan de jeugdreclassering besluiten om het inhoudelijke programma aan te passen. Belangrijk is hierbij dat het aangepaste programma binnen het indicatiebesluit van de jeugdreclassering valt. Bovendien moet een aanpassing van het programma het vonnis van de rechter respecteren.

WIJZIGING GEDRAGSMAATREGEL

In extremere gevallen kan de jeugdreclassering besluiten dat de invulling van de gedragsmaatregel gewijzigd moet worden. Dit houdt dan een inhoudelijke wijziging in, waarvoor een onderbouwing noodzakelijk is. Die onderbouwing wordt naar de RvdK gestuurd, die de aanvraag toetst en een strafadvies opstelt. Vervolgens wordt het wijzigingsverzoek van de jeugdreclassering en het strafadvies naar het OM gestuurd, die het wijzigingsverzoek indient bij de Raadkamer.

2.2.6. Hoe verloopt de uitvoering tot nu toe?

We hebben het tot nu toe gehad over het theoretische uitvoeringstraject. Hoe verloopt de uitvoering in de praktijk? Allereerst werpt zich de vraag op in hoeverre de gedragsmaatregel daadwerkelijk wordt toegepast, waarvoor we ons naar onderstaande tabel wenden. In vergelijking met 2008, is het aantal opgelegde gedragsmaatregelen in 2009 gestegen.

Wat meteen opvalt zijn de verschillen tussen de arrondissementen. In de grote steden is sprake van een noemenswaardig verschil tussen Amsterdam (17), Rotterdam (4) en Den Haag (6). Daarnaast is in Zwolle de gedragsmaatregel even vaak opgelegd als in Amsterdam, terwijl men in het aangrenzende arrondissement, Almelo, nog nooit de gedragsmaatregel heeft gebruikt. De vraag is, hoe zijn de verschillen in oplegging van de gedragsmaatregel tussen de verschillende arrondissementen te verklaren?

In dit onderzoek verwachten wij dat een verklaring voor de verschillen in het opleggen van de gedragsmaatregel tussen arrondissementen, te vinden valt in verschillen in de uitvoering ervan. Dit uitgangspunt vormt het onderwerp van dit onderzoek.

Tabel 2.1: Aantal opgelegde gedragsmaatregelen per arrondissement. Bron: Ministerie van Justitie.

	2008	2009	Totaal
Arrondissement		Op peildatum 1 november	Op peildatum 1 november
Alkmaar			
Almelo			
Amsterdam	7	17	24
Arnhem	1	1	2
Assen		1	1
Breda		4	4
Dordrecht		1	1
Den Haag	2	6	8
Groningen	1	2	3
Haarlem		4	4
s Hertogenbosch	1	4	5
Leeuwarden	1	7	8
Maastricht	2	1	3
Middelburg		1	1
Roermond		1	1
Rotterdam		4	4
Utrecht		5	5
Zutphen		2	2
Zwolle		17	17
Totaal	15	78	93

2.3. Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek is de volgende:

In hoeverre zijn er verschillen tussen arrondissementen in de uitvoering van de gedragsmaatregel en hoe zijn die te verklaren?

Om deze vraag te beantwoorden maken we gebruik van de contextuele interactie theorie. Deze theorie stelt dat 3 eigenschappen van actoren, te weten informatie (cognities), motivatie en macht, effect (kunnen) hebben op ten eerste de kans dat een beleidsinstrument wordt uitgevoerd en ten tweede op de manier waarop het instrument wordt uitgevoerd. Om de centrale vraag te beantwoorden, wenden we ons tot de volgende subvragen:

- Wat is de contextuele interactie theorie?
- Wat houdt de contextuele interactie theorie in termen van de gedragsmaatregel in?
- Welke verschillen zijn waar te nemen tussen de verschillende arrondissementen in de uitvoering van de gedragsmaatregel?
- Hoe zijn deze verschillen te verklaren?

De twee laatste vragen worden beantwoord in termen van de contextuele interactie theorie. Wat deze theorie inhoudt wordt besproken in hoofdstuk 2.

2.4. Opbouw verslag

Het vertrekpunt van het verdere verloop van dit verslag ligt bij de uiteenzetting van de contextuele interactie theorie. Deze uiteenzetting zal in hoofdstuk drie aan bod komen. Er zal aandacht worden besteed aan de afhankelijke en onafhankelijke variabelen. Na de beschrijving van de theorie, zal de koppeling met derde gedragsmaatregel worden gemaakt.

Op basis van het theoretische hoofdstuk, zal een onderzoeksmethode worden opgesteld, hetgeen het onderwerp vormt van het vierde hoofdstuk. Het vijfde hoofdstuk gaat in op de resultaten en analyse. Het zesde hoofdstuk zal worden gebruikt voor de beantwoording van de onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen.

3. Theoretisch Kader

3.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn we ingegaan op de gedragsmaatregel en is de vraag gesteld hoe deze wordt geïmplementeerd. Dit hoofdstuk gaat allereerst in op de definitie van beleidsimplementatie. Dit vormt een aanloop naar de bespreking van de contextuele interactie theorie, omdat deze theorie een reactie is op wat tot nu toe de stand der dingen is in implementatieonderzoek. Bovendien wordt duidelijk waarom er gekozen wordt voor de contextuele interactie theorie om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Hierna wordt ingegaan op de theorie zelf. Het basismodel wordt besproken, waarbij wordt ingegaan op de verklarende kracht van de drie factoren motivatie, informatie en macht als eigenschappen van uitvoerende actoren.

3.2. Beleidsimplementatie

In het vorige hoofdstuk is een start gemaakt met inhoudelijke bespreking van de implementatie van gedragsmaatregel besproken. Wat verstaan we onder beleidsimplementatie? Om dit helder te krijgen gaan we kort in op de ontwikkeling van het begrip in de implementatieliteratuur.

3.2.1. Top down benadering

Hill & Hupe (2002) geven aan dat één van de meest invloedrijke definities van implementatie afkomstig is van Mazmanian & Sabatier. Zij vatten implementatie op als het volbrengen van een taak (Owens, 2008):

"Implementation is the carrying out of a basic policy design, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive decisions or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and in a variety of ways, 'structures' the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with the passage of the basis statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the perceived impacts - both intended and unintended - of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and finally, important revisions (or attempted revisions) in the basis statute. (in Hill & Hupe, 2002, p7)"

Het perspectief dat Mazmanian & Sabatier volgen is dat beleidsvorming en beleidsimplementatie twee gescheiden processen zijn, waarbij implementatie gezien moet worden als het uitvoeren van hetgeen in de daaraan voorafgaande, beleidsvormende fase is vastgesteld.

Critici menen dat dit een vrij beperkte opvatting is van het begrip implementatie. Omdat de nadruk wordt gelegd op beleidsprestaties conform het beleid-als-plan (het beleid wordt immers 'slechts' uitgevoerd), wordt voorbij gegaan aan de invloed van allerlei andere actoren in het beleidsveld. In het geval van de gedragsmaatregel spelen, naast de verantwoordelijke publieke actoren, ook allerlei private instanties en individuen een rol, zoals de instellingen die de behandelprogramma's aanbieden en uitvoeren, maar ook de jongeren zelf. Deze actoren oefenen invloed uit op de implementatie van beleid en bepalen mede de resultaten van het beleid. De technische definitie van Mazmanian & Sabatier is te beperkt (Hill & Hupe, 2002; Palumbo & Calista, 1990).

3.2.2. Bottom up benadering

Als reactie op de 'top-down' benadering van Mazmanian & Sabatier kan de 'bottom-up' benadering worden gezien. Dit perspectief ziet beleidsimplementatie veeleer als een proces van interactie en onderhandeling tussen diegenen die beleidsintenties omgezet willen zien in acties, de beleidsmakers, en diegenen die verantwoordelijk zijn voor die acties; de uitvoerders. In dit licht kunnen definities geplaatst worden als die van John (Hill & Hupe, 2002) die implementatie opvat als de fase in het beleidsproces die verantwoordelijk is voor het omzetten van beleidsintenties in acties. O'Toole (O'Toole, 2000, p. 200) definieert beleidsimplementatie als datgene wat wordt ontwikkeld tussen de totstandkoming van een (beleids)intentie om iets te doen, of om ergens mee op te houden, en het omzetten van die intentie in (een) handeling(en). DeLeon (in Hill & Hupe, 2002) ziet implementatie als een vergelijking tussen het verwachte en het bereikte, hiermee implicerend dat er een verschil tussen die twee

kan optreden (Owens, 2008). Ferman (1990; zie ook Hill & Hupe, 2002, p. 2) vat implementatie op als datgene wat gebeurt tussen verwachtingen van beleid en datgene wat uiteindelijk wordt gerealiseerd.

3.2.3. Synthese

De laatstgenoemde definities impliceren dat beleidsimplementatie een veel dynamischer karakter heeft dan in de meer traditionele 'top-down' benaderingen wordt aangenomen. Bovendien doen de definities recht aan het gegeven dat allerlei 'stakeholders', actoren en belanghebbenden invloed uitoefenen op implementatie van beleid, zodanig dat de beleidsresultaten kunnen verschillen van beleidsverwachtingen. Hiermee vervaagt de grens tussen beleidsvorming en -implementatie. Dit komt terug in het begrip heen- en terugdenken (Van de Graaf & Hoppe, 1996). Dit houdt in dat beleid wordt geïmplementeerd vanuit een beleidsplan, maar dat tijdens de uitvoerende fase nog steeds sprake is van beleidsvorming. Contextuele invloeden die beleidsmakers vanuit hun hiërarchische positie niet kunnen overzien, worden zodoende toch meegenomen, maar de regie blijft toch in handen van een centrale actor.

3.2.4. Conclusie

In dit onderzoek volgen we de laatstgenoemde lijn en vatten we het implementatieproces op als een proces van dynamiek en interactie tussen publieke en private instellingen, de groep waarop het beleid betrekking heeft (de doelgroep) en socio-economische en culturele omstandigheden waarin het beleid wordt ingevoerd (in navolging van Owens, 2008; en Palumbo & Calista, 1990). Deze definitie van implementatie sluit aan bij hoe het kabinet de in- en uitvoering van de gedragsmaatregel organiseert. Immers, het kabinet laat ruimte over aan de praktijk, de uitvoerende instanties, om hun eigen draai aan de gedragsmaatregel te geven. Illusterend hiervoor is het door het ministerie van justitie ingestelde projectteam implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel, die met uitvoerende instanties bespreekt welke knelpunten in de uitvoering worden signaleerd. Het kabinet onderkent daarmee het dynamische karakter van beleidsimplementatie. Het lijkt mij niet meer dan logisch hierbij aan te sluiten.

3.3. De contextuele interactie theorie

We hebben besproken wat we verstaan onder beleidsimplementatie. In de discussie die gevoerd is over het begrip, is duidelijk geworden dat implementatie niet vanzelfsprekend is. De wetenschap kan een bijdrage leveren aan het efficiënter en effectiever laten verlopen van implementatieprocessen. We hebben in hoofdstuk 1 aangegeven dat we de onderzoeksvragen aan de hand van de contextuele interactie theorie willen beantwoorden. Waarom juist deze theorie?

3.3.1. Teveel variabelen, te weinig theorie

De huidige stand van zaken binnen de implementatieliteratuur biedt te weinig houvast om implementatieproblemen te kunnen voorspellen (Goggin, Bowman, Lester, & O'Toole, 1990a, 1990b; O'Toole, 2004). De afgelopen 30-40 jaar aan implementatie-onderzoek bestaat voornamelijk uit case-studies, die een groot aantal variabelen hebben blootgelegd die potentieel verklarend kunnen zijn voor mislukken of succes van beleidsprogramma's. Een dergelijke benadering is inductief van aard. Meijer (in O'Toole, 2000) merkt sarcastisch op:

"I often characterize the theory as 'forty-seven variables that completely explain five case-studies'....I propose...[a]ny policy implementation scholar who adds a new variable or a new interaction should be required to eliminate two existing variables"

Voorgaande impliceert niet per se dat er wat mis is met een inductieve benadering. De dominantie van deze benadering, echter, leidt tot een tweetal tekortkomingen. Ten eerste, ondanks het overweldigende aantal variabelen (zie O'Toole, 2000) die een rol spelen in implementatietheorie, is er weinig sprake van echte theorievorming. Ten tweede, de weinige theorieën die zijn ontwikkeld zijn dermate ingewikkeld en complex, dat resultaten vaak in vage termen worden weergegeven. Praktische suggesties om implementatie te verbeteren blijven veelal achterwege (Bressers, Klok, & O'Toole, 2000). Wat mist is een meer deductieve benadering. Een dergelijke benadering zou een schifting van potentieel verklarende variabelen moeten inhouden naar een meer omvattend, overkoepelend, maar eenvoudig, verklarend model (Matland, 1995; O'Toole, 2000).

Daarnaast merkt Schofield (2004) op dat de weinige theorieën die zijn ontwikkeld², er vanuit gaan dat uitvoerenden weten wat er van hen wordt verwacht en dat ze weten wat ze moeten doen. Het valt maar te betwijfelen of uitvoerders dit daadwerkelijk weten. Bressers et al. (2000) benadrukken dan ook dat, in plaats van de focus te leggen op het beleid(sinstrument) zelf, onderzoekers zich zouden moeten richten op een sociaal interactieproces tussen de verschillende actoren in het beleidsveld. Met name de eigenschappen, zoals de kennis van uitvoerders, van de in het beleidsveld aanwezige actoren zijn van belang voor de uitkomst van een gegeven beleidsinitiatief. Dit veronderstelt een dynamische benadering op beleidsimplementatie, waarin processen van onderhandeling, heen- en terugdenken veel meer naar voren komen dan in de traditionele top-down benadering van hiërarchische uitvoering (Bressers, 2004; Van de Graaf & Hoppe, 1996).

De contextuele interactie theorie biedt een analytisch model met een potentieel grote verklarende kracht (Bressers, 2004; Owens, 2008), waarbij het uitgangspunt van de theorie het sociale interactieproces tussen de in het beleidsveld aanwezige actoren is. De theorie stelt zichzelf de vraag welke invloed de eigenschappen van deze actoren hebben op het implementatieproces.

Daarnaast biedt de eenvoud van het model de kans praktische suggesties te doen om implementatieprocessen te verbeteren (Bressers, 2004; O'Toole, 2004; Owens, 2008). Dit kan bijdragen aan een effectievere en efficiëntere implementatie niet alleen van de gedragsmaatregel, maar wellicht ook van toekomstige beleidsinitiatieven. In het volgende hoofdstuk zetten we de contextuele interactie theorie uiteen. Daarna betrekken we de theorie op de gedragsmaatregel.

3.4. De theorie

We hebben in voorgaande paragraaf kort de ontwikkeling van de implementatieliteratuur opgesomd, waarbij we hebben aangegeven in hoeverre de gekozen theorie eerder gevonden tekortkomingen probeert op te vangen. Wat houdt deze theorie in?

De contextuele interactie theorie biedt binnen de implementatieliteratuur de mogelijkheid om een op synthese gestoelde theorie van implementatie op een methodische wijze in te zetten (O'Toole, 2004). Uitgangspunt is dat de theorie zodanig eenvoudig van opzet is, dat een praktische inzet van de theorie mogelijk is. Toepassing ervan in verschillende situaties, biedt dan mogelijkheden tot kennisaccumulatie.

De vraag die in dit hoofdstuk behandeld zal worden, is wat wordt verstaan onder de contextuele interactie theorie? Vervolgens koppelen we de theorie aan de casus van de gedragsmaatregel.

3.4.1. Het uitgangspunt

In het voorgaande hoofdstuk is al summier de basisgedachte van de contextuele interactie theorie aangegeven. Centraal staat het uitgangspunt dat de implementatie van beleid een sociaal interactieproces inhoudt. Met proces bedoelt Bressers dat het gaat om een conversieproces. Dit valt als volgt te visualiseren:

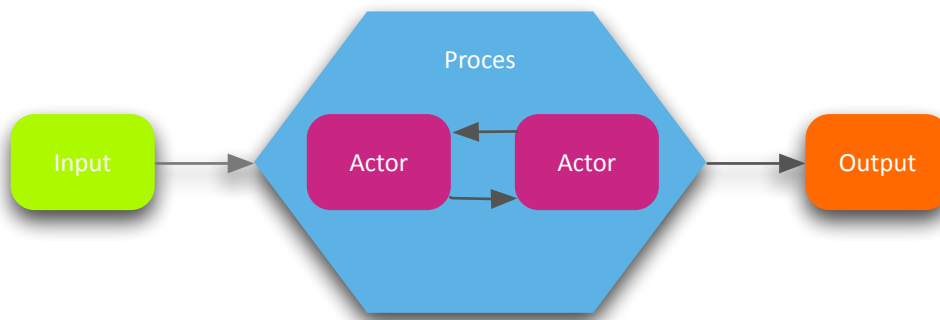


Figuur 3.1: Conversieproces waarin input omgezet wordt in output

Een bepaalde input, zoals een beleidsinstrument, worden verwerkt tot iets nieuws, de output. Bressers (2007) stelt dat dit conversieproces plaatsvindt binnen de alledaagse realiteit en wel door middel van allerlei sociale interacties. Actoren handelen, overleggen, interpreteren en onderhandelen met elkaar over, in dit geval, beleids-

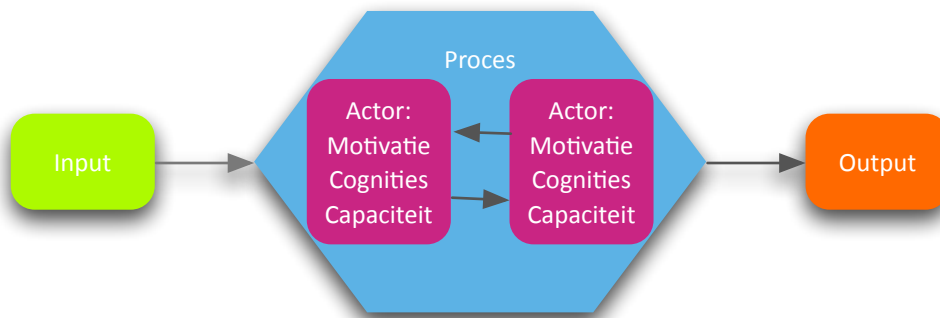
² Schofield bespreekt de 'Advocay Coalition Framework' van Mazmanian & Sabatier, het 'Communication Model of Inter-Governmental Policy Implementation' en Matlands' 'Ambiguity-Conflict Matrix'.

instrumenten. Dit vindt plaats in een specifieke context (of beleidsveld) die bepaald wordt door actoren, locatie en tijd. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



Figuur 3.2: Conversie aan de hand van een interactieproces tussen actoren

Het is voor te stellen dat voorgaande representatie een erg versimpelde weergave is van de werkelijkheid. Waarschijnlijk zijn er in een beleidsveld meer dan twee actoren aanwezig. Bovendien zijn er oneindig veel meer factoren denkbaar die invloed kunnen uitoefenen op de implementatie van beleid. Desalniettemin, de premisse is dat deze factoren via de in het beleidsveld aanwezige actoren hun invloed uitoefenen middels een sociaal interactieproces. Bepalend voor een dergelijk interactieproces zijn de drie kernvariabelen: motivatie, cognitie en macht.

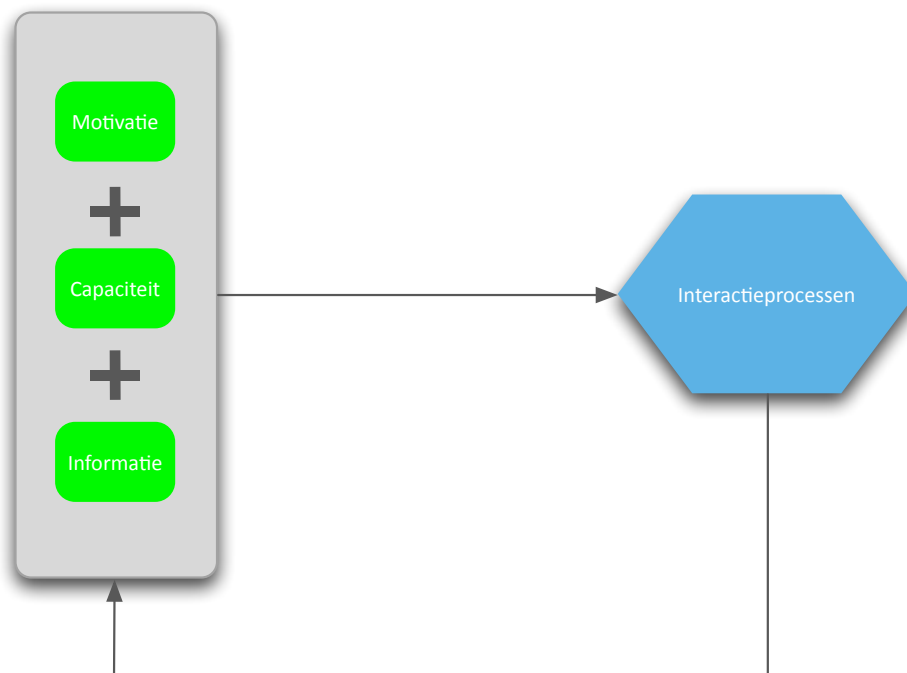


Figuur 3.3: Actoreigenschappen sturen het interactieproces

Dit leidt volgens Bressers tot de mogelijkheid een eenvoudig maar krachtig theoretisch uitgangspunt neer te zetten. De kernvariabelen, die de basis vormen voor het sociale interactie proces, staan in een dynamische relatie tot elkaar. Daarnaast beïnvloedt het interactieproces op zijn beurt de drie kernvariabelen. De aannames zijn als volgt (zie Bressers, 2007, p. 11):

- Beleidsprocessen zijn interactieprocessen tussen actoren;
- Verschillende factoren hebben invloed op de beleidsimplementatie, maar alleen door en indien ze de drie kernvariabelen beïnvloeden;
- Deze drie kernvariabelen zijn motivatie, cognitie en macht;
- Deze drie kernvariabelen beïnvloeden elkaar;
- Deze drie kernvariabelen beïnvloeden het sociale interactieproces, maar worden tegelijkertijd ook door dit proces beïnvloedt. De drie variabelen zijn daarom aan verandering onderhevig;
- Deze drie kernvariabelen worden beïnvloedt door een externe context die bestaat uit bestuur (dwz. overheidsinstituten) en een reeds bestaand netwerk van relaties (zie figuur 3.5);
- Voorgaande context wordt omvat door nog een context, die bestaat uit politieke, socio-culturele, economische, technologische en probleemcontexten (zie figuur 3.5).

Deze aannames zijn te visualiseren in de volgende figuur:



Figuur 3.4: Interactie tussen actoreigenschappen en interactieprocessen

Figuur 3.4 geeft een versimpelde weergave van het model van Bressers weer. Echter, het dynamische karakter van de drie kernvariabelen komt goed naar voren. Daarnaast geeft het weer dat de drie variabelen en de interactieprocessen in wisselwerking tot elkaar staan. Wat verstaan we onder de drie variabelen?

3.5. De onafhankelijke variabelen

De onafhankelijke variabelen bestaan uit de motivatie die actoren hebben om een beleidsinstrument uit te voeren, de kennis die relevant is voor een correcte implementatie en de macht die actoren hebben om het instrument uit te voeren.

MOTIVATIE

Motivatie heeft betrekking op hetgeen actoren beweegt tot het volbrengen van een bepaalde taak. Actoren hebben eigen doelstellingen die zij nastreven. De vraag is in hoeverre het te implementeren beleidsinstrument bijdraagt aan het bereiken van deze doelstellingen (Bressers, 2004; Bressers, et al., 2000).

Bressers maakt impliciet een onderscheid tussen interne motivatie en externe motivatie. Interne motivatie slaat op de eigen behoeften en doelstellingen van actoren. De vraag is dan of het beleidsplan hiermee strookt.

Met externe motivatie wordt bedoeld dat er externe factoren zijn die druk uitoefenen op actoren om een bepaalde taak uit te voeren. Te denken valt aan een hiërarchische relatie waarin van hogerhand een taak wordt opgelegd. Daarnaast speelt ook prestatiemotivatie een rol bij de implementatie van een beleidsplan (Owens, 2008). In andere woorden, bij implementatie van een beleidsinstrument speelt niet alleen mee dat dit instrument van hoger hand, bijvoorbeeld de regering, wordt ingesteld, maar ook of het past binnen de eigen waarden en waarden van de actor. Daarnaast moet de actor de perceptie krijgen dat de doelstelling ook haalbaar is.

INFORMATIE

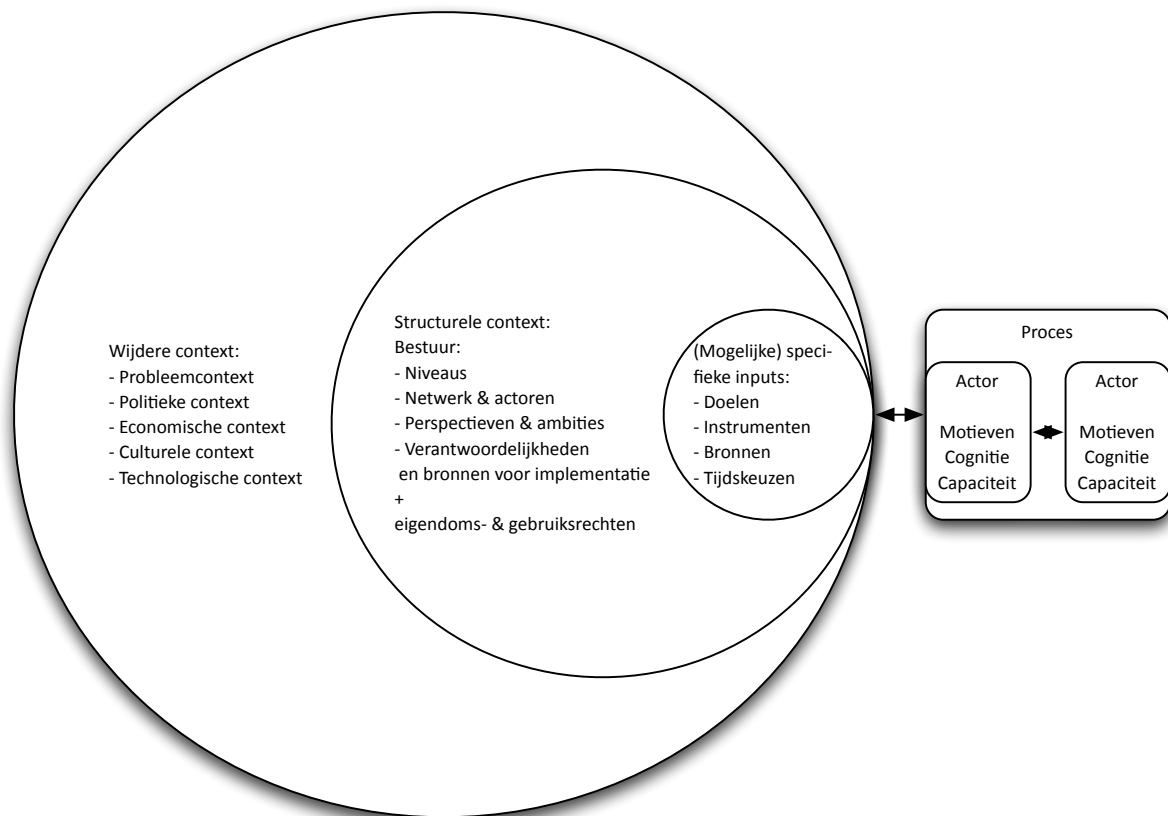
Cognitieve processen hebben betrekking op de (niet waarneembare) gedachten, informatie verwerking en denkprocessen voorafgaand aan gedrag. Gedrag, en dus ook sociale interactie, van actoren wordt ten dele bepaald door cognitieve verwerking. Binnen de contextuele interactie theorie is het dus van belang te kijken naar hoe actoren informatie interpreteren, hoe zij de realiteit waarnemen en vanuit welke referentiekaders zij informatie verwerken (Bressers, 2007). In haar onderzoek legt Owens (2008) vooral nadruk op hoe informatie wordt verwerkt door actoren, de mate van transparantie van informatie en de toegankelijkheid van informatie die nodig is om een taak uit te voeren. Zij benadrukt daarmee de categorisatie van informatie, terwijl Bressers zich meer richt op de verwerking van informatie. Het verwerken van informatie impliceert dat er in een vervolgstadium wat mee gedaan wordt; informatie wordt gebruikt. Cognitieve verwerking bereidt gedrag voor. Categorisatie van informatie heeft die implicatie veel minder. Het lijkt mij zinvoller om in dit onderzoek de verwerking van informatie te benadrukken, juist omdat dit gedrag, en dus sociale interacties, voorbereidt.

MACHT

In eerder werk van Bressers (zie bijvoorbeeld Bressers & Ringeling, 1996) werd de derde variabele gedefinieerd als macht, terwijl in later werk (zie bijvoorbeeld Bressers, 2007; of Owens, 2008) er meer een onderscheid gemaakt wordt naar macht en naar capaciteit. Macht zou dan betrekking hebben op de verhoudingen tussen actoren. De vraag wie het implementatieproces controleert, is dan relevant. In een twee-actor model, waar de theorie op gebaseerd is, is er een situatie waarin er actoren aanwezig zijn die het beleid implementeren en actoren voor wie het beleid bedoeld is. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van subsidies die op aanvraag worden verstrekt en de doelgroep staat niet achter de implementatie van het instrument, dan neemt de doelgroep een enorm sterke machtspositie in (Bressers & Ringeling, 1996).

In dit onderzoek vatten we macht op in termen van beide dimensies. We kijken naar de verhoudingen tussen de actoren, waarbij centraal staat hoe de beslissing tot stand komt. Is het zo dat er specifieke actoren telkens het traject van de gedragsmaatregel als het ware opleggen, of wordt er besloten op basis van consensus? Dus, in andere woorden, hoe ziet de besluitvorming eruit.

Daarnaast kijken we naar het vermogen, de capaciteit, van actoren op tot uitvoering te komen. In dit vraagstuk is het dan relevant te kijken naar de mate van middelen die actoren tot hun beschikking hebben.



Figuur 3.5: Wijdere contextuele factoren die eigenschappen van actoren beïnvloeden

Zowel de drie centrale variabelen als de wijdere context geven vorm aan de interactieprocessen tussen de verschillende actoren. De uiteindelijke manier waarop het beleidsinstrument wordt geïmplementeerd is het resultaat van deze interactieprocessen.

3.6. De afhankelijke variabelen

Het uitgangspunt van de contextuele interactie theorie is dat beleidsimplementatie een sociaal interactieproces inhoudt. De aard van dit sociale interactieproces wordt bepaald door de combinatie van de waarden van de drie centrale variabelen informatie, motivatie en macht. De theorie maakt een onderscheid tussen verschillende typen van sociale interacties. Deze zijn als de onafhankelijk variabelen in dit onderzoek op te vatten.

De typen van sociale interacties in de contextuele interactie theorie zijn gebaseerd op een twee-actor model (implementeerders versus doelgroep van beleid). Omdat dit onderzoek een situatie bespreekt waarin de doelgroep van het beleid uit meerdere actoren bestaat, die tezamen het beleid moeten uitvoeren, kan de theorie voor wat betreft het voorspellen van de typen van sociale interactie, niet zonder meer worden overgenomen. Desondanks lijkt het zinvol voor een goed begrip van de theorie, toch kort in te gaan op de typen van sociale interacties die de theorie voorspelt aan de hand van een gegeven combinatie van waarden van de drie centrale variabelen.

Bressers gaat in op twee aspecten van implementatie. Ten eerste, de situatie waarin gevraagd wordt of het beleid wel wordt toegepast en ten tweede, wanneer van toepassing sprake is, hoe wordt het beleid dan toegepast. In dit onderzoek gaan we alleen in op het eerste aspect. De gedragsmaatregel is een relatief jonge maatregel en alvorens in te gaan op de vraag of de maatregel adequaat wordt toegepast, is het zinvol om eerst te kijken naar de vraag of er eigenlijk wel van toepassing sprake is.

WORDT HET BELEID WEL TOEGEPAST?

De allereerste vraag die zich laat stellen wanneer het gaat om beleidsimplementatie is of het beleid wel wordt geïmplementeerd. Men zou verwachten dat wanneer beleid eenmaal ontworpen is, het met de implementatie ook wel goed komt. Dit komt helaas niet overeen met de realiteit, bijvoorbeeld wanneer beleid een symbolisch karakter heeft.

Beleidsimplementatie is in deze zin afhankelijk van de waarden van de drie centrale variabelen. Een succesvolle toepassing hangt bijvoorbeeld af van de vraag of de implementatie bijdraagt aan de doelstellingen van de uitvoerende organisatie(s).

Daarnaast, beschikken de uitvoerende organisaties over voldoende informatie om tot een succesvolle toepassing te komen? Bressers & Ringeling (1996) stellen hierbij de vraag of diegenen die belast zijn met de implementatie in de eerste plaats weten wie in aanmerking komt voor het beleidsinstrument. Weet men wanneer het instrument toegepast kan worden (Owens, 2008)?

De laatste factor die meespeelt heeft betrekking op de machtsverhoudingen tussen actoren en op de vraag of er voldoende hulpbronnen aanwezig zijn om tot implementatie van het instrument te komen. De vraag is in hoeverre de machtsverhoudingen tussen de verschillende actoren zijn verdeeld: wie voert de regie over het implementatietraject en wie bepaalt of het instrument wordt ingezet.

De combinatie van de drie centrale variabelen zal uiteindelijk de aard van de sociale interactie bepalen. De theorie gaat uit van een drietal typen van interactie:

- Actieve/Passieve samenwerking
- Leren
- Verzet

Indien er sprake is van een situatie waarin actoren het met elkaar eens zijn over de uitvoering van een beleidsinstrument, er voldoende informatie is om tot uitvoering over te gaan, de perceptie van haalbaarheid goed is en er voldoende capaciteit is om tot uitvoering over te gaan, dan zal waarschijnlijk een situatie van actieve of passieve samenwerking ontstaan. De kans op uitvoering van het beleid is dan groot. Ten tweede, in de situatie dat alleen een gebrek aan informatie implementatie van het beleidsinstrument in de weg staat, maar de organisaties zijn het wel eens over het nut van de beleidsmaatregel en de organisaties geven aan op zoek te gaan naar de ontbrekende informatie, dan zal waarschijnlijk een situatie van leren ontstaan. Ook dan is de kans op toepassing van het beleid groot. Ten derde is er een situatie denkbaar waarin een actor niet instemt met of afwijzend tegenover uitvoering van een beleidsinstrument staat. Wanneer blijkt dat deze actor een dominante positie inneemt in het besluitvormingsproces, dan zal waarschijnlijk een situatie van verzet ontstaan. In dit geval zal de implementatie van het beleid onwaarschijnlijk zijn (Bressers, 2004; Bressers & Ringeling, 1996; Owens, 2008).

3.7. De gedragsmaatregel in termen van de contextuele interactie theorie

Binnen de contextuele interactie theorie is het uitgangspunt dat implementatie van beleid het resultaat is van de sociale interacties. Hoe passen we dit toe op de gedragsmaatregel? Hiervoor stellen we ons de vraag waar de sociale interacties tussen de actoren zich bevinden? Betreffende de gedragsmaatregel vinden deze interacties in formele zin plaats in het zogeheten Justitieel Casus Overleg (JCO). Dit zijn overleggen tussen de betrokken actoren, zoals de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugdreclassering en het openbaar ministerie. Het doel van de JCO is 'om een snelle, samenhangende en effectieve reactie op strafbaar van jeugdigen mogelijk te maken en zo bij te dragen aan het voorkomen van recidive en het afglijden van jongeren naar een criminele carrière (Berge, 2008). In deze overleggen kan besloten worden de jongeren een gedragsmaatregel op te leggen. Die uitkomst wordt volgens de contextuele interactie theorie vormgegeven door de combinatie van waarden van de drie variabelen motivatie, informatie en macht. Wat betekenen deze variabelen in termen van de gedragsmaatregel?

3.7.1. Onafhankelijke variabelen

MOTIVATIE

Met motivatie wordt binnen de contextuele interactietheorie bedoeld in welke mate een beleidsinstrument bijdraagt aan de doelstellingen van de verschillende actoren. Dit houdt in dat een actor tot uitvoering van een beleidsinstrument zal overgaan, indien de toepassing ervan bijdraagt aan de doelstelling van de actor.

Wanneer de gedragsmaatregel bijdraagt aan de doelstelling van de verschillende actoren, dan zal uitvoering ervan volgen. Dus stellen we ons nu de vraag, wat zijn de doelstellingen van de verschillende actoren en in welke situatie draagt de gedragsmaatregel bij aan deze doelstellingen?

Wanneer we naar het uitvoeringsproces kijken, dan zijn er een aantal beslissingsmomenten waarop bepaald wordt de weg van de gedragsmaatregel in te slaan. In de besluitvorming om de gedragsmaatregel op te leggen spelen drie actoren een centrale rol: de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugdreclassering en het Openbaar Ministerie. We kijken nu naar deze actoren om vast te stellen onder welke voorwaarden zij het traject van de gedragsmaatregel in zouden kunnen slaan.

De Raad voor de Kinderbescherming

De missie van de Raad voor de Kinderbescherming is dat zij opkomt voor de rechten van het kind van wie de ontwikkeling en de opvoeding wordt bedreigd. De Raad voor de Kinderbescherming schept voorwaarden om deze bedreiging op te heffen of te voorkomen. In lijn met deze missie heeft de Raad voor de Kinderbescherming onder andere als doelstelling minderjarigen die in verzekering zijn gesteld of waartegen een proces-verbaal is opgemaakt, te begeleiden met de bedoeling de samenhang tussen de activiteiten van de Raad, jeugdreclassering, de officier van justitie te bevorderen. De Raad houdt hierbij altijd het belang van het kind in de gaten.

Het uitgangspunt van de Raad voor de Kinderbescherming is dus dat een aan te bieden interventie aan moet sluiten bij een zo positief mogelijke ontwikkeling van het kind in kwestie.

De jeugdreclassering

De jeugdreclassering valt onder Bureau Jeugdzorg. Zij heeft haar kerntaak als volgt omschreven (MOgroep, 2009):

Voor kinderen die in hun ontwikkeling bedreigd worden, garandeert Bureau Jeugdzorg de noodzakelijke bescherming en organiseert zij de juiste zorg.

Bureau Jeugdzorg verstaat onder kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd kinderen die fysiek of psychisch worden mishandeld of verwaarloosd. Daarnaast betreft het kinderen die het ontbreekt aan gezag, kaders, structuur en geborgenheid. Het ontbreekt deze kinderen aan de belangrijkste aspecten van een goede opvoeding. Hierdoor kunnen kinderen gaan disfunctioneren, bijvoorbeeld doordat ze zich op school niet kunnen handhaven. Ook kinderen die in de criminaliteit belanden vallen hieronder.

De jeugdreclassering is een integraal onderdeel van Bureau Jeugdzorg. De doelgroep van de jeugdreclassering vormt criminele jongeren waarvoor een lichtere afdoening of straf niet meer voldoet, hetgeen betekent dat zij zich bezighoudt met de zwaardere gevallen. In het kader van de gedragsmaatregel hebben we gezien dat de jeugdreclassering de opdracht krijgt tot toezicht en begeleiding, hetgeen een vrijwillig karakter heeft en als een vorm van 'voorzorg' kan worden gezien. Desondanks is deelname niet geheel vrijwillig. Dit komt ook naar voren in de missie van de jeugdreclassering (Vogelzang, 2005):

De essentie van de jeugdreclassering valt te omschrijven als het bieden van een pedagogische interventie in het kader van een strafrechtelijke omgeving.

Om tot een effectieve aanpak te komen staat het begrip 'bedreigde participatie' centraal in de werkwijze van de jeugdreclassering. Dit houdt dat jongeren zich ontwikkelen door te participeren in verschillende sociale contexten, zoals familie, vrienden, school of werk. Jongeren isoleren van deze contexten beperkt hen in hun ontwikkeling. De jeugdreclassering probeert de participatie van jongeren in zoveel mogelijk contexten weer op gang te helpen.

Hierbij is de belangrijkste indicator voor motivatie de perceptie van haalbaarheid. De jeugdreclassering werkt op basis van kennis die beschikbaar is over de effectiviteit van interventies. Het Ministerie van Justitie stuurt op het bewaken en versterken van het evidence-based karakter van jeugdreclasseringswerk (Krechtig & Menger, 2008). Dit houdt in dat de jeugdreclasserder zichzelf de vraag of het mogelijk is aan te geven met welke bewezen, effectieve interventie het mogelijk is een gedragsverandering te bewerkstelligen. Echter, buiten het kader

van van de bewezen interventie, dient de jeugdreclassering ook een pragmatische route te volgen. Deze verwijst naar de eisen die de specifieke context en het individuele geval stellen. Het gaat dan om bijvoorbeeld de mate waarin de jongere valt te motiveren voor een bepaalde interventie, het onderhandelen met de jongere over de gekozen aanpak, het op één lijn krijgen van zijn sociale contexten over de aanpak. De vraag is nu, kunnen we een gekozen aanpak tot een goed einde brengen?

Het Openbaar Ministerie

Zoals in art. 124 van de wet op de Rechterlijke Organisatie is vastgesteld is het Openbaar Ministerie belast met de volgende taakstelling:

Het openbaar ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken.

In de praktijk komt deze taakstelling neer op de volgende hoofdtaken:

- De opsporing van strafbare feiten;
- De vervolging van strafbare feiten;
- Toezicht op de uitvoering van strafvonnissen.

In het kader van de gedragsmaatregel is het de taak van het Openbaar Ministerie vast te stellen wat de strafbare feiten zijn geweest en welke sanctie of maatregel het beste aansluit op deze feiten. Er wordt een juridische check uitgevoerd: komt de jongere in aanmerking voor de gedragsmaatregel? Indien dit het geval is, dan zal het openbaar ministerie met de volgende aspecten rekening moeten houden.

Ten eerste moet de grondslag van het jeugdstrafrecht als uitgangspunt worden genomen: de strafmaat kan worden opgevat als maathoudende vergelding: straf naar mate van schuld. Ten tweede, de rol van het slachtoffer in het strafproces wordt steeds belangrijker, waarbij het dan gaat om het bijdragen aan herstel van leed en schade. Ten derde, het doel van sancties moet effectieve preventie zijn, hetgeen inhoudt dat door middel van het opleggen van een sanctie recidive moet worden voorkomen.

Hierbij dient het openbaar ministerie ook rekening te houden met de zogeheten pedagogische paradox: ze hebben enerzijds te maken met kinderen die verminderd verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor hun daden en die zich nog in een opvoedingsrelatie met hun ouders bevinden. Echter, anderzijds dient het openbaar ministerie de kinderen wel aan te spreken op hun strafrechtelijke verantwoordelijkheid, juist omdat zij, anders dan heel jonge kinderen, al behoorlijk ver zijn in hun ontwikkeling tot zelfstandige individuen. Wel dient die ontwikkeling per individu bekeken te worden, omdat blijkt dat juist adolescenten die herhaaldelijk in aanraking met de politie komen, veel meer stoornissen en ontwikkelingsachterstanden worden aangetroffen (Weijers, 2008).

MACHT

Aangaande macht kan eigenlijk alleen in algemene zin iets worden gezegd, omdat de conceptualisatie voor alle actoren min of meer gelijk is. Macht heeft betrekking op de verhoudingen tussen de verschillende actoren. Wanneer jongeren in een casusoverleg worden besproken, dan moet er een beslissing genomen worden over de aanpak van die jongere. De vraag is dan hoe die beslissing genomen wordt? Heeft de Raad voor de Kinderbescherming een doorslaggevende rol omdat zij de regie over de casus voert? Of zoekt men naar consensus? Dus, in andere woorden, wie controleert het uitvoeringsproces? Dit kan bekeken worden in formele zin: wie heeft de wetgever aangewezen om het proces te controleren? Daarnaast is het ook van belang te kijken naar informele controle: zijn er organisaties die dominant zijn in de besluitvorming rondom het al dan niet opleggen van de gedragsmaatregel. Daarnaast, in hoeverre vind de beslissing om de gedragsmaatregel voor te stellen als behandelaanpak, plaats buiten de officiële overlegstructuren?

Voorts, heeft men voldoende tijd, financiële middelen en personeel om de gedragsmaatregel uit te voeren?

INFORMATIE

Als laatste variabele van de contextuele interactie theorie wordt informatie behandeld. Bressers (2004) en Bressers & Ringeling (1996) geven onder andere aan dat de eerste vraag die gesteld zou moeten worden is of de uitvoerders weten voor welke doelgroep het beleidsinstrument bedoeld is. Ook nu zullen we dit bespreken aan de hand van de drie actoren.

Raad voor de Kinderbescherming

Wanneer we hebben over welke informatie de Raad voor de Kinderbescherming nodig heeft om tot uitvoering van de gedragsmaatregel te komen, dan zijn drie punten relevant.

Allereerst moet bij uitvoerders, waaronder de Raad voor de Kinderbescherming, bekend zijn dat de gedragsmaatregel als sanctiemodaliteit aangeboden kan worden. Het is met name voor de Raad van belang dat zorgaanbieders op de hoogte zijn van het bestaan van de gedragsmaatregel, opdat zij erkenning aanvragen bij de Erkenningscommissie Gedragsinterventies.

Ten tweede moet duidelijk zijn in welke gevallen de gedragsmaatregel aangeboden kan worden. Komt de jongere in aanmerking komt voor de gedragsmaatregel? Dit kan problematisch zijn omdat de doelgroep van de gedragsmaatregel ten dele overlapt met de doelgroep van de voorwaardelijke jeugddetentie met bijzondere voorwaarden, onvoorwaardelijke jeugddetentie of voorwaardelijke PIJ (Significant, 2009). Om dit te achterhalen moet de Raad voor de Kinderbescherming informatie over de jongere verzamelen. Dit kan door de uitvoering van verschillende gedragsonderzoeken. Wanneer een basisraadsonderzoek niet voldoende is om een beeld te vormen van de jongere, of wanneer een rechter-commissaris daartoe besluit, zal een Pro Justitia onderzoek door het NIFP uitgevoerd worden. Anders zal de Raad zelf een uitgebreid onderzoek instellen.

De Raad zal zich ook baseren op informatie over de jongere indien er sprake is geweest met eerdere contacten met justitie. Het kan zijn dat in het verleden er al eerder een basisraadsonderzoek is afgenomen of dat uit het Justitieel Casus Overleg informatie over de jongere naar voren komt.

Ten derde moet duidelijk zijn hoe, wanneer een gedragsmaatregel aangeboden kan worden, de gehele uitvoering ervan er uit ziet. Welke processuele eisen stelt de gedragsmaatregel? Is bekend welke stappen er gevolgd moeten worden in het uitvoeringsproces?

De jeugdreclassering

Wanneer de jeugdreclassering wordt ingeschakeld, dan is reeds een besluit genomen de gedragsmaatregel in te zetten. Dus bekendheid met de gedragsmaatregel mag worden verondersteld. De taak van de jeugdreclassering is het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek. Dit houdt in dat kennis omtrent de verschillende interventies die in het kader van de gedragsmaatregel kunnen worden aangeboden, essentieel is. Die kennis is noodzakelijk omdat op basis hiervan de jongere een passende behandeling aangeboden kan worden.

Gedegen informatie omtrent de jongere is hiertoe uiteraard ook essentieel. Er moet een beeld gevormd worden van de criminogene factoren die ertoe leiden dat de jongere in crimineel gedrag vervalt. De jeugdreclassering houdt hierbij de volgende indeling aan:

- Delictgeschiedenis
- Huidige/Laatste delict en delictpatroon
- Huisvesting en wonen
- Opleiding werk en leren
- Inkomen en omgaan met geld
- Relaties met partner, familie en gezin
- Vrienden, kennissen en vrijetijdsbesteding
- Druggebruik
- Alcoholgebruik
- Geestelijke gezondheid
- Denkpatronen, gedrag en vaardigheden
- Houding

Op basis van de criminogene aspecten, dient de jeugdreclassering vervolgens aan te geven welke, wetenschappelijk bewezen, interventies aansluit bij de geconstateerde risicofactoren.

De jeugdreclassering is voor het verzamelen van de benodigde informatie ook afhankelijk van de mate van toegang tot de gewenste informatie, aangezien deze van de jongere zelf moet komen, maar ook van de verschillende sociale contexten. De vraag laat zich dan stellen hoe makkelijk het voor de jeugdreclassering is om aan de gewenste informatie te komen. Hoe meewerkend zijn de verschillende sociale contexten en hoe meewerkend is de jongere zelf?

Het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie wordt betrokken in het strafproces op het moment dat een jongere in verzekering is gesteld. De Officier moet, op basis van het vroeghulprapport van de Raad, besluiten of er verder onderzoek naar de jongere nodig is. De gesteldheid van de jongere moet dus bekend zijn bij het openbaar ministerie.

Voorts heeft het openbaar ministerie een regierol als het gaat om het strafproces. Zij moet daarom geïnformeerd blijven over de voortgang die de andere actoren boeken ten aanzien van hun taken en verantwoordelijkheden. Meestal wordt deze voortgang besproken tijdens het Justitieel Casusoverleg.

Daarnaast moet het openbaar ministerie de juridische haalbaarheid van de gedragsmaatregel bepalen. Dit houdt in dat op basis van de situatie van de jongere wordt beoordeeld of de gedragsmaatregel een geschikte maatregel is. De officier moet daarom op de hoogte zijn van de programma's die worden aangeboden in het kader van de gedragsmaatregel, omdat hij de situatie van de jongere moet kunnen verbinden met een passende invulling van de gedragsmaatregel.

Als laatste, wanneer het traject van de gedragsmaatregel eenmaal in gang is gezet, dan heeft het openbaar ministerie een strafadvies nodig, die door de Raad aangeleverd moet worden. Zonder strafadvies kan het openbaar ministerie geen zaak bij de rechter aanbrengen, omdat de rechter zijn vonnis dan nergens op kan baseren.

3.7.2. Afhankelijke variabelen

Nu we de onafhankelijke variabelen in termen van de contextuele interactie theorie hebben besproken, is het tijd voor de behandeling van de afhankelijke variabelen. De afhankelijke variabelen binnen de contextuele interactie theorie zijn de sociale interacties. Dit houdt in de combinatie van de waarden van de drie variabelen leidt tot een bepaalde type sociale interactie. In de vorige paragraaf is aan bod gekomen welke typen van sociale interacties binnen de contextuele interactie theorie worden onderscheiden.

In termen van de gedragsmaatregel kunnen we stellen dat de sociale interacties in het kader van het justitieel casusoverleg plaatsvinden. In deze overleggen, ook wel netwerk- of trajectberaden genoemd, worden de jongeren besproken en wordt beslist welke aanpak de jongere nodig heeft. Hoe kunnen we de sociale interacties typeren in termen van de gedragsmaatregel? Allereerst wordt in een JCO beslist of een gedragsmaatregel wel of niet toegepast wordt. Ten aanzien hiervan kunnen we een aantal sociale interacties typeren. Ten tweede, wanneer de beslissing is genomen de gedragsmaatregel in te zetten, dan is de vraag hoe deze dan wordt uitgevoerd, relevant.

SOCIALE INTERACTIES DIE LEIDEN TOT WEL OF NIET TOEPASSEN VAN DE GEDRAGSMAATREGEL.

Samenwerking

Allereerst kan er sprake zijn van een type sociale interactie die binnen de contextuele interactie theorie bekend staat als samenwerking. Deze interactie vindt plaats als blijkt dat de actoren instemmen met toepassing van de gedragsmaatregel of anderszins positieve reactie geven ten aanzien van de gedragsmaatregel. Voorts moet er ook sprake zijn van voldoende informatie, dus actoren geven aan dat zij voldoende informatie hebben om tot uitvoering over te gaan. Indien actoren ook aangeven dat er voldoende vermogen is, in de zin van voldoende personeel, tijd, financiën, om de gedragsmaatregel uit te voeren, dan zal er een situatie van samenwerking ontstaan.

Leren

In de situatie waarin de toepassing van de gedragsmaatregel op positieve reacties van tenminste één actor kan rekenen, waarbij de andere actoren indifferente of positief tegenover toepassing zouden staan, maar de positief ingestelde actoren beschikken over onvoldoende informatie om tot uitvoering over te gaan, dan zal er een gezamenlijk leerproces ontstaan dat op een gegeven moment zal leiden tot een andere situatie (Owens, 2008). Actoren geven dan aan dat er op zoek wordt gegaan naar ontbrekende informatie, door bijvoorbeeld werkprocessen op te stellen.

Wanneer er een positieve actor is, maar de andere actoren staan negatief tegenover implementatie, dan zal de positieve actor voor zichzelf een leerproces op gang zetten om op die manier een andere situatie pogen te creëren, waarin toepassing wel mogelijk zou kunnen zijn (Owens, 2008).

Verzet

Indien in het interactieproces blijkt dat actoren het niet met elkaar eens worden over de toepassing van de gedragsmaatregel, dan zijn de verhoudingen van de verschillende actoren ten opzichte van elkaar van doorslaggevend belang. Wanneer deze machtsbalans ongeveer gelijk ligt, dan ontstaat er een impasse, hetgeen leidt tot verzet (Owens, 2008). Er moet dan naar consensus gezocht worden, hetgeen kan leiden tot twee uitkomsten: het niet doorzetten van de gedragsmaatregel of het wel doorzetten van de gedragsmaatregel.

In de situatie dat een actor een dominante positie inneemt in het besluitvormingsproces en laat blijken de gedragsmaatregel niet te zien zitten, dan zal er een situatie van verzet ontstaan.

3.8. Verwachtingen

In dit hoofdstuk zijn de grondslagen van de contextuele interactie theorie behandeld. We hebben gezien dat binnen de contextuele interactie theorie beleidsimplementatie wordt opgevat als het resultaat van sociale interacties. Die sociale interacties, of typen van sociale interacties, treden op door de combinatie van waarden van de drie centrale variabelen binnen de contextuele interactie theorie, te weten motivatie, informatie en macht. Vervolgens hebben we dit betrokken op de gedragsmaatregel, waardoor we een beeld hebben gekregen van de contextuele interactie theorie en hoe deze kan worden toegepast op de gedragsmaatregel. Vervolgens hebben we gekeken bij welke combinatie van waarden van de drie variabelen, kunnen we welke type interactie verwachten? Concluderend, gaan we nu in op de vraag welk type sociale interactie tot implementatie leidt en welke niet. Op basis van de theorie kunnen we een aantal uitspraken doen over de verwachtingen aangaande voorgaande vragen. Deze vallen af te lezen in tabel 2.1 (zie ook (Bressers, 2004)).

3.8.1. Toepassing beleid

In onderstaande tabel vinden we een overzicht van welke combinatie van waarden tot welk type sociale interactie leidt en wat dit betekent voor de kans op toepassing van het beleid. Informatie in onderstaande tabel is de informatie van de meest positieve actor. In het originele twee-actor model van Bressers, wordt macht gezien vanuit de positie van de implementeerders van het beleid. In dit onderzoek zijn alledrie de organisaties uitvoerders van het beleid. Daarom zullen we macht bekijken vanuit de actor die het meest positief scoort op motivatie. In situatie 1 zien we dat er bij de verschillende actoren zowel sprake is van motivatie, informatie en macht zodat de verwachte sociale interactie op samenwerking uitkomt, hetgeen de kans op toepassing groot maakt. Situatie 2 verschilt op het punt van informatie; er is voldoende motivatie en de positieve actoren hebben voldoende overwicht. Dit houdt dat er een proces van leren ontstaat, die vervolgens uitmondt in situatie 1. In situatie 3 zien we dat er actoren zijn die zowel positief als negatief scoren op motivatie. Wanneer de positieve actor een machtsoverwicht heeft, dan zal dit leiden tot samenwerking, hetgeen de kans op toepassing groot maakt. De samenwerking heeft wel het karakter van geforceerde samenwerking. In situatie 4 is van motivatie en informatie geen sprake, hetgeen resulteert in een situatie van verzet. In deze situatie is er geen sprake van een dominante actor. In situatie 5 is er sprake van van een actoren met een positieve score op motivatie, en voldoende informatie, alhoewel er geen dominante actor is. Dit zal leiden tot samenwerking, hetgeen de kans op toepassing van het beleid groot maakt.

In situatie 6 is er sprake van voldoende motivatie, maar onvoldoende informatie. Omdat er, net als in situatie 5, geen duidelijk dominante actor aanwezig is, zal deze situatie zich ontwikkelen richting situatie 5. In situatie 7 is er geen sprake van motivatie. Omdat in deze situatie informatie en macht geen rol spelen, zal er geen interactie plaatsvinden. Dit maakt de kans op toepassing van het beleid heel klein. In situatie 8 is er ook sprake van afwezigheid van motivatie, maar spelen macht en informatie wel een rol. Men heeft voldoende informatie voor toepassing van het beleid, maar aangezien de actoren de beleidsmaatregel niet willen uitvoeren, zal er een situatie van verzet ontstaan. Situatie 9 is vergelijkbaar, echter, hier is er een actor die positief ten opzicht van uitvoering staat. Omdat hier geen dominante actor aanwezig is, kan het resultaat twee kanten op gaan. Ofwel, er ontstaat een situatie van verzet, of er ontstaat een situatie van samenwerking. In elk geval, de kans op toepassing van het beleid is gemiddeld.

In situatie 10 is er sprake van zowel voldoende motivatie en voldoende informatie. Alhoewel de meest positieve actor geen dominante positie heeft, zal er toch sprake zijn van samenwerking. Immers, de andere actoren scoren ook positief op motivatie. In feite speelt de factor macht in deze situatie geen grote rol.

In situatie 11 is er sprake van actoren die indifferent tegenover uitvoering staat, waarbij één actor een dominante positie heeft, maar de actoren over onvoldoende informatie beschikken. Dit kan zich ontwikkelen in een situatie van leren, echter, het kan ook zijn dat de interactie achterwege blijft.

In situatie 12 is het duidelijk dat er geen interactie plaats zal vinden. Er is geen motivatie voor uitvoering, er is geen informatie beschikbaar en er is een dominante actor aanwezig, die negatief tegenover uitvoering staat.

Tabel 3.1: Verwachte sociale interactie en kans op uitvoering beleid.

Situatie	Motivatie	Informatie	Macht	Uitkomst	Kans op toepassing beleid
1	+	+	+	Samenwerking	Heel groot
2	+	-	+	Leren (→ 1)	Groot
3	+/-	+	+	Samenwerking	Heel groot
4	-	-		Verzet	Heel klein
5	+	+		Samenwerking	Heel groot
6	+	-		Leren (→ 5)	Gemiddeld
7	-			Geen interactie	Heel klein
8	-	+	+	Verzet	Heel klein
9	+/-	+		Samenwerking/ Verzet	Gemiddeld
10	+	+	-	Samenwerking	Heel groot
11		-	+	Geen/Leren	Klein
12	-	-	-	Geen interactie	Heel klein

4. Methode van onderzoek

4.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we aangegeven wat we verstaan onder de drie variabelen die centraal staan in de contextuele interactie theorie, in termen van de gedragsmaatregel. In dit hoofdstuk zullen de variabelen verder worden geconceptualiseerd, zal er aandacht worden besteed aan de operationalisatie van de variabelen, op basis waarvan een algehele onderzoeksopzet wordt gepresenteerd. Echter, allereerst zal aangegeven worden wat voor soort onderzoek uitgevoerd zal worden.

4.2. Vraagstelling

Alvorens de onderzoeksopzet te behandelen, is het praktisch de precieze vraagstelling die in het verdere onderzoek aan bod komt, weer te geven. De centrale onderzoeksvraag is de volgende:

In hoeverre zijn er verschillen tussen arrondissementen in de uitvoering van de gedragsmaatregel en hoe zijn die te verklaren?

Vervolgens heb ik drie subvragen gesteld, waarvan de eerste in het vorige hoofdstuk is behandeld. De resterende twee vragen zijn als volgt:

- Welke verschillen zijn waar te nemen tussen de verschillende arrondissementen in de uitvoering van de gedragsmaatregel?
- Hoe zijn deze verschillen te verklaren?

De centrale vraag en de daaruit voortvloeiende subvragen dienen beantwoord te worden met behulp van empirisch onderzoek. Hoe komt dit onderzoek eruit te zien?

4.3. Kwantitatief of kwalitatief?

Een allereerste overweging die gemaakt moet worden, is of dit onderzoek een kwalitatieve of een kwantitatieve opzet krijgt. Men typeert kwalitatief onderzoek als onderzoek dat zich richt op een beperkt aantal cases, zich niet baseert op statistische methoden, maar op diepte interviews en diepte analyses, gericht op een zo compleet mogelijk beeld van de te onderzoeken casus. Kwantitatief onderzoek kenmerkt zich door het gebruik van statistische methoden en numerieke metingen van de te onderzoeken casus, het zoekt naar algemene typeringen of test hypothesen en het onderzoek moet makkelijk te repliceren zijn door andere onderzoekers. Kwantitatieve analyse houdt een proces van omzetten van data naar numerieke gegevens in, zodat statistische verwerking mogelijk is (Babbie, 2004; King, Keohane, & Verba, 1994).

Dit onderzoek zou zich in principe lenen voor beide typen van onderzoek. De keuze voor het type onderzoek hangt samen met wat we willen. Als we even terugkijken op tabel 1 in hoofdstuk 1, dan vallen ons direct een aantal verschillen tussen de arrondissementen op. In Amsterdam zijn op peildatum 1 November 2009 17 gedragsmaatregelen opgelegd. In steden met een vergelijkbaar aanbod aan jongeren, zoals Rotterdam, Den Haag of Utrecht, ligt dit getal veel lager. Hetzelfde geldt als de vergelijking wordt gemaakt tussen Zwolle, Zutphen en Almelo. Er blijken nogal wat verschillen tussen arrondissementen te bestaan, die niet direct teruggevoerd kunnen worden op het aanbod van jongeren.

Deze verschillen in de uitvoering van de gedragsmaatregel vormen het uitgangspunt van dit onderzoek. Alle arrondissementen zouden dan ook meegenomen moeten worden in dit onderzoek. Het focussen op slechts één, of een beperkt aantal, arrondissement(en) zal ons geen inzicht opleveren over deze verschillen. Gezien het aantal organisaties dat hiervoor benaderd dient te worden, wordt gekozen voor een kwantitatief onderzoek.

Allereerst richten we ons op de precisering van de conceptualisatie van de variabelen, waarna we ze zullen gaan operationaliseren.

4.4. Conceptualisatie

In paragraaf 2.7 zijn de afhankelijke en onafhankelijke variabelen in termen van de gedragsmaatregel behandeld. In deze paragraaf zullen we op basis hiervan de conceptualisatie concretiseren. Gezien de keuze voor een kwantitatief onderzoek, is ervoor gekozen in de analyse te richten op de vraag of de gedragsmaatregel wel of

niet wordt toegepast en de vraag naar adequate toepassing, niet te beantwoorden. Ten eerste, gezien de vraagstelling, zijn we in de eerste plaats meer geïnteresseerd in de vraag of de gedragsmaatregel wordt gebruikt, dan de vraag hoe deze wordt toegepast. De vraag naar adequate toepassing lijkt beter geschikt voor vervolgonderzoek met een meer kwalitatief karakter, omdat dan op een andere manier gekeken kan worden naar de sociale interacties die ten grondslag liggen aan de waarden van de drie variabelen.

4.4.1. Onafhankelijke variabelen

MOTIVATIE

Motivatie betekent in termen van de contextuele interactie theorie en de gedragsmaatregel in hoeverre de implementatie bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen van de actor. Binnen dit onderzoek houdt dat onder andere in de mate van gelijkheid tussen de doelstellingen van de gedragsmaatregel en de doelstellingen van de actor. Hierbij dient ook rekening gehouden te worden met wat reeds aanwezig is aan mogelijkheden om voor jongeren een passende interventie te vinden. De gedragsmaatregel is een nieuwe maatregel, maar hoeft niet direct een gat op te vullen. De attitude ten aanzien van reeds bestaande, wellicht bewezen, werkwijzen dient daarom meegenomen te worden.

Voorts is de perceptie van haalbaarheid van belang, waarbij de actor zichzelf de vraag stelt of de uitvoering van de gedragsmaatregel tot een goed einde gebracht kan worden. Hiermee samenhangend is de houding ten aanzien van de jongere in kwestie zelf. De vraag laat zich of de jongere voldoende gemotiveerd kan worden om de interventie in het kader van de gedragsmaatregel te ondergaan.

Daarnaast kan er sprake zijn van externe factoren die een rol spelen bij de implementatie van de gedragsmaatregel, zoals de verwachtingen van de beleidsmakers, die druk kunnen uitoefenen om toch vooral de gedragsmaatregel in te zetten. Ook kan er financiële druk worden uitgeoefend, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van financiële middelen die de uitvoering van de gedragsmaatregel moeten faciliteren. In tabel 3.1 worden deze elementen samengevat

Tabel 4.1: Conceptualisatie van motivatie

Conceptualisatie van motivatie
Mate van gelijkheid in doelstellingen tussen gedragsmaatregel en betrokken actoren
Perceptie van haalbaarheid
Houding ten aanzien van reeds bestaande werkwijzen
Houding ten aanzien van de doelgroep
Externe druk

MACHT

In hoofdstuk twee hebben we van macht aangegeven dat het twee dimensies heeft. De eerste dimensie heeft betrekking op de verhoudingen tussen de verschillende actoren die een rol spelen in het uitvoeringsproces aangaande de gedragsmaatregel. De vraag is wie het uitvoeringsproces controleert. De tweede dimensie heeft betrekking op de capaciteit van actoren om de gedragsmaatregel te kunnen uitvoeren. Dit vatten we op in termen van de beschikking over de middelen tijd, financiële middelen en personeel. We kunnen aan de hand hiervan macht als volgt conceptualiseren:

Tabel 4.2: Conceptualisatie van macht

Conceptualisatie van macht: verhoudingen	Conceptualisatie van macht: vermogen
Formele controle over het uitvoeringsproces	Beschikking over voldoende tijd
Informele controle over het uitvoeringsproces	Beschikking over voldoende financiële middelen
	Beschikking over voldoende personeel

INFORMATIE

Vanuit paragraaf 2.7 kunnen we wederom een aantal elementen halen die we meenemen in de precieze conceptualisatie van de variabele informatie. Allereerst moeten de betrokken actoren bekend zijn met het bestaan van de gedragsmaatregel. Dit is met name relevant voor het aanbod van gedragsinterventies. Indien zorgaanbieders geen weet hebben van de gedragsmaatregel, zullen zij ook niet dan zullen zij hun behandelmethodes ook niet aanpassen aan de eisen die de gedragsmaatregel stelt aan de interventies.

Daarnaast is het van belang dat de betrokken actoren bekend zijn met de inhoudelijke eisen van de gedragsmaatregel. Dat wil zeggen, is men op de hoogte van de taken en verantwoordelijkheden die de gedragsmaatregel met zich mee brengt? Daarnaast speelt kennis over alle stappen in het uitvoeringsproces rol. Weten actoren hoe de gedragsmaatregel uit moet worden gevoerd? Hiermee samenhangend, weten actoren van elkaar welke taken en verantwoordelijkheden zij hebben en, wanneer de implementatie reeds gestart is, is men van elkaar op de hoogte van de mate van voortgang van de verschillende taken en verantwoordelijkheden?

Als laatste speelt de toegankelijkheid van informatie een rol. Hoe makkelijk is het bijvoorbeeld om voldoende inzicht te krijgen in de risicofactoren die een rol spelen bij crimineel gedrag van de jongere?

Tabel 4.3: Conceptualisatie van informatie

Conceptualisatie van informatie
Bekendheid met gedragsmaatregel
Bekendheid met de eigen taken en verantwoordelijkheden
Kennis over uitvoeringsproces
Kennis over taken en verantwoordelijkheden van betrokken actoren
Mate van toegankelijkheid van informatie

4.4.2. Afhankelijke variabelen

SAMENWERKING

Binnen dit onderzoek laat de conceptualisatie van samenwerking zich het beste definiëren als een analyse van het interactieproces tussen de verschillende actoren. De vraag is hoe de verschillende actoren zich tot elkaar verhouden en hoe men tot een beslissing aangaande de jongere komt. Wanneer men de gedragsmaatregel wil toepassen verwachten we positieve reacties. Allereerst, wat verstaan we onder het wel of niet toepassen van de gedragsmaatregel. Welke combinatie van waarden moet ons doen concluderen dat er een aanwezigheid danwel afwezigheid van samenwerking is? We verwachten dat een proces van samenwerking ontstaat indien er sprake is van positieve reactie met betrekking tot de gedragsmaatregel. Positieve reacties houden in dat men

vriendelijk is, men erkenning toont, ontspannen is, instemt met het voorstel tot samenwerking. Negatieve reacties bestaan uit niet-instemmende reacties, het tonen van spanning of het tonen van antagonisme.

Tabel 4.4: Conceptualisatie van samenwerking

Conceptualisatie samenwerking: wel toepassen	Conceptualisatie samenwerking: niet toepassen
Toont solidariteit	Toont antagonisme
Toont ontspanning	Toont spanning
Stemt in	Toont niet-instemmende reacties

LEREN

Een situatie van leren kenmerkt zich door de aanwezigheid van motivatie en door een afwezigheid van informatie. In andere woorden, men wil de gedragsmaatregel uitvoeren, men kan de maatregel uitvoeren, men weet alleen niet hoe. De theorie onderscheidt twee mogelijkheden (Bressers, 2004). Er kan sprake zijn van een situatie waarin voor alle actoren geldt dat de gedragsmaatregel in positieve zin bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen, maar er onvoldoende informatie voorhanden is. In dit geval zal een proces van gezamenlijk leren volgen. Wanneer voor minimaal één actor geldt dat deze negatief tegenover uitvoering staat, dan zullen de positieve actoren toch een leerproces ingaan, om hiermee een andere situatie te creëren. In ieder geval, kenmerk is dat er onvoldoende informatie aanwezig is. Vandaar dat we tot de volgende conceptualisatie komen.

Leren in het kader van de contextuele interactie theorie houdt in dat men op zoek gaat naar ontbrekende informatie. Die missende informatie kan betrekking hebben op bijvoorbeeld hoe de gedragsmaatregel moet worden uitgevoerd, de te nemen stappen of welke zorgaanbieders interventies in het kader van de gedragsmaatregel aanbieden. In ieder geval, om van leren te kunnen spreken is het noodzakelijk dat organisaties op zoek gaan naar informatie. Indien organisaties hiervan blijke geven, dan is er sprake van leren. Indicatoren van leren kunnen documenten zijn opgesteld door organisaties, waarin bijvoorbeeld het gehele werkproces staat beschreven. Of indien organisaties aangeven op zoek te gaan naar informatie, dan is dat reeds een indicatie van leren.

Tabel 4.5: Conceptualisatie van leren

Conceptualisatie leren: wel/niet toepassen
Organisatie geeft aan op zoek te gaan naar ontbrekende informatie

VERZET

Als laatste kunnen we de sociale interactie ook typeren als verzet. Wanneer er een situatie van verzet ontstaat, dan is er sprake van een actor waarvoor geldt dat de uitvoering in positieve zin bijdraagt aan het bereiken van zijn doelstellingen, er sprake is van een actor waarvoor geldt dat het uitvoeren van de gedragsmaatregel in negatieve zin bijdraagt aan het bereiken van zijn doelstellingen en wanneer voor de positieve actor geldt dat er voldoende informatie aanwezig is. Een voorwaarde voor verzet is dus dat er een actor is die niet instemt met de gedragsmaatregel of anderszins reacties laat zien, waaruit blijkt dat er negatief over de gedragsmaatregel wordt gedacht. Mocht er sprake zijn van verzet, dan zullen we negatieve, niet-instemmende reacties zijn met betrekking tot de gedragsmaatregel zien.

Tabel 4.6: Conceptualisatie van verzet

Conceptualisatie verzet
Positieve, instemmende reacties ten aanzien van de gedragsmaatregel bij tenminste één actor.
Negatieve, niet-instemmende reacties ten aanzien van de gedragsmaatregel bij tenminste één actor.
Negatieve actor beslist over uitvoering.

4.5. Operationalisatie

4.5.1. Verzamelen van gegevens

Nu we de variabelen hebben geconceptualiseerd kunnen we ons richten op de praktische invulling van het onderzoek. Hoe gaan we de variabelen meten? Eerder in dit hoofdstuk is reeds aangegeven dat we een kwantitatief onderzoek zullen uitvoeren. Hoe komen we aan onze gegevens?

Dit kan op twee manieren. We kunnen vertegenwoordigers van de verschillende actoren van alle arrondissementen ter plaatse interviewen, gebruikmakend van een vooraf opgezette vragenlijst. Deze vragenlijst stellen we zo op, dat de gegevens die we verkrijgen, middels een codering, makkelijk kunnen kwantificeren. Echter, deze optie kost veel tijd, helemaal als we ons realiseren dat dit onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van een afstudeeropdracht. Daarbij is ook gebleken dat, bijvoorbeeld, medewerkers van Bureau Jeugdzorg zo min mogelijk tijd willen inruimen voor onderzoeken als deze, wegens hun overvolle agenda.

De meest voor de hand liggende methode om onze gegevens te verkrijgen, is middels het versturen van vragenlijsten. Dit leidt tot min of meer dezelfde gegevens als het afnemen van een interview, maar kost de onderzoeker als wel als de respondent minder tijd.

De vragen in deze lijst worden zo opgesteld, dat ze gemakkelijk om te zetten zijn naar numerieke gegevens, door de antwoordmogelijkheden op te zetten volgens het principe van de Likert-schaal³. Hieronder vindt u een voorbeeldvraag. De volledige vragenlijst is opgenomen als appendix.

Tabel 4.7: Voorbeeldvraag

19	Hoe vaak wordt de beslissing om het traject van de gedragsmaatregel in te slaan op informele wijze, dat wil zeggen buiten de officiële overlegstructuren om, genomen?	
		Dat gebeurt altijd ☐ 1
		Dat gebeurt vaak ☐ 2
		Dat gebeurt weinig ☐ 3
		Dat gebeurt nooit ☐ 4

Door de antwoordmogelijkheden te coderen, worden ze omgezet naar numerieke data en kunnen ze vervolgens makkelijk met elkaar worden vergeleken.

De vragen richten zich op de centrale variabelen motivatie, informatie en macht. Zoals in de conceptualisatie is aangegeven, zijn deze variabelen opgebouwd uit een aantal indicatoren. De vragen zullen deze indicatoren representeren. Voorts zullen er een aantal vragen worden gesteld die meer inzicht moeten geven in de typen van

³ Een item op een Likert-schaal is een vraag waarbij respondenten middels gestandaardiseerde antwoordmogelijkheden variërend van, bijvoorbeeld, zeer mee oneens tot zeer mee eens, antwoorden geven op de gestelde vragen.

sociale interacties die voor kunnen komen tijdens de besluitvorming rondom de aanpak van een jeugdige crimineel. De indicatoren zijn als volgt opgebouwd:

Tabel 4.8: Indicatoren geordend naar concept

Motivatie	De doelstelling van de gedragsmaatregel is het bevorderen van de herintegratie van de jeugdige en de aanvaarding door de jeugdige van een opbouwende rol in de samenleving. In welke mate komt deze doelstelling overeen met de doelstelling van uw eigen organisatie aangaande jeugdigen?
	Kunt u aangeven hoe vaak het lukt de jongere te motiveren voor de gedragsmaatregel?
	Kunt u aangeven hoe vaak het lukt de omgeving van de jongere (ouders, school, vrienden) te motiveren voor de gedragsmaatregel?
	In hoeverre wijkt de gedragsmaatregel af van methoden die u gewend was de jeugdigen, die in de doelgroep van de gedragsmaatregel vallen, op te leggen?
	Op welke punten wijken deze methoden af van de gedragsmaatregel?
	In hoeverre beschikken jongeren die in de doelgroep van de gedragsmaatregel vallen volgens u over het vermogen het traject tot een goed einde te brengen?
	Ervaart u weleens druk van hogere autoriteiten om toch vooral het traject van de gedragsmaatregel in te slaan, ondanks dat u er niet geheel achter staat?
	Ervaart u weleens druk van andere organisaties om het traject van de gedragsmaatregel in te slaan, ondanks dat u er niet geheel achter staat?
Informatie	Is uw organisatie op de hoogte van het bestaan van de gedragsmaatregel?
	Indien uw organisatie op de hoogte is van het bestaan van de gedragsmaatregel, wanneer is uw organisatie geïnformeerd over de invoering van de gedragsmaatregel?
	In welke mate bent u op de hoogte van de stappen die gezet moeten worden tijdens het uitvoeringsproces van de gedragsmaatregel?
	In welke mate bent u op de hoogte van de taken en verantwoordelijkheden van uw eigen organisatie binnen het uitvoeringsproces van de gedragsmaatregel?
	Met welke andere organisaties werkt u samen in het uitvoeringsproces van de gedragsmaatregel?

	In welke mate bent u op de hoogte met de taken en verantwoordelijkheden van de andere betrokken organisaties binnen het uitvoeringsproces van de gedragsmaatregel?
	In welke mate is benodigde informatie over de stappen die in het uitvoeringsproces genomen moeten worden van de gedragsmaatregel beschikbaar?
	In welke mate is benodigde informatie met betrekking tot de uitvoering van de gedragsmaatregel duidelijk?
	In welke mate komt de benodigde informatie met betrekking tot de uitvoering van de gedragsmaatregel op tijd?
	Indien informatie onvoldoende op tijd is of zeer laat, welke organisatie is, volgens u, hiervoor in de meeste gevallen verantwoordelijk?
Macht	Op basis van welke beslisregel wordt de beslissing om het traject van de gedragsmaatregel in te slaan genomen?
	Hoe vaak wordt de inhoudelijke beslissing om het traject van de gedragsmaatregel in te slaan op informele wijze, dat wil zeggen buiten de officiële overlegstructuren om, genomen?
	Beschikt u over voldoende tijd om, binnen het uitvoeringstraject van de gedragsmaatregel, uw taken uit te voeren?
	Beschikt u over voldoende financiële middelen om, binnen het uitvoeringstraject van de gedragsmaatregel, uw taken uit te voeren?
	Beschikt u over voldoende personeel om, binnen het uitvoeringstraject van de gedragsmaatregel, uw taken uit te voeren?
Samenwerken	Hoe vaak gebeurt het dat u het met andere organisaties niet eens wordt over een passende reactie met betrekking tot een jongere die in de doelgroep van de gedragsmaatregel valt?
	Wat zijn redenen voor uw organisatie om de gedragsmaatregel af te wijzen als interventie voor een jeugdige (meerdere antwoorden mogelijk)?
	In welke mate komt het voor dat dezelfde organisatie de gedragsmaatregel voorstelt als aanpak voor de jongere?
	In de discussie rondom de aanpak van de jongere, in welke mate kan iedereen vrijuit zijn mening geven?
	In de discussie rondom de aanpak van de jongere, in welke mate wordt er naar ieders mening gevraagd?
Verzet	In welke mate komt de discussie rondom de aanpak van de jongere uit op een strijd tussen meerdere voorstellen?
	In welke mate is er sprake van dezelfde organisaties die niet instemmen met een voorstel tot de gedragsmaatregel?

	In welke mate is er sprake van organisaties die op gespannen voet staan met uw eigen opvattingen?
	Zou u willen zeggen dat de betrokken organisaties het relatief snel eens worden met elkaar over de aanpak van de jongere?
Leren	Indien u onvoldoende op de hoogte bent van de te nemen stappen in het uitvoeringsproces van de gedragsmaatregel, bent u dan geneigd te kiezen voor een andere aanpak van de jongere?
	Indien nee, neemt u dan initiatief om op zoek te gaan naar de ontbrekende informatie?

4.5.2. Selectie van actoren

In het begin van dit hoofdstuk, alsmede in hoofdstuk 1, is gewezen op de verschillen in uitvoering van de gedragsmaatregel tussen de arrondissementen. We hebben aangegeven dat, om een goed inzicht te krijgen in de redenen voor deze verschillen, we gegevens moeten verkrijgen uit alle arrondissementen.

Daarnaast hebben we in paragraaf 2.7 aangegeven dat we ons richten op die actoren die een centrale rol spelen binnen de besluitvorming over de aanpak van jeugdige criminelen. Dit zijn de actoren die een rol spelen in het justitieel casusoverleg, te weten de Raad voor de Kinderbescherming, het openbaar ministerie en de jeugdreclassering, onderdeel van Bureau Jeugdzorg. Dit houdt in dat we uit elk arrondissement een vragenlijst voorleggen aan een vertegenwoordiger van deze organisaties.

Alvorens de vragenlijst op te hebben gestuurd, heeft er eerst telefonisch contact plaatsgevonden, zodat de organisatie ten eerste op de hoogte was van dit onderzoek en de komst van een vragenlijst en, ten tweede, de vragenlijst direct naar de juiste persoon binnen de verschillende organisaties kon worden gestuurd.

4.6. Uitvoering van het onderzoek

De uitvoering van het onderzoek bestond uit een aantal fasen, die ik hieronder zal beschrijven.

4.6.1. Initiële belronde

Alvorens de vragenlijsten zijn opgestuurd, zijn alle locaties van de drie organisaties in de arrondissementen telefonisch benaderd met de vraag of men wilde medewerken aan het onderzoek. Ik schetste kort waar het onderzoek over ging en vroeg vervolgens naar welke persoon binnen de organisatie ik de vragenlijst het beste kon opsturen. In vrijwel gevallen had ik contact met een administratief medewerker van de organisatie die mij bevestigde dat ik de vragenlijsten kon opsturen en dat deze vervolgens intern zou worden doorgestuurd naar de persoon die de vragenlijst zou invullen. In enkele gevallen werd ik doorverbonden naar de persoon die de vragenlijst zou invullen. In geen enkel geval werd mij gezegd dat er geen medewerking zou worden verleend.

4.6.2. Versturen vragenlijsten en respons

Na de belronde te hebben afgerond ben ik begonnen met het versturen van de vragenlijsten. Buiten de vragenlijsten zelf, werd een inleidende brief verstuurd in een gefrankeerde en reeds aan mij geadresseerde retourenvelop. Per organisatie zal ik de respons aangeven.

Elke afzonderlijke locatie van Bureau Jeugdzorg gaf in het telefoongesprek aan geen problemen te hebben met het invullen van de vragenlijst. Desondanks bleef de respons enigszins achter bij de verwachtingen. Echter, er kan op basis van deze respons wel een vergelijking gemaakt worden tussen Amsterdam, met veel uitgevoerde gedragsmaatregelen, en Rotterdam of Utrecht. Bovendien, ook de vergelijking tussen Zwolle en Zutphen is interessant. In een follow-up mailing is geprobeerd extra respons te genereren, met name is hierbij gefocust op de arrondissementen Almelo, Assen, Den Haag en Arnhem, teneinde gegevens betreffende de hiervoor aangegeven vergelijkingen te versterken.

Tabel 4.9: Respons per organisatie

	Bureau Jeugdzorg	Openbaar Ministerie	Raad v/d Kinderbescherming
Alkmaar			X
Almelo			X
Amsterdam	X	X	X
Arnhem			X
Assen			
Breda			X
Dordrecht			
Den Haag		X	
Groningen		X	
Haarlem			
s Hertogenbosch			X
Leeuwarden			X
Maastricht	X	X	X
Middelburg			
Roermond			
Rotterdam	X	X	
Utrecht	X		
Zutphen	X	X	
Zwolle	X	X	X

De respons van het Openbaar Ministerie laat een vergelijkbaar patroon zien als bureau Jeugdzorg. De respons viel, na de belronde, enigszins tegen. Desondanks laten de vragenlijsten die wel geretourneerd zijn wederom interessante vergelijkingen toe. Ook hier is na een additionele mailing gepoogd de respons te verhogen. Hierbij heb ik me gericht op de arrondissementen Almelo, Assen en Arnhem. Helaas heeft het openbaar ministerie Utrecht aangegeven niet we te willen werken.

De respons van de Raad voor de Kinderbescherming lag wat gecompliceerder dan de voorgaande organisaties. Ook aangaande de Raad heb ik alle locaties telefonisch benaderd met de vraag of het toesturen van een vragenlijst mogelijk was. In all gevallen was dit mogelijk, echter, na de vragenlijst te hebben opgestuurd kreeg ik van een aantal locaties de vraag of ik toestemming had van het landelijk kader. Dit landelijk kader had ik niet benaderd, omdat ik er vanuit ben gegaan dat de afzonderlijke locaties zelf kunnen beslissen wel of geen medewerking te verlenen aan mijn onderzoek. Dit lag in de praktijk helaas anders. De landelijk projectleider besloot, na benaderd te zijn door verschillende locaties, een negatief advies te geven aangaande medewerking aan mijn onderzoek. Na contact te hebben gezocht met deze projectleider en hem schriftelijk de doelstellingen van het onderzoek uitgelegd te hebben, bleek dat het negatieve advies niet werd ingetrokken. Echter, de projectleider gaf aan dat elke locaties in principe hun eigen beslissing met betrekking tot wel of niet meewerken kan maken en raadde mij aan mijn verzoek nogmaals aan de verschillende locaties te richten.

Al met al verliep de uitvoering van het onderzoek niet zonder slag of stoot. Desondanks zijn er voldoende gegevens ontvangen om een analyse te kunnen doen. Hierop zal ik in het volgende hoofdstuk ingaan

5. Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk zal ik de resultaten van het onderzoek presenteren. Op basis hiervan volgt de analyse.

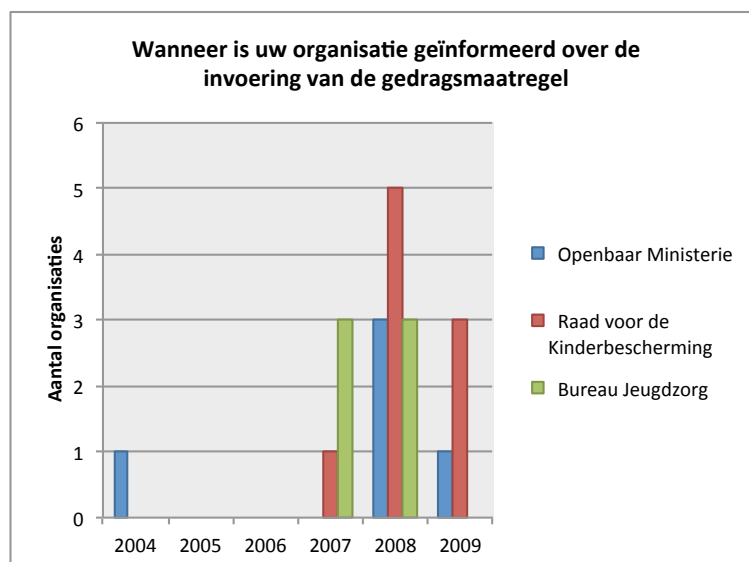
5.1. Resultaten

Ondanks dat de respons vrij laag is, is besloten om de gegevens die ontvangen zijn, hieronder weer te geven. Aangegeven moet worden dat, omdat de respons vrij laag is, er geen harde conclusies getrokken kunnen worden. Voorzichtigheid omtrent uitspraken op basis van deze analyse, is geboden.

Allereerst volgt een beschrijvende vergelijking tussen de verschillende typen organisaties en antwoorden. Hieruit volgt een aggregatie van indicatoren teneinde de waarden van de verschillende variabelen te bepalen. Op basis van deze waarden zal de analyse worden afgesloten.

5.1.1. Informatie

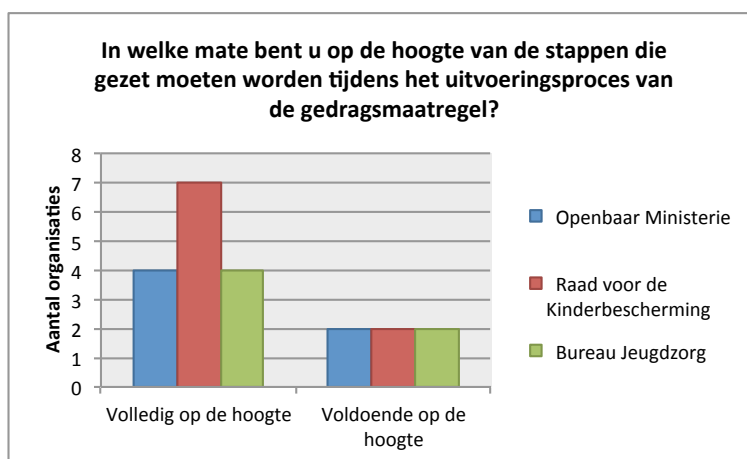
De gedragsbeïnvloedende maatregel trad in werking per 1 februari 2008. Elke organisatie geeft aan op de hoogte te zijn van de gedragsmaatregel. Als we kijken naar wanneer de verschillende organisaties op de hoogte waren van het bestaan ervan, dan zien we enkele verschillen:



Figuur 5.1: Wanneer is uw organisatie geïnformeerd over de invoering van de gedragsmaatregel

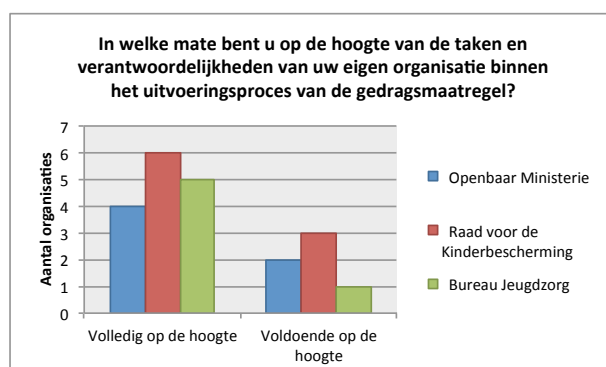
Wat opvalt is dat een aantal organisaties pas na invoering op de hoogte zijn gebracht van de gedragsmaatregel. Dit betreffen de Raad voor de Kinderbescherming in Almelo, Arnhem en Maastricht en het openbaar ministerie in Zwolle. Vooral het feit dat een aantal locaties van de Raad voor de Kinderbescherming pas vrij laat op de hoogte waren van het bestaan van de gedragsmaatregel is merkwaardig, omdat de Raad voor de Kinderbescherming onder het Ministerie van Justitie valt.

Alle organisaties gaven wel aan voldoende of volledige op de hoogte te zijn van de stappen die genomen moeten worden in het uitvoeringstraject binnen de gedragsmaatregel, zoals onderstaande figuur laat zien:

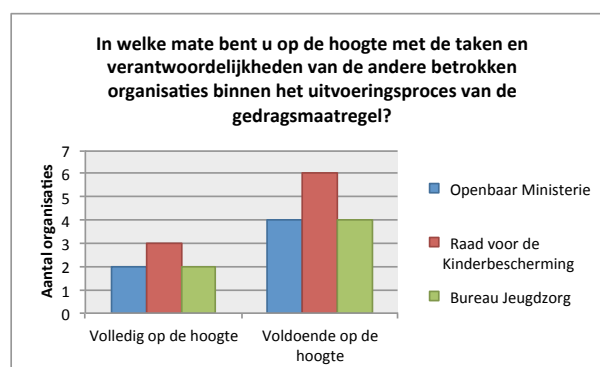


Figuur 5.2: In welke mate bent u op de hoogte van de stappen die gezet moeten worden tijdens het uitvoeringsproces van de gedragsmaatregel?

Ook als het gaat om de kennis omtrent het eigen takenpakket binnen het uitvoeringstraject van de gedragsmaatregel, alsmede de kennis omtrent het takenpakket van andere organisaties, blijkt men goed op de hoogte. In het geval van kennis omtrent eigen taken, is men wel vaker volledig op de hoogte. Bij kennis over taken van andere organisaties, is men vaker voldoende op de hoogte in plaats van volledig op de hoogte. Echter, opgemerkt moet worden dat geen enkele organisatie niet op de hoogte is van eigen of elkaars taken binnen het uitvoeringstraject.

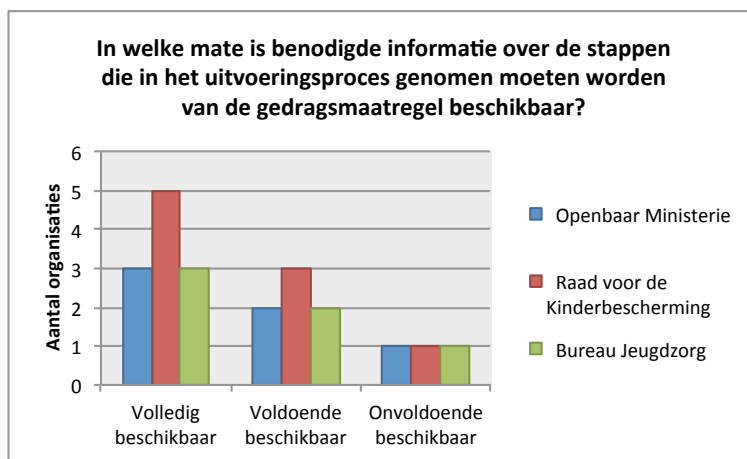


Figuur 5.3: In welke mate bent u op de hoogte van de taken en verantwoordelijkheden van uw eigen organisatie binnen het uitvoeringsproces van de gedragsmaatregel?



Figuur 5.4: In welke mate bent u op de hoogte met de taken en verantwoordelijkheden van de andere betrokken organisaties binnen het uitvoeringsproces van de gedragsmaatregel?

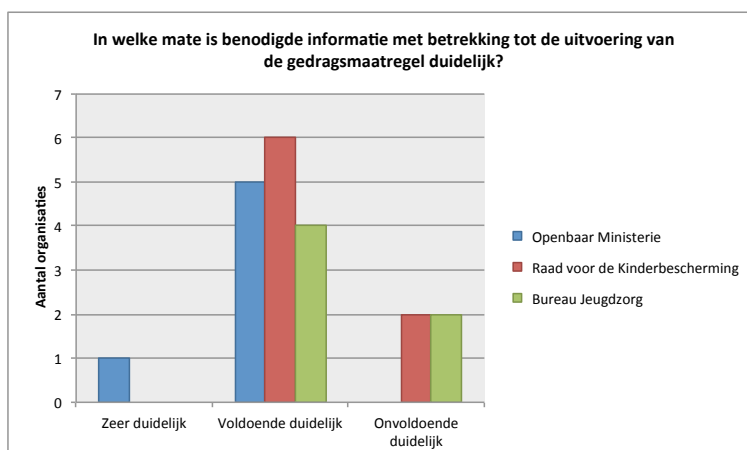
Ondanks dat elke organisatie aangeeft op de hoogte te zijn van de gedragsmaatregel en de te nemen stappen in het uitvoeringstraject, alsmede de eigen en elkaars taken, kan op basis van onderstaande grafiek worden gesteld dat men toch ietwat kritischer is ten aanzien van de beschikbaarheid van informatie:



Figuur 5.5: In welke mate is benodigde informatie over de stappen die in het uitvoeringsproces genomen moeten worden van de gedragsmaatregel beschikbaar?

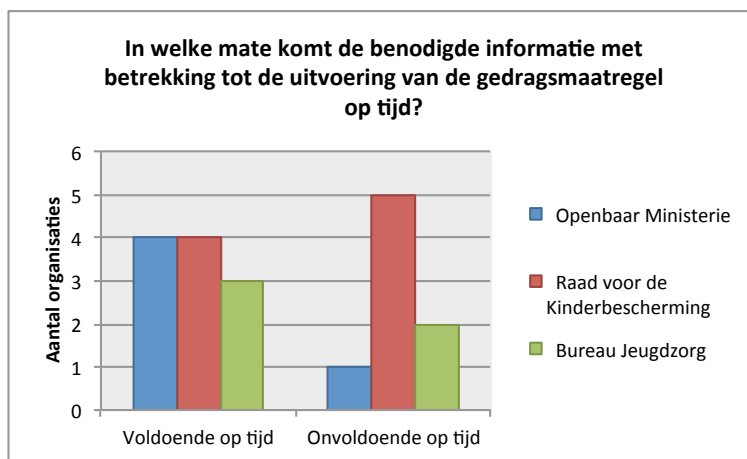
Weliswaar geeft het merendeel van de organisaties aan dat informatie danwel volledig danwel voldoende beschikbaar is, toch geven het Openbaar Ministerie Amsterdam, de Raad voor de Kinderbescherming Den Bosch en Bureau Jeugdzorg Zutphen aan dat informatie omtrent de gedragsmaatregel onvoldoende beschikbaar is. Van deze drie organisaties geven overigens de Raad voor de Kinderbescherming Den Bosch en Bureau Jeugdzorg Zutphen aan dat zij voldoende op de hoogte zijn van de te nemen stappen in het uitvoeringstraject, de eigen taken en de taken van andere organisaties in het veld. Alleen het openbaar ministerie Amsterdam geeft aan volledig op de hoogte te zijn van de te nemen stappen, eigen taken en elkaars taken.

Van de informatie die beschikbaar is, vind een duidelijke meerderheid dat de aangeboden informatie duidelijk is, alhoewel een aantal respondenten een andere mening zijn toegedaan. Twee organisaties die aangaven dat informatie onvoldoende beschikbaar is, te weten de Raad voor de Kinderbescherming Den Bosch en Bureau Jeugdzorg Zutphen, zijn ook van mening dat informatie onduidelijk is. Ook Bureau Jeugdzorg Maastricht en de Raad voor de Kinderbescherming Arnhem vinden de beschikbare informatie onduidelijk.



Figuur 5.6: In welke mate is benodigde informatie met betrekking tot de uitvoering van de gedragsmaatregel duidelijk?

Als het gaat om beschikbaarheid van informatie die door andere organisaties werkzaam in het uitvoeringstraject, aangeleverd dient te worden, dan ontstaat er een gemixt beeld. Ongeveer de helft van de organisaties vindt dat de informatie die door andere organisaties aangeleverd moet worden, te laat komt. Het gaan dan om bijvoorbeeld haalbaarheidsrapporten van Bureau Jeugdzorg, NIFP rapportages etc. De andere helft vindt dat voornoemde informatie wel op tijd aankomt. Met name het openbaar ministerie vindt dat informatie op tijd aangeleverd wordt.



Figuur 5.7: In welke mate komt de benodigde informatie met betrekking tot de uitvoering van de gedragsmaatregel op tijd?

CONCLUSIE

Aan de hand van de bespreking van de resultaten in deze paragraaf, kunnen we een overzicht maken van de score per indicator. Op basis van de scores per indicator, nemen we een gemiddelde waarde. Deze waarde is de waarde voor de variabele informatie per arrondissement per organisatie.

Onderstaande tabel is als volgt af te lezen. De indicatoren zijn genummerd aan de hand van de tabellen in bovenstaande paragraaf. Dit houdt in dat indicator 5.1 correspondeert met de vraag wanneer de verschillende organisaties zijn geïnformeerd over de gedragsmaatregel en indicator 5.2 correspondeert met de vraag of organisaties op de hoogte zijn met de stappen die genomen moeten worden tijdens het uitvoeringsproces. De overige indicatoren volgen deze logica. De scores zijn gebaseerd op de antwoorden op de vragen in de vragenlijst, echter, gestandaardiseerd zodat het mogelijk is ze samen te voegen tot één waarde voor informatie.

Per indicator kan een score van 1 tot 4 gehaald worden, waarbij een score van 1 aangeeft dat een organisatie over weinig informatie beschikt en een score van 4 aangeeft dat een organisatie over veel informatie beschikt.

Indicator 5.1 is zodanig gecodeerd, dat antwoorden die aangeven dat organisaties in 2008 of eerder geïnformeerd zijn, een score van 4 wordt gegeven. Als organisaties aangeven in 2009 geïnformeerd te zijn, dan wordt een score van 1 toebedeeld. Immers, de gedragsmaatregel is in 2008 in werking getreden, dus organisaties die in 2009 pas geïnformeerd zijn scoren slechter op de waarde informatie.

Voor de indicatoren 5.2 tot en met 5.4 krijgen de organisaties die aangeven volledig op de hoogte zijn te zijn, een score van 4, organisaties die voldoende op de hoogte zijn krijgen een score van 3, onvoldoende op de hoogte krijgt een score van 2 en helemaal niet op de hoogte krijgt een score van 1.

Voor indicator 5.5 geldt dat organisaties die aangeven dat informatie volledig beschikbaar is een score van 4 krijgen, voldoende beschikbaar krijgt een score van 3, onvoldoende beschikbaar een score van 2 en helemaal niet beschikbaar krijgt een score van 1.

Voor indicator 5.6 geldt dat wanneer organisaties aangeven dat informatie zeer duidelijk is, zij een score van 4 krijgen, voldoende duidelijk krijgt een score van 3, onvoldoende duidelijk krijgt een score van 2 en zeer onduidelijk krijgt een score van 1.

Als laatste, met betrekking tot indicator 5.7, wanneer organisaties aangeven dat informatie zeer op tijd komt, krijgen zij een score van 4, voldoende op tijd krijgt een score van 3, onvoldoende op tijd krijgt een score van 2 en zeer laat krijgt een score van 1.

In de beoordeling van de waarde van informatie, is besloten een aantal indicatoren zwaarder mee te laten wegen. We kunnen onszelf de vraag stellen wat elke indicator precies betekent voor de waarde informatie. De indicatoren 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6 zeggen iets over de kennis die organisaties hebben over de te nemen stappen binnen het uitvoeringsproces, kennis over de eigen taken en verantwoordelijkheden en die van de ketenpartners en als laatste, in hoeverre informatie beschikbaar en duidelijk is. Deze indicatoren zijn essentiëler voor de waarde informatie, dan de overige indicatoren. De overige indicatoren zeggen iets over tijd: wanneer zijn organisaties

geïnformeerd en in hoeverre komt informatie op tijd. Dit is relevant, maar het gaat er in onze optiek meer om wat er met de aangeleverde informatie wordt gedaan.

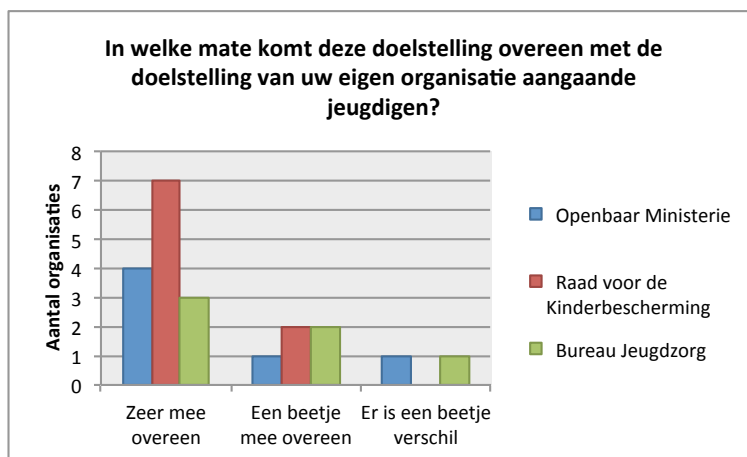
De laatste kolom in de tabel geeft de uiteindelijke waarde van informatie aan. Dit wordt voor elke organisatie, per arrondissement aangegeven. De analyse van deze waarden volgt in paragraaf 5.2.

Tabel 5.1: De gecodeerde waarden van de verschillende indicatoren voor informatie per organisaties, verdeeld naar arrondissement.

		Score indicatoren informatie							Totaal
Arrondissementen	Organisaties	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.7	
Alkmaar	RvdK	4	4	4	3	4	3	2	3.55
Almelo	RvdK	1	4	4	3	3	3	2	3.09
Amsterdam	OM		4	4	3	2	3		3.22
	BJZ	4	4	4	3	3	3	3	3.45
Arnhem	RvdK	1	3	3	3	3	2	2	2.55
Breda	RvdK	4	4	3	3	4		2	3.44
Den Bosch	RvdK	4	3	3	3	2	2	2	2.64
Den Haag	OM	4	4	4	4	4	4	3	3.91
Leeuwarden	RvdK	4	4	4	4	4	3	3	3.73
Maastricht	OM	4	4	4	3	4	3	3	3.64
	RvdK	1	4	4	3	3	3	3	3.18
	BJZ	4	3	4	3	3	3	2	3.18
Roermond	RvdK	4	4	4	4	4	3	3	3.73
Rotterdam	OM	4	3	4	4	4	3	2	3.45
	BJZ	4	4	4	3	4	3		3.70
Utrecht	BJZ	4	4	4	4	4	3	3	3.73
Zutphen	OM	4	4	3	3	3	3	3	3.27
	BJZ	4	3	3	3	2	2	3	2.73
Zwolle	OM	1	3	3	3	3	3	3	2.82
	RvdK	4	4	4	4	4	3	3	3.73
	BJZ	4	4	4	4	4	3	2	3.64

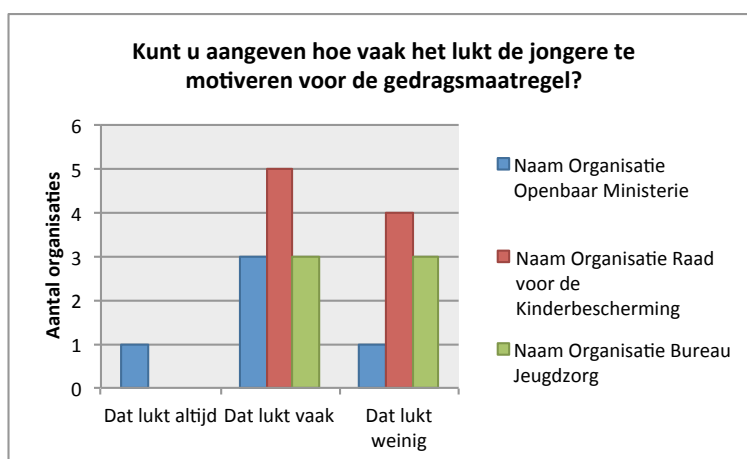
Motivat

Als het gaat om motivatie kijken we eerst naar de mate van overeenkomst die organisaties zien in hun eigen doelstellingen en de doelstellingen van de gedragsbeïnvloedende maatregel. We hebben immers vastgesteld dat motivatie onder andere de mate van overeenkomst in doelstellingen inhoudt. Zoals we in onderstaande figuur kunnen zien, ziet het merendeel van de organisaties een overeenkomst in doelstellingen. Met name de Raad voor de Kinderbescherming is overtuigd van de gelijkheid in doelstellingen. Bureau Jeugdzorg lijkt wat sceptischer. Bureau Jeugdzorg Amsterdam is van mening dat er een klein beetje verschil is tussen de eigen doelstellingen en de doelstellingen van de gedragsmaatregel, als ook het openbaar ministerie Zutphen. Desondanks kunnen we stellen dat in algemene zin, er weinig discussie lijkt te bestaan omtrent een verschil in doelstellingen.



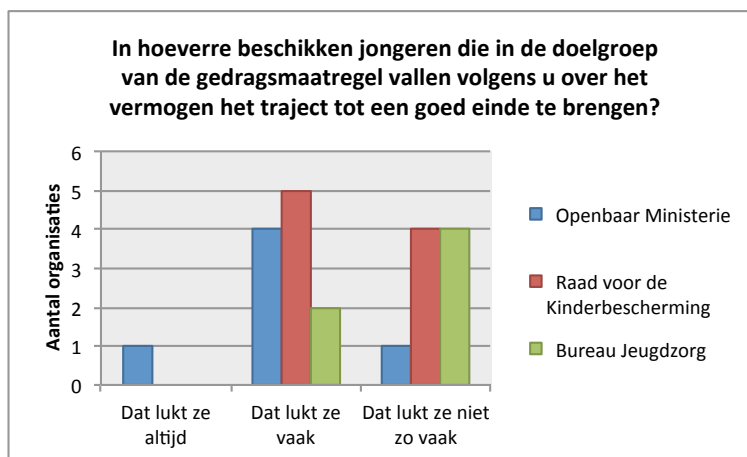
Figuur 5.8: In welke mate komt deze doelstelling overeen met de doelstelling van uw eigen organisatie aangaande jeugdigen?

Een ander aspect van motivatie betreft de perceptie van haalbaarheid. De organisaties moeten het idee hebben dat het ingaan van het traject van de gedragsmaatregel uitmondt in een positief resultaat. Onder andere hangt hiermee samen of de organisatie inschat dat het lukt om de jongere in kwestie voldoende te motiveren. Dat wil zeggen, wil de jongere meewerken aan het totstandkomen van een maatregel?



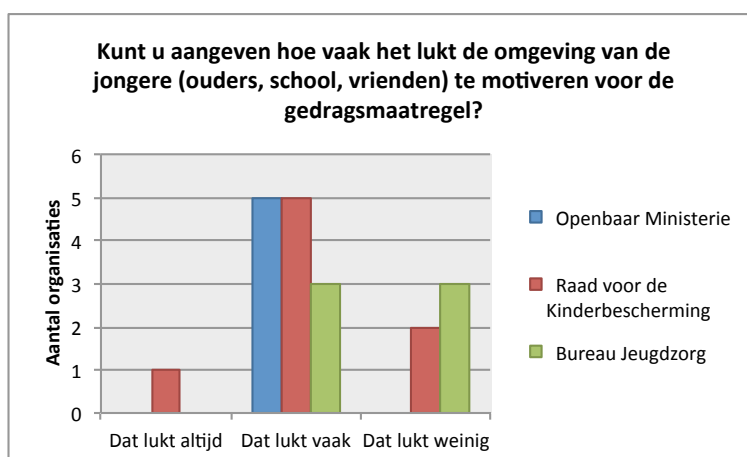
Figuur 5.9: Kunt u aangeven hoe vaak het lukt de jongere te motiveren voor de gedragsmaatregel?

De figuur laat zien dat één instantie van het openbaar ministerie (Den Haag) zeer optimistisch is en stelt dat jongeren altijd te motiveren zijn. De overige instanties zijn wat minder positief gesteld, en wel zodanig, dat niet echt een conclusie getrokken kan worden of jongeren wel of niet te motiveren zijn. Ook de vraag of jongeren het vermogen hebben de gedragsmaatregel tot een goed einde te volbrengen laat een vergelijkbaar beeld zien:



Figuur 5.10: In hoeverre beschikken jongeren die in de doelgroep van de gedragsmaatregel vallen volgens u over het vermogen het traject tot een goed einde te brengen?

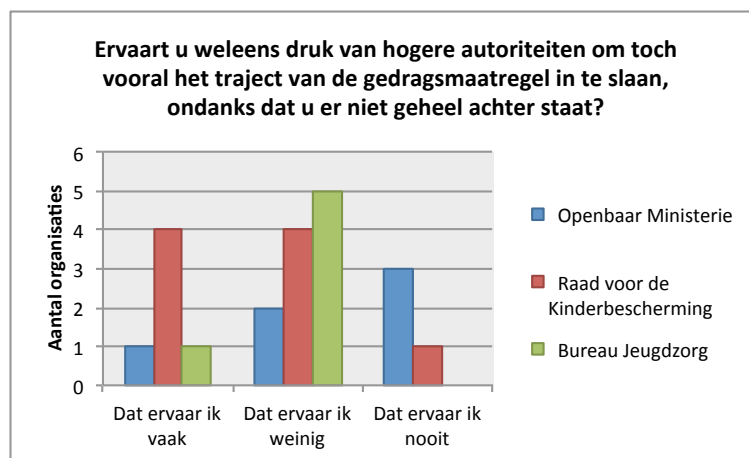
Naast de jongere zelf, dient ook de omgeving van de jongere mee te werken aan de uitvoering van de gedragsmaatregel. Veel interventies gaan uit van een systemische benadering. Dit houdt in dat het gezin, vrienden, familie, school en eventueel werk definiëren wie de jongere is en onlosmakelijk verbonden zijn met het gedrag dat de jongeren vertoont. Een maatregel ter beïnvloeding van het gedrag van de jongeren, zal daarom ook invloed moeten hebben op de omgeving van de jongeren. Deze omgeving zal welwillend tegen de gedragsmaatregel moeten staan. Bijvoorbeeld, als het gezin van de jongere niet positief tegenover de gedragsmaatregel staat, dan zal dit een succesvolle uitvoering van de gedragsmaatregel in de weg staan.



Figuur 5.11: Kunt u aangeven hoe vaak het lukt de omgeving van de jongere (ouders, school, vrienden) te motiveren voor de gedragsmaatregel?

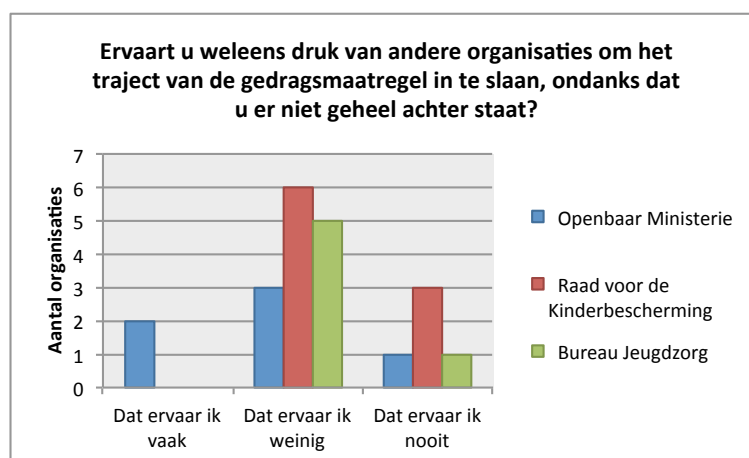
Uit de figuur blijkt dat het motiveren van de omgeving van de jongeren een stuk minder verdeeldheid kent. Alleen Bureau Jeugdzorg is verdeeld over het kunnen motiveren van de omgeving van de jongere. Bovendien is het zo dat die organisaties die vinden dat jongeren moeilijk te motiveren zijn en die vinden dat het jongeren niet vaak lukt de gedragsmaatregel tot een goed einde te brengen, ook vinden dat de omgeving weinig te motiveren is. Het betreft hier Bureau Jeugdzorg Rotterdam, Maastricht en de Raad voor de Kinderbescherming Almelo en Maastricht. Ook Bureau Jeugdzorg Zutphen is van mening dat jongeren en omgeving moeilijk te motiveren zijn, maar vindt wel dat jongeren het vermogen hebben de gedragsmaatregel tot een goed einde te brengen. Wat opvalt is dat Maastricht vrij pessimistisch gestemd is.

Een vorm van motivatie is externe motivatie. Dit houdt in dat motivatie opgelegd kan worden. Zoals uit onderstaande figuur valt af te lezen, komt het voor dat hogere autoriteiten druk uitoefenen om voor de gedragsmaatregel te kiezen als aanpak van criminele jongeren. Dit is een vorm van externe motivatie. Met name de Raad voor de Kinderbescherming staat weleens onder druk om voor de gedragsmaatregel te kiezen.



Figuur 5.12: Ervaart u weleens druk van hogere autoriteiten om toch vooral het traject van de gedragsmaatregel in te slaan, ondanks dat u er niet geheel achter staat?

Naast druk van hogere autoriteiten, is ook gevraagd naar druk van andere organisaties. Te denken valt aan bijvoorbeeld zorgaanbieders die zich willen laten gelden, of ketenpartners. Dit wordt vrijwel niet ervaren. Alleen het Openbaar Ministerie geeft aan dat dit vaak voorkomt.



Figuur 5.13: Ervaart u weleens druk van andere organisaties om het traject van de gedragsmaatregel in te slaan, ondanks dat u er niet geheel achter staat?

Met betrekking tot motivatie werden de vragen “In hoeverre wijkt de gedragsmaatregel af van methoden die u gewend was de jeugdigen, die in de doelgroep van de gedragsmaatregel vallen, op te leggen” en “Op welke punten wijken deze methoden af” als verwarrend ervaren. Omdat hierdoor geen bruikbare gegevens zijn gegenereerd, zijn deze vragen buiten de analyse gelaten.

CONCLUSIE

Ook nu hebben we 6 indicatoren die ons in staat stellen een waarde voor de variabele motivatie te genereren. In de tabel zijn de indicatoren genummerd aan de hand van de tabellen in deze paragraaf. Dit houdt in dat de vraag of de doelstellingen van de gedragsmaatregel overeenkomen met de doelstellingen van de eigen organi-

satie, overeenkomt met indicator 5.8. Op dezelfde manier komt figuur 5.9 overeen met indicator 5.9, figuur 5.10 komt overeen met indicator 5.10, figuur 5.11 komt overeen met indicator 5.11, figuur 5.12 komt overeen met indicator 5.12 en figuur 5.13 komt overeen met indicator 5.13. De scores zijn gebaseerd op de antwoorden op de vragen in de vragenlijst, echter, gestandaardiseerd zodat het mogelijk is ze samen te voegen tot één waarde voor motivatie.

Per indicator kan een score van 1 tot 4 gehaald worden, waarbij een score van 1 aangeeft dat een organisatie over weinig motivatie beschikt en een score van 4 aangeeft dat een organisatie over veel motivatie beschikt. In de laatste kolom van de tabel wordt een gemiddelde waarde aangegeven voor elke organisatie per arrondissement.

Voor indicator 5.8 wordt voor het antwoord dat doelstellingen zeer overeen komen, een score van 4 gegeven, een beetje overeen krijgt een score van 3, een klein beetje verschil krijgt een score van 2 en het antwoord er is zeer veel verschil krijgt een score van 1. Immers, naarmate de doelstellingen van de gedragsmaatregel meer overeenkomen met de eigen doelstellingen, dan zal dit een positieve invloed hebben op motivatie.

Indicator 5.9 en 5.11 krijgen een score van 4 als het antwoord is “dat lukt altijd”, een score van 3 als het antwoord is “dat lukt vaak”, een score van 2 als het antwoord is “dat lukt weinig” en een score van 1 als het antwoord is “dat lukt nooit”. Indicator 5.10 krijgt een score van 4 voor het antwoord “dat lukt ze altijd”, een score van 3 voor het antwoord “dat lukt ze vaak”, een score van 2 voor het antwoord “dat lukt ze niet zo vaak” en een score van 1 voor het antwoord “dat lukt ze nooit”. Deze indicatoren hebben betrekking op de perceptie van haalbaarheid; des te hoger de perceptie, des te hoger de motivatie.

De indicatoren 5.12 en 5.13 krijgen een score van 4 als wordt geantwoord “dat ervaar ik altijd”, een score van 3 voor het antwoord “dat ervaar ik vaak”, een score van 2 voor het antwoord “dat ervaar ik weinig” en een score van 1 voor het antwoord “dat ervaar ik nooit”. Hogere externe druk heeft een positieve werking op motivatie.

De laatste twee indicatoren worden minder zwaar gewogen in het bepalen van de gemiddelde waarde voor motivatie. We nemen aan dat externe motivatie weliswaar een rol speelt of kan spelen in de beslissing van organisaties om het traject van de gedragsmaatregel in te slaan, maar vinden de interne motivatie in dit opzicht belangrijker.

In de laatste kolom worden de waarden voor motivatie voor elke organisatie per arrondissement weergegeven.

Tabel 5.2: De gecodeerde waarden van de verschillende indicatoren voor motivatie per organisaties, verdeeld naar arrondissement.

		Score indicatoren motivatie						Totaal
Arrondissementen	Organisaties	5.8	5.9	5.10	5.11	5.12	5.13	
Alkmaar	RvdK	3	2	3	3	2	2	2.60
Almelo	RvdK	4	2	2	2	3	3	2.60
Amsterdam	OM	4	3	3	3	1	2	2.90
	BJZ	2	3	3	3	3	2	2.70
Arnhem	RvdK	4	3	2	4	3	3	3.20
Breda	RvdK	4	3	3	3	1	2	2.90
Den Bosch	RvdK	3	2	2		3	3	2.50
Den Haag	OM	4	4	4	3	1	1	3.20
Leeuwarden	RvdK	4	3	3	3	2	2	3.00
Maastricht	OM	4	2	2	2	1	2	2.30
	RvdK	4	3	3	3	2	2	3.00
	BJZ	4	2	3	2	2	3	2.70
Roermond	RvdK	4	3	3	3	3	2	3.10
Rotterdam	OM	3		3		2	2	2.67
	BJZ	4	2	2	2	2	3	2.50
Utrecht	BJZ	3	3	2	3	2	3	2.70
Zutphen	OM	2	2	3	3	3	2	2.50
	BJZ	3	2	2	2	2	3	2.30
Zwolle	OM	4	3	2	3	2	3	2.90
	RvdK	4	3	3	3	2	3	3.10
	BJZ	4	3	2	3	2	2	2.80

Macht

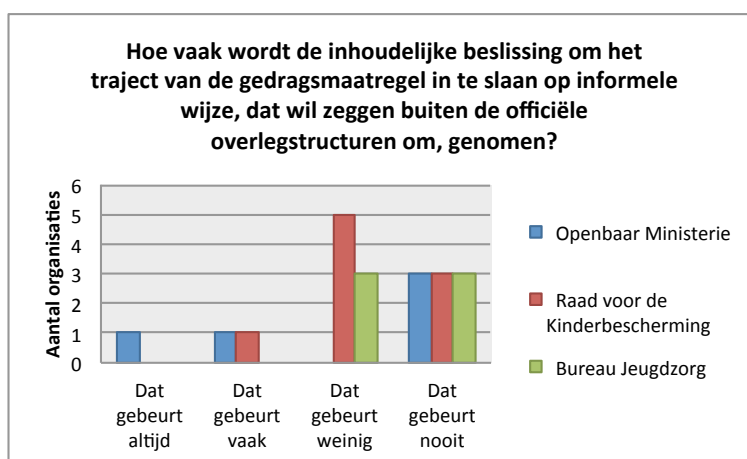
Externe motivatie hangt samen met druk die andere organisaties uitoefenen om te besluiten de gedragsmaatregel toe te passen. Macht heeft te maken met de onderlinge verhoudingen tussen de ketenpartners. De vraag is wie het implementatieproces controleert. Om de relatie tussen de actoren vast te stellen is onder andere gevraagd naar het besluitvormingsproces van de gedragsmaatregel. Gevraagd is op basis van welke beslisregelen besluit de gedragsmaatregel toe te passen. Het merendeel van de organisaties geeft aan dat dit op basis van consensus gebeurt:



Figuur 5.14: Op basis van welke beslisregel wordt de beslissing om het traject van de gedragsmaatregel in te slaan genomen?

Er zijn 4 instanties die aangeven dat zij beslissen tot toepassing van de gedragsmaatregel. De Raad voor de Kinderbescherming Maastricht geeft aan dat beslissing aan hen is, terwijl zowel Bureau Jeugdzorg als het Openbaar Ministerie aldaar aangeeft dat de beslissing tot toepassing van de gedragsmaatregel op basis van consensus plaatsvindt.

Echter, als we naar Zwolle en Amsterdam kijken, geven beide locaties van Bureau Jeugdzorg aan dat een andere organisatie de toepassing beslist. Bovendien is in beide arrondissementen een ketenpartner aanwezig die aangeeft dat de beslissing aan hen is. Zo geeft het openbaar ministerie in Amsterdam aan dat zij beslissen tot toepassing van de gedragsmaatregel en de Raad voor de Kinderbescherming in Zwolle geeft aan dat zij beslissen. In Zwolle geeft het openbaar ministerie aan dat de beslisregel consensus is. Zowel in Zwolle als in Amster-



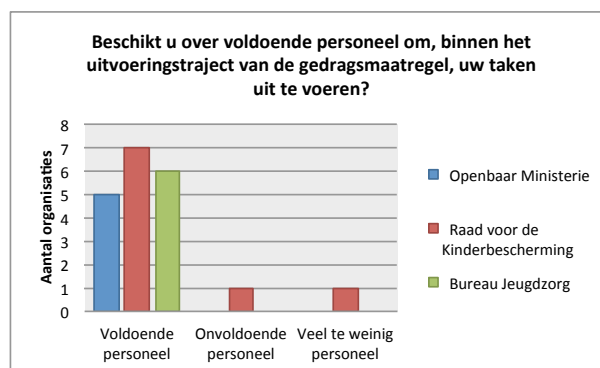
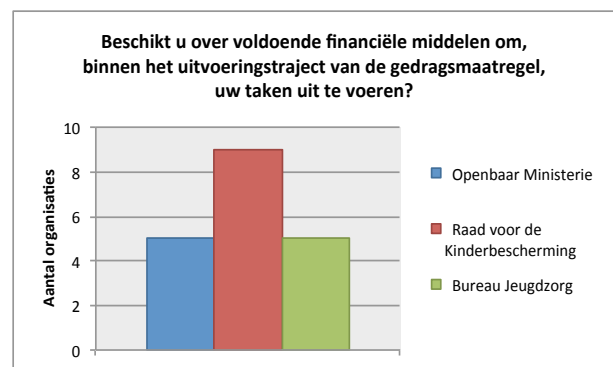
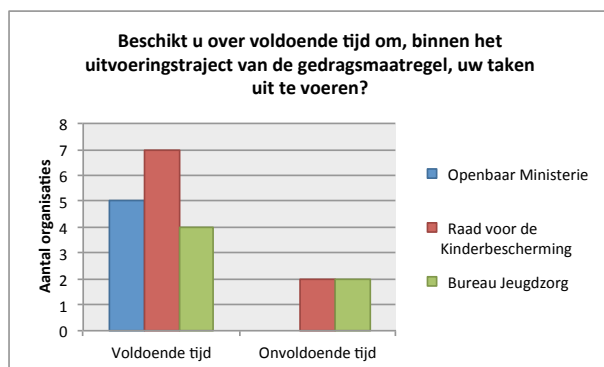
Figuur 5.15: Hoe vaak wordt de inhoudelijke beslissing om het traject van de gedragsmaatregel in te slaan op informele wijze, dat wil zeggen buiten de officiële overlegstructuren om, genomen?

dam is de gedragsmaatregel relatief vaak toegepast.

De beslissing om de gedragsmaatregel toe te passen wordt weinig tot nooit buiten officiële overlegstructuren genomen. Enkele instanties, het openbaar ministerie Zutphen en Zwolle alsmede de Raad voor de Kinderbescherming Alkmaar, geven aan dat besluiten vaak tot altijd op informele wijze worden genomen, echter, de meerderheid geeft aan dat dit niet zo is.

Een andere dimensie van macht vormt het vermogen van organisaties om de gedragsmaatregel uit te voeren. Hebben de organisaties de middelen om tot uitvoering over te gaan? In de vragenlijst is hierop ingegaan door te

vragen of organisaties vinden dat zij voldoende tijd, voldoende financiële middelen en voldoende personeel hebben om de gedragsmaatregel te kunnen uitvoeren. Op basis van de gegeven antwoorden kan worden geconcludeerd dat deze items geen belemmering vormen om de gedragsmaatregel uit te voeren.



Figuur 5.16, 5.17 en 5.18: Beschikt u over tijd, financiële middelen en voldoende personeel om, binnen het uitvoeringstraject van de gedragsmaatregel, uw taken uit te voeren?

De Raad voor de Kinderbescherming Arnhem en Alkmaar alsmede Bureau Jeugdzorg Zwolle en Amsterdam geven aan onvoldoende tijd te hebben. De overige actoren zien dit probleem niet. Er zijn twee ketenpartners die beschikken over onvoldoende personeel, de Raad voor de Kinderbescherming Alkmaar en Breda. Alle organisaties beschikken over voldoende financiële middelen. Het lijkt dus dat alleen de Raad voor de Kinderbescherming Alkmaar problemen ziet met betrekking tot het vermogen om de gedragsmaatregel uit te voeren.

CONCLUSIE

Ook nu hebben we 6 indicatoren die ons in staat stellen een waarde voor de variabele macht te genereren. In het geval van macht, echter, zijn de indicatoren onderverdeeld naar de verhoudingen tussen actoren en de capaciteit van actoren om de gedragsmaatregel uit te voeren. Ook ditmaal correspondeert indicator 5.14 met figuur 5.14, net zoals indicator 5.15 correspondeert met figuur 5.15.

In onderstaande tabel worden voor de verhoudingen tussen actoren scores tussen 1 en 4 aangegeven, waarbij een score van 1 betekent dat er klein vermogen is een dominante rol in te nemen in het besluitvormingsproces en een score van 4 betekent dat er een groot vermogen is een dominante rol te spelen in het besluitvormingsproces.

Figuur 5.14 heeft betrekking op de beslisregel die actoren hanteren om te besluiten de gedragsmaatregel voor te stellen in het kader van het jeugdstrafrecht. De antwoordmogelijkheid dat een andere organisatie beslist of er wel of niet voor de gedragsmaatregel wordt gekozen, houdt dat de eigen organisatie het minst invloed uitoefent op de beslissing. Deze antwoordmogelijkheid krijgt de score 1. De antwoordmogelijkheid consensus krijgt de score 2. Bij consensus is de rol die de organisatie in het besluitvormingsproces speelt, groter. Immers, het idee

van consensus is dat er naar elkaar geluisterd wordt met als doel dat er gezamenlijke overeenstemming wordt bereikt over de te nemen vervolgstappen. Echter, consensus houdt in dat niet iedereen het volledig eens hoeft te zijn met de beslissing. Dus, dit houdt dat de organisatie weliswaar invloed kan uitoefenen, maar die invloed hoeft niet doorslaggevend te zijn. Dit is anders bij unanimiteit. Deze derde antwoordmogelijkheid impliceert namelijk een vetopositie bij actoren. Immers, iedereen moet het eens zijn met de beslissing. Eén actor kan daarom de beslissing tegenhouden. De invloed die een actor kan uitoefenen op het besluitvormingsproces is daardoor erg groot. Dit wordt gewaardeerd met een score 3. De score 4 is gereserveerd voor de antwoordcategorie dat de eigen organisatie uiteindelijk beslist over het wel of niet ingaan van het traject van de gedragsmaatregel. Dit betekent dat deze actor de meest dominante positie inneemt in het beslissingsproces.

De vraag in hoeverre de beslissing te kiezen voor de gedragsmaatregel buiten de formele structuur wordt genomen, heeft betrekking op de formele controle die actoren uitoefenen. Indien meer beslissingen buiten de formele structuur worden genomen, dan is er minder sprake van controle. Dit houdt dat de antwoordcategorie “Dit gebeurt altijd” gewaardeerd wordt met een 1, de antwoordcategorie wordt “Dit gebeurt vaak” wordt gewaardeerd met een 2, de categorie “Dit gebeurt weinig” wordt gewaardeerd met een 3 en de categorie “Dit gebeurt nooit” wordt gewaardeerd met een 4.

De indicator 5.14 wordt in de weging zwaarder meegeteld. De vraag naar de eigen positie van de actor in het beslissingsproces lijkt ons van groter belang voor een weergave van de verhoudingen tussen actoren, dan de vraag naar een informele beslissingscultuur. Een informele beslissingscultuur kan erop duiden dat actoren minder invloed hebben in het interactieproces, echter, wanneer actoren aangeven zelf over, bijvoorbeeld, een veto-mogelijkheid beschikken, dan is dat een grotere aanduiding van hun machtspositie.

Een tweede aspect van macht is capaciteit, ofwel het vermogen van actoren om de gedragsmaatregel uit te voeren. Voor de indicatoren 5.16 tot en met 5.18 geldt dat de antwoordcategorie “beschikt over veel te weinig tijd/financiële middelen/personeel” de score 1 krijgt, de antwoordcategorie “beschikt over onvoldoende tijd/financiële middelen/personeel” krijgt de score 2, de categorie “beschikt over voldoende tijd/financiële middelen/personeel” krijgt de score 3 en laatste, de antwoordmogelijkheid “beschikt over zeer veel tijd/financiële middelen/personeel” krijgt de score 4.

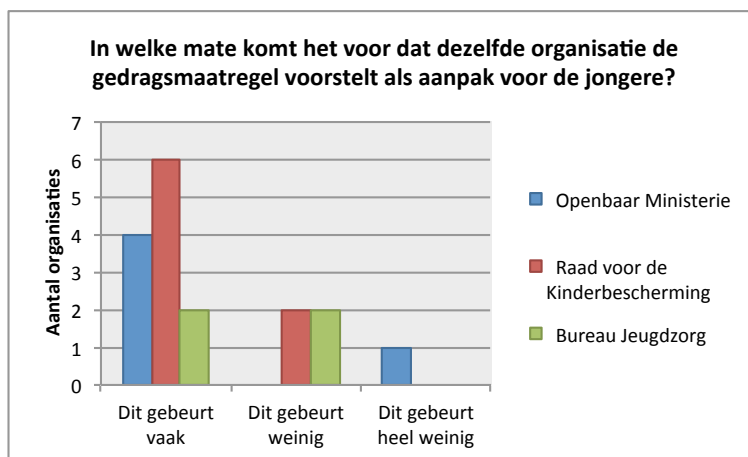
De derde kolom en tevens laatste kolom geeft de uiteindelijke waarden aan voor de variabele macht, voor wat betreft de verhoudingen tussen actoren en het vermogen om de gedragsmaatregel uit te voeren.

Tabel 5.3: De gecodeerde waarden van de verschillende indicatoren voor macht per organisaties, verdeeld naar arrondissement.

		Score indicatoren macht						
		Verhoudingen			Capaciteit			
Arrondiss.	Organisaties	5.14	5.15	Totaal	5.16	5.17	5.18	Totaal
Alkmaar	RvdK	2	2	2.00	2	4	2	2.67
Almelo	RvdK	2	4	2.67	4	4	4	4.00
Amsterdam	OM	4		4.00	2	4	4	3.33
	BJZ	1	3	1.67	4	4	4	4.00
Arnhem	RvdK	2	2	2.00	4	4	4	4.00
Breda	RvdK	4	4	4.00	4	4	1	3.00
Den Bosch	RvdK	2	4	2.67	4	4	4	4.00
Den Haag	OM		4	4.00	4	4	4	4.00
Leeuwarden	RvdK	2	3	2.33	4	4	4	4.00
Maastricht	OM	2	4	2.67	4	4	4	4.00
	RvdK	4	3	3.67	4	4	4	4.00
	BJZ	2	4	2.67	4	4	4	4.00
Roermond	RvdK	2	3	2.33	4	4	4	4.00
Rotterdam	OM	4	4	4.00	4	4	4	4.00
	BJZ	1	4	2.00	4	4	4	4.00
Utrecht	BJZ		3	3.00	4	4	4	4.00
Zutphen	OM	2	1	1.67	4	4	4	4.00
	BJZ	2	3	2.33	4	4	4	4.00
Zwolle	OM	2	2	2.00	4	4	4	4.00
	RvdK	4	3	3.67	4	4	4	4.00
	BJZ	1	4	2.00	2	4	4	3.33

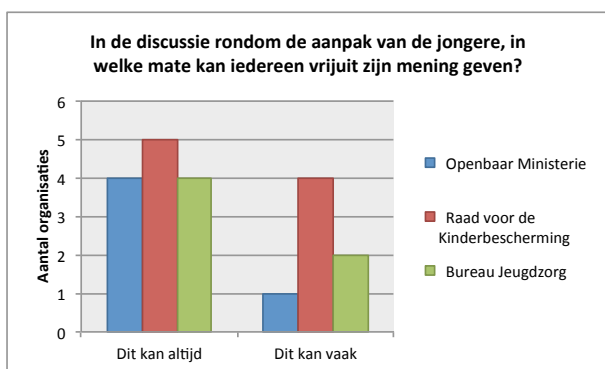
Samenwerken

Naast de onafhankelijke variabelen, zijn er een aantal vragen gesteld die de afhankelijke variabelen meten. Met betrekking tot samenwerken is gemeten of er sprake is van spanningen tijdens het interactieproces en of elke organisatie vrijuit zijn mening kan geven. Uit de gegevens blijkt dat het interactieproces vrij open verloopt. Het is weliswaar zo dat in de verschillende arrondissement het vaak zo is dat dezelfde organisatie de gedragsmaat-

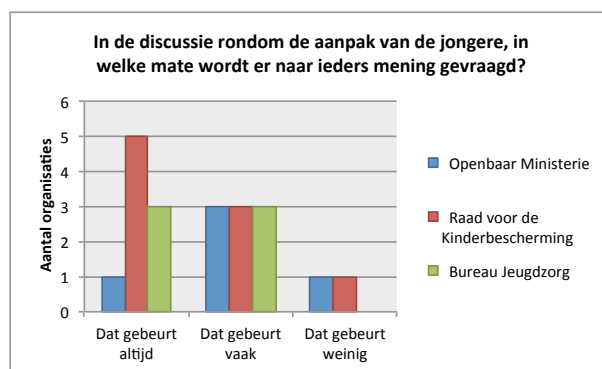


Figuur 5.19: In welke mate komt het voor dat dezelfde organisatie de gedragsmaatregel voorstelt als aanpak voor de jongere?

regel voorstelt, echter, er lijkt voldoende ruimte te bestaan tot eigen inbreng. Dit blijkt uit het feit dat tevens aan-gegeven wordt dat iedereen zijn of haar mening vrij kan uiten en dat er daarbij ook gevraagd wordt naar eenie-der zijn of haar mening. Alleen het openbaar ministerie Den Haag en de Raad voor de Kinderbescherming Arn-hem stellen dat er weinig naar meningen wordt gevraagd.

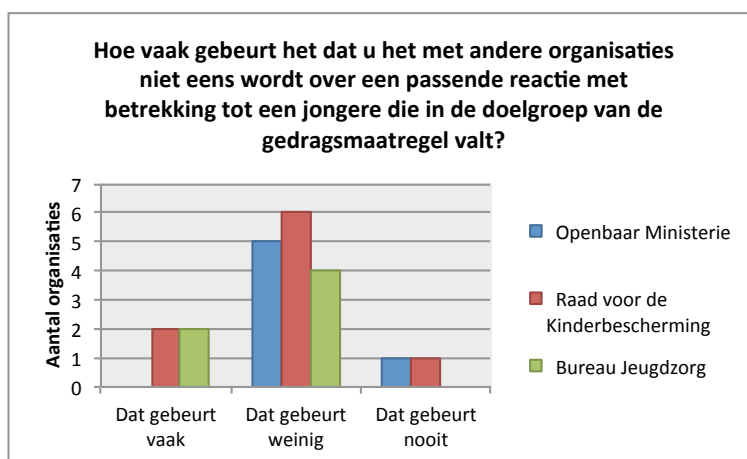


Figuur 5.20: In de discussie rondom de aanpak van de jongere, in welke mate kan iedereen vrijuit zijn mening ge-ven?



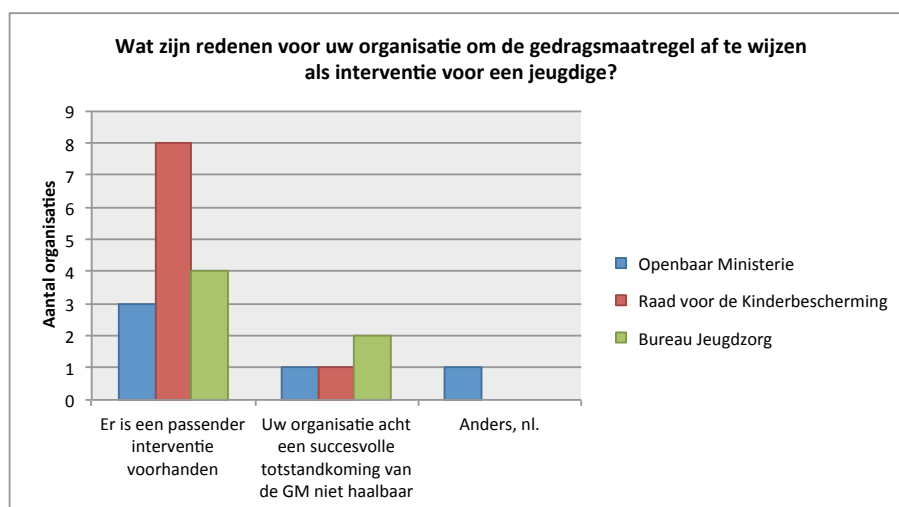
Figuur 5.21: In de discussie rondom de aanpak van de jongere, in welke mate wordt er naar ieders mening ge-vraagd?

Het komt weinig voor dat organisaties het niet eens met elkaar worden. In totaal vier organisaties geven aan dat het niet eens met elkaar worden, vaak voorkomt. Dit betreffen de Raad voor de Kinderbescherming in Maas-tricht en Almelo en Bureau Jeugdzorg in Maastricht en Rotterdam. In elk van deze arrondissement wordt de gedragsmaatregel relatief weinig toegepast. De overige actoren geven aan dat dit weinig tot niet voorkomt.



Figuur 5.22: Hoe vaak gebeurt het dat u het met andere organisaties niet eens wordt over een passende reactie met betrekking tot een jongere die in de doelgroep van de gedragsmaatregel valt?

Als redenen om eventueel de gedragsmaatregel af te wijzen, wordt vaak de aanwezigheid van een interventie die passender is, aangegeven. Daarnaast wordt aangegeven dat men geen vertrouwen heeft in een succesvolle afloop van de gedragsmaatregel. Bureau Jeugdzorg Maastricht en Rotterdam geven aan dat een succesvolle totstandkoming van de gedragsmaatregel niet haalbaar is. Ook de Raad voor de Kinderbescherming Alkmaar en Bureau Jeugdzorg Zutphen geeft dit aan. Het openbaar ministerie Rotterdam geeft aan dat andere juridische kaders soms de voorkeur genieten, wat zoveel betekent als dat er een passender interventie voorhanden is.



Figuur 5.23: Wat zijn redenen voor uw organisatie om de gedragsmaatregel af te wijzen als interventie voor een jeugdige

CONCLUSIE

We hebben 4 indicatoren die we kunnen aggregieren tot een waarde voor samenwerking. Deze indicatoren corresponderen met de verschillende figuren in de voorgaande paragraaf. Dit houdt in, figuur 5.19 correspondeert met indicator 5.19 in onderstaande tabel, figuur 5.20 correspondeert met indicator 5.20 in onderstaande tabel. De overige indicatoren volgen dezelfde logica.

Er wordt aan elke indicator een waarde van 1 tot 4 gegeven, waarbij een score van 1 staat voor weinig tot geen samenwerking en een score van 4 staat voor veel tot volledige samenwerking. De scores zijn gebaseerd op de antwoorden uit de vragenlijst.

Indicator 5.19 stelt de vraag of steeds dezelfde organisatie de gedragsmaatregel voorstelt. Wanneer dezelfde organisatie steeds opnieuw de gedragsmaatregel voorstelt, dan kan dit duiden op een gebrek aan samenwerking. Het brengt een notie van vooringenomenheid met zich mee, die andere opties in de weg zouden kunnen staan. De antwoordcategorie “dit gebeurt heel vaak” krijgt een score van 1, de antwoordcategorie “dit gebeurt vaak” krijgt een score van 2, de antwoordcategorie “dit gebeurt weinig” krijgt een score van 3 en de categorie “dit gebeurt heel weinig” krijgt een score van 4.

De indicatoren 5.20 en 5.21 gaan in op de vraag of iedereen zijn haar of mening vrijuit kan geven en of naar ieders mening wordt gevraagd. Wanneer iedereen vrijuit zijn of haar mening kan geven en naar de eigen mening wordt gevraagd, dan duidt dit op een hogere mate van samenwerking. De antwoordmogelijkheid “Dit kan nooit” krijgt een score van 1, de categorie “Dit kan weinig” een score van 2, de categorie “Dit kan vaak” krijgt een score van 3 en de categorie “Dit kan altijd” een score van 4.

Indicator 5.22 gaat in op de situatie dat organisaties het niet met elkaar eens worden over een passende interventie. Wanneer organisaties het niet met elkaar eens worden, dan duidt dit in het kader van de contextuele interactietheorie op een afwezigheid van samenwerking. De antwoordmogelijkheid “Dat gebeurt altijd” wordt daarom gewaardeerd met een score van 1, de categorie “Dat gebeurt vaak” krijgt een score van 2, de categorie “Dat gebeurt weinig” krijgt een score van 3 en de categorie “Dat gebeurt nooit” krijgt een score van 4.

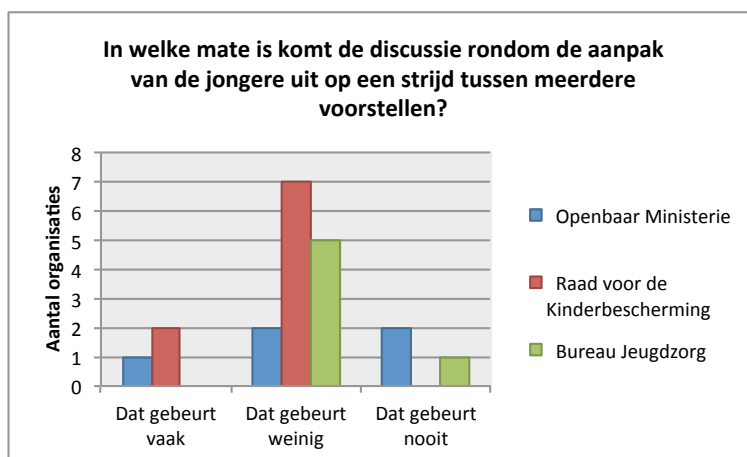
De laatste kolom geeft de uiteindelijke waarde voor de variabele samenwerking, voor elke organisatie per arrondissement.

Tabel 5.4: De gecodeerde waarden van de verschillende indicatoren voor samenwerking per organisaties, verdeeld naar arrondissement.

		Score indicatoren samenwerking				Totaal
Arrondissementen	Organisaties	5.19	5.20	5.21	5.22	
Alkmaar	RvdK	2	3	3	3	2.75
Almelo	RvdK	2	3	4	2	2.75
Amsterdam	OM				3	
	BJZ	2	4	3	3	3.00
Arnhem	RvdK	2	4	2	3	2.75
Breda	RvdK	2	3	3	3	2.75
Den Bosch	RvdK	3	4	4	3	3.50
Den Haag	OM	4	4	2	3	3.25
Leeuwarden	RvdK	2	4	4	3	3.25
Maastricht	OM	2	4	3	4	3.25
	RvdK	3	3	3	2	2.75
	BJZ	2	4	3	2	2.75
Roermond	RvdK	2	4	4	3	3.25
Rotterdam	OM	2	3	3	3	2.75
	BJZ		4	4	2	3.33
Utrecht	BJZ	3	3	4	3	3.25
Zutphen	OM	2	4	3	3	3.00
	Bureau Jeugdzorg	3	3	3	3	3.00
Zwolle	OM	2	4	4	3	3.25
	RvdK		4	4	4	4.00
	BJZ		4	4	3	3.67

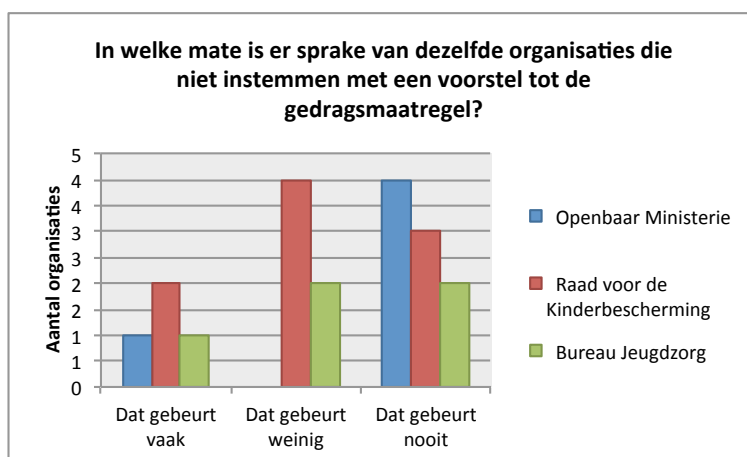
Verzet

Wanneer er sprake is van verzet, dan zal er een actor in het interactieproces aanwezig zijn, die niet instemt met de uitvoering van de gedragsmaatregel. Uit de gegevens kunnen we in de eerste plaats halen dat alle organisaties het relaties snel eens worden over de te volgen weg aangaande de jongeren in kwestie. We hebben gezien dat er vaak voor wordt gekozen de gedragsmaatregel niet op te leggen, maar dat dergelijke beslissing veelal op basis van consensus wordt genomen. Een strijd tussen verschillende voorstellen komt dan ook weinig tot niet voor:



Figuur 5.24: In welke mate is komt de discussie rondom de aanpak van de jongere uit op een strijd tussen meerdere voorstellen?

Het Openbaar Ministerie Rotterdam geeft aan dat er vaak een strijd ontstaat, alsmede de Raad voor de Kinderbescherming Maastricht en Alkmaar. De Raad voor de Kinderbescherming Maastricht geeft hierbij aan dat zij in het interactieproces de beslissingsbevoegdheid hebben en dat het vaak voorkomt dat organisaties het niet met elkaar eens worden. Het lijkt erop dat het besluitvormingstraject in Maastricht iets anders verloopt dan in andere arrondissementen.

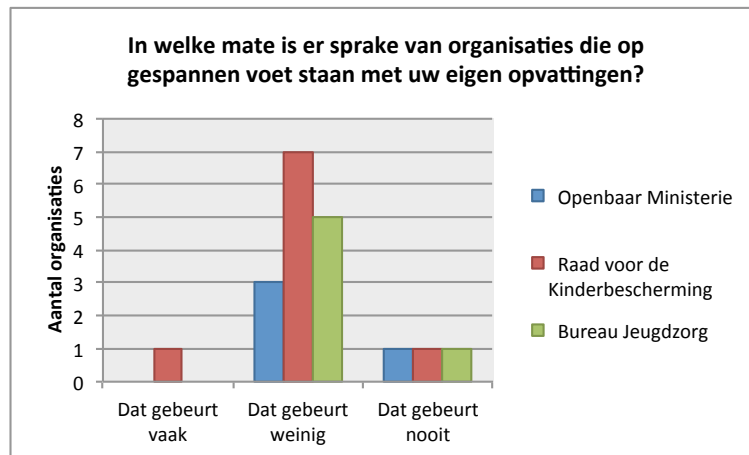


Figuur 5.25: In welke mate is er sprake van dezelfde organisaties die niet instemmen met een voorstel tot de gedragsmaatregel?

In Maastricht is het niet zo dat steeds dezelfde organisatie niet instemt met de gedragsmaatregel. Dit betekent dat er aldaar in mindere mate sprake is van verzet, omdat bij verzet de uitvoering van de gedragsmaatregel in negatieve zin bijdraagt aan de doelstellingen van een bepaalde actor. Men zou dan een consequente tegenstem

verwachten. Een dergelijk geluid vinden we in de arrondissementen Rotterdam, Alkmaar, Almelo en Amsterdam. In dit opzicht springt Amsterdam er uit, omdat hier de gedragsmaatregel veel wordt toegepast. Echter, uit onderstaande grafiek blijkt dat er vrijwel nooit sprake is van een situatie waarin de opvattingen van de verschillende ketenpartners tegenover elkaar staan:

In dit opzicht kan geconcludeerd worden dat er weinig sprake is van verzet, omdat dit veronderstelt dat een actor systematisch negatief tegenover het traject van de gedragsmaatregel staat. Immers, zijn belangen zijn er niet mee gediend. Wellicht kan van Maastricht gezegd worden dat zij wellicht in meer of mindere mate een vorm



Figuur 5.26: In welke mate is er sprake van organisaties die op gespannen voet staan met uw eigen opvattingen?

van verzet tonen, omdat aangegeven wordt dat er vaak een strijd ontstaat tussen verschillende voorstellen, men het vaak niet met elkaar eens wordt en er één specifieke organisatie uiteindelijk de beslissing neemt.

CONCLUSIE

We hebben drie indicatoren die we kunnen aggregeren tot een waarde voor verzet. De indicatoren in onderstaande tabel corresponderen met de figuren in deze paragraaf. Dit houdt in dat indicator 5.24 correspondeert met figuur 5.24, indicator 5.25 correspondeert met figuur 5.25 en indicator 5.26 correspondeert met figuur 5.26. Ook dit keer kunnen de indicatoren gewaardeerd worden met een score tussen 1 en 4 waarbij 1 staat voor weinig verzet en 4 staat voor veel verzet. Indicator 5.24 gaat in op de vraag in hoeverre de discussie rondom toepassing van de gedragsmaatregel uitmondt in een strijd tussen meerdere voorstellen. Meer strijd betekent een grotere mate van verzet, minder strijd betekent een mindere mate van verzet. De antwoordcategorie “Dat gebeurt” nooit geeft weinig verzet aan en krijgt daarom een score van 1, de categorie “Dat gebeurt weinig” krijgt, volgens dezelfde logica, een score van 2, de categorie “Dat gebeurt vaak” krijgt een score van 3 en de categorie “Dat gebeurt altijd” krijgt een score van 4.

Indicator 5.25 vraagt of dezelfde organisatie vaak een afwijkende mening laat zien als het gaat om de gedragsmaatregel, hetgeen een teken van verzet zou zijn. Des te vaker er een dergelijke organisatie aanwezig is, des te meer er sprake is van verzet. De antwoordcategorie “Dat gebeurt nooit” krijgt een score van 1, de categorie “Dat gebeurt weinig” krijgt een score van 2, de categorie “Dat gebeurt vaak” krijgt een score van 3 en de categorie “Dat gebeurt altijd” krijgt een score van 4.

Indicator 5.26 vraagt naar de mate van organisaties die op gespannen voet staan met de opvattingen van de eigen organisatie. Indien er sprake is van meer spanning, dan is de verwachting dat er meer sprake is van verzet. De antwoordcategorie “Dat gebeurt nooit” krijgt dan ook een score van 1, de categorie “Dat gebeurt weinig” krijgt een score van 2, de categorie “Dat gebeurt vaak” krijgt een score van 3 en de categorie “Dat gebeurt altijd” krijgt een score van 4.

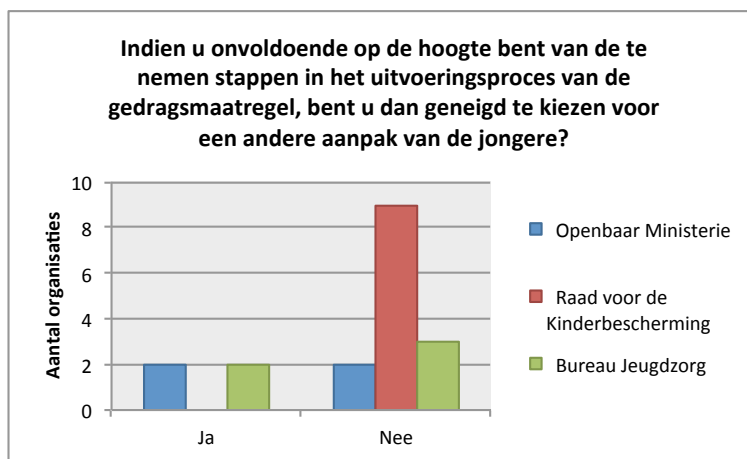
In de laatste kolom vindt u de waarden voor verzet voor de verschillende organisaties per arrondissement.

Tabel 5.5: De gecodeerde waarden van de verschillende indicatoren voor verzet per organisaties, verdeeld naar arrondissement.

		Score indicatoren verzet			Totaal
Arrondissementen	Organisaties	5.24	5.25	5.26	
Alkmaar	RvdK	3	3	2	2.67
Almelo	RvdK	2	3	2	2.33
Amsterdam	OM				
	BJZ	2	2	2	2.00
Arnhem	RvdK	2	2	3	2.33
Breda	RvdK	2	1	2	1.67
Den Bosch	RvdK	2	2	2	2.00
Den Haag	OM	1	1	2	1.33
Leeuwarden	RvdK	2	2	2	2.00
Maastricht	OM	1	1	2	1.33
	RvdK	3	2	1	2.00
	BJZ	2	1	2	1.67
Roermond	RvdK	2	1	2	1.67
Rotterdam	OM	3	3		3.00
	BJZ	2		2	2.00
Utrecht	BJZ	2	2	2	2.00
Zutphen	OM	2	1	2	1.67
	BJZ	1	2	1	1.33
Zwolle	OM	2	1	1	1.33
	RvdK	2	1	2	1.67
	BJZ	2	1	2	1.67

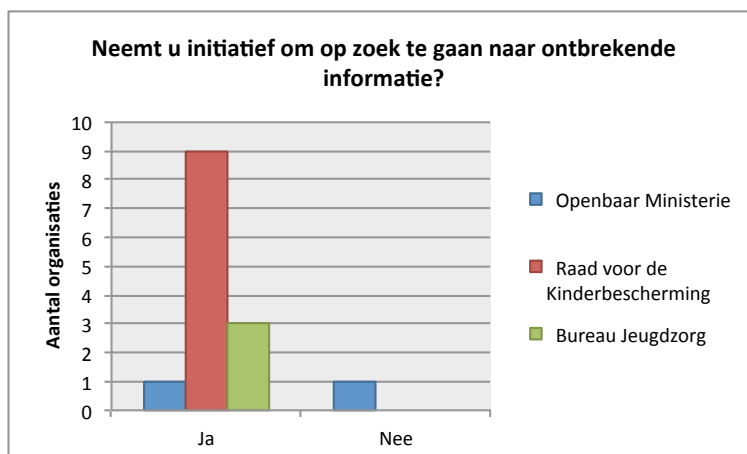
Leren

Als laatste afhankelijke variabele wordt leren behandeld. In essentie houdt leren in dat er op zoek gegaan wordt naar ontbrekende informatie. In de eerste plaats geven organisaties aan dat zij vrijwel nooit kiezen voor een andere aanpak, als er onvoldoende informatie aanwezig is over het uitvoeringstraject van de gedragsmaatregel.



Figuur 5.25: Indien u onvoldoende op de hoogte bent van de te nemen stappen in het uitvoeringsproces van de gedragsmaatregel, bent u dan geneigd te kiezen voor een andere aanpak van de jongere?

Alleen Bureau Jeugdzorg Amsterdam, Bureau Jeugdzorg en het openbaar ministerie Maastricht, alsmede het openbaar ministerie Zutphen geven aan dat zij voor een andere aanpak zouden kiezen. Alle andere organisaties zien ontbrekende informatie niet als een belemmering om de gedragsmaatregel op te leggen. Voorts is het zo dat vrijwel alle organisaties op zoek zouden gaan naar ontbrekende informatie:



Figuur 5.26: Neemt u initiatief om op zoek te gaan naar ontbrekende informatie?

CONCLUSIE

Ook met betrekking tot leren kunnen we aan de hand van de twee indicatoren een waarde per organisatie per arrondissement genereren. Ook nu corresponderen de figuren 5.25 en 5.26 met de indicatoren in onderstaande tabel. De indicatoren kunnen gewaardeerd worden met een score van 1 of met een score van 2, omdat beide indicatoren dichotoom van aard zijn. De hogere score duidt op een grotere aanwezigheid van leren.

Indicator 5.25 vraagt naar de mogelijkheid dat een organisatie wellicht afziet van toepassing van de gedragsmaatregel in het geval er te weinig informatie met betrekking tot de gedragsmaatregel aanwezig is. Het antwoord “Ja” duidt op een afwezigheid van leren; immers, men kiest dan voor een andere aanpak in plaats van op zoek te gaan naar informatie. Dit wordt gewaardeerd met een score van 1. Het antwoord “Nee” duidt op aanwezigheid van leren en wordt gewaardeerd met een score van 2. Indicator 5.26 vraagt naar het initiatief om zoek

te gaan naar ontbrekende informatie. Het antwoord “Nee” duidt op een afwezigheid van leren en wordt gewaardeerd met een 1. Het antwoord “Ja” wordt gewaardeerd met een score van 2 en geeft aan dat de organisatie in kwestie een grotere mate van leren vertoont.

Tabel 5.6: De gecodeerde waarden van de verschillende indicatoren voor leren per organisaties, verdeeld naar arrondissement.

		Score indicatoren leren		Totaal
Arrondissementen	Organisaties	5.25	5.26	
Alkmaar	RvdK	2	2	2.00
Almelo	RvdK	2	2	2.00
Amsterdam	OM			
	BJZ	1	2	1.50
Arnhem	RvdK	2	2	2.00
Breda	RvdK	2	2	2.00
Den Bosch	RvdK	2	2	2.00
Den Haag	OM	2	2	2.00
Leeuwarden	RvdK	2	2	2.00
Maastricht	OM	1	2	1.50
	RvdK	2	2	2.00
	BJZ	1	2	1.50
Roermond	RvdK	2	2	2.00
Rotterdam	OM	2	1	1.50
	BJZ	2	2	2.00
Utrecht	BJZ	2	2	2.00
Zutphen	OM	1	2	1.50
	BJZ	2	2	2.00
Zwolle	OM	2	2	2.00
	RvdK	2	2	2.00
	BJZ	2	2	2.00

5.2. Analyse variabelen

In de voorgaande paragrafen hebben we de waarden van de verschillende variabelen vastgesteld. In deze paragraaf vatten we de resultaten samen en presenteren we de analyse van de resultaten. Allereerst geven we een overzicht van de waarden van de verschillende variabelen zoals die in voorgaande paragrafen zijn gepresenteerd:

Tabel 5.7: De waarden van de afhankelijke en onafhankelijke variabelen per organisaties, verdeeld naar arrondissement.

Waarden variabelen								
Arr.	Org.	Informatie	Motivatie	Macht		Samenwerk.	Verzet	Leren
				Verh.	Cap.			
Alkmaar	RvdK	3.55	2.60	2.00	2.67	2.75	2.67	2.00
Almelo	RvdK	3.09	2.60	2.67	4.00	2.75	2.33	2.00
Amsterdam	OM	3.22	2.90	4.00	3.33			
	BJZ	3.45	2.70	1.67	4.00	3.00	2.00	1.50
Arnhem	RvdK	2.55	3.20	2.00	4.00	2.75	2.33	2.00
Breda	RvdK	3.44	2.90	4.00	3.00	2.75	1.67	2.00
Den Bosch	RvdK	2.64	2.50	2.67	4.00	3.50	2.00	2.00
Den Haag	OM	3.91	3.20	4.00	4.00	3.25	1.33	2.00
Leeuwarden	RvdK	3.73	3.00	2.33	4.00	3.25	2.00	2.00
Maastricht	OM	3.64	2.30	2.67	4.00	3.25	1.33	1.50
	RvdK	3.18	3.00	3.67	4.00	2.75	2.00	2.00
	BJZ	3.18	2.70	2.67	4.00	2.75	1.67	1.50
Roermond	RvdK	3.73	3.10	2.33	4.00	3.25	1.67	2.00
Rotterdam	OM	3.45	2.67	4.00	4.00	2.75	3.00	1.50
	BJZ	3.70	2.50	2.00	4.00	3.33	2.00	2.00
Utrecht	BJZ	3.73	2.70	3.00	4.00	3.25	2.00	2.00
Zutphen	OM	3.27	2.50	1.67	4.00	3.00	1.67	1.50
	BJZ	2.73	2.30	2.33	4.00	3.00	1.33	2.00
Zwolle	OM	2.82	2.90	2.00	4.00	3.25	1.33	2.00
	RvdK	3.73	3.10	3.67	4.00	4.00	1.67	2.00
	BJZ	3.64	2.80	2.00	3.33	3.67	1.67	2.00

Op basis van bovenstaande tabel willen we de verschillende getallen waarderen zodat we een oordeel kunnen uitspreken over de waarden. Dit doen we als volgt. Een score van 1 tot 1.75 krijgt de waardering "--", een score van 1.75 tot 2.5 krijgt de waardering "-", een score van 2.5 tot 3.25 krijgt de waardering "+" en een score van 3.25 tot 4 krijgt de waardering "++". Omdat de variabele leren gemeten is met indicatoren die dichotoom van aard waren, is hiervoor de score als volg: een score van 1 tot 1.25 krijgt een waardering "--", een score van 1.25 tot 1.5 krijgt een waardering "-", een score van 1.5 tot 1.75 krijgt een waardering "+" en een score van 1.75 tot 2 krijgt een waardering "++".

Als voorlaatste is aangegeven of, op basis van de gevonden waarden van de variabelen, uitvoering verwacht kan worden. Dit wordt aangegeven in de vorm van de verwachte kans dat de maatregel wordt toegepast.

Voorts vindt u een overzicht van het aantal reeds uitgevoerde gedragsmaatregelen per arrondissement in de laatste kolom.

Tabel 5.8: De waarden van de verschillende variabelen per organisaties, verdeeld naar arrondissement.

Score variabelen										
Arr.	Organi	Informat	Motivat	Macht		Samenwerk	Verzet	Leren	Verwacht	Aantal
				Verhoudingen	Capaciteit					
Alkmaar	Rvdk	++	+	-	+	+	+	++	Gemiddeld	0
Almelo	Rvdk	+	+	+	++	+	-	++	Heel groot	0
Amsterdam	OM	+	+	++	++	+		++	Heel groot	24
	BJZ	++	+	--	++	+	-	+		
Arnhem	Rvdk	+	+	-	++	+	-	++	Heel groot	2
Breda	Rvdk	++	+	++	++	+	--	++	Heel groot	4
Den Bosch	Rvdk	+	+	+	++	++	-	++	Heel groot	4
Den Haag	OM	++	+	++	++	++	--	++	Heel groot	8
Leeuwarden	Rvdk	++	+	-	++	++	-	++	Heel groot	8
Maastricht	OM	++	+	+	++	++	--	+	Heel groot	3
	Rvdk	+	+	++	++	+	-	++		
	BJZ	++	+	+	++	+	--	+		
Roermond	Rvdk	++	+	-	++	++	--	++	Heel groot	1
Rotterdam	OM	++	+	++	++	+	+	+	Gemiddeld	4
	BJZ	++	+	-	++	++	-	++		
Utrecht	BJZ	++	+	+	++	++	-	++	Heel groot	5
Zutphen	OM	++	+	--	++	+	--	+	Groot	2
	BJZ	+	-	-	++	+	--	++		
Zwolle	OM	+	+	-	++	++	--	++	Heel groot	17
	Rvdk	++	+	++	++	++	--	++		
	BJZ	++	+	-	++	++	--	++		

De contextuele interactie theorie stelt in feite dat er sprake is van twee verwachtingen. Ten eerste kan er een verwachting uitgesproken worden over het sociale interactietype, gebaseerd op de combinatie van de waarden van de variabelen motivatie, informatie en macht. Ten tweede, op basis van het sociale interactietype, kan er een verwachting worden uitgesproken over de kans op toepassing van het beleid. In de analyse zullen we deze verwachtingen apart bespreken.

HET VERWACHTE SOCIALE INTERACTIETYPE

Als we kijken naar het arrondissement Alkmaar, dan zien we positieve scores op alle variabelen, behalve voor de verhoudingen tussen actoren; de eigen beoordeling van de machtspositie van de Raad voor de Kinderbescherming in Alkmaar is niet heel hoog. Daarentegen is de score voor verzet, in vergelijking met andere arrondissementen, wel vrij hoog. Dit correspondeert niet met de score voor samenwerking. Op basis van de positieve score op motivatie en informatie verwacht men een positieve score op samenwerking. Op basis van de theorie wordt een lage score voor verzet verwacht, indien de score op samenwerking hoog is.

In Almelo zien we een positieve score op motivatie en informatie. De Raad voor de Kinderbescherming geeft aan dat het een dominante positie inneemt in het besluitvormingsproces. Dit leidt ertoe dat men samenwerking verwacht, hetgeen bevestigd wordt op basis van de gegevens. In de verwachting is de score op verzet laag. Dit komt overeen met de praktijk.

Voor het arrondissement Amsterdam hebben we gegevens van twee actoren. Beide actoren geven aan dat er voldoende motivatie en informatie voorhanden is. Het Openbaar Ministerie geeft aan dat het een zeer dominante positie inneemt in het beslissingstraject, hetgeen bevestigd wordt door de negatieve score van Bureau Jeugd-

zorg. Dit leidt ertoe dat er een vorm van samenwerking wordt verwacht. Op basis van de gegevens wordt dit bevestigd: de score op samenwerking is hoog en de score op verzet is laag.

De gegevens met betrekking tot Arnhem laten een vergelijkbaar plaatje zien. De scores op motivatie en informatie zijn hoog. De positie van de Raad van de Kinderbescherming wordt niet als dominant beoordeeld. Dit houdt in dat er samenwerking wordt verwacht en dat de score op verzet laag is. De gegevens bevestigen dit beeld.

Ook in het arrondissement Breda wordt hoog gescoord op motivatie en informatie. De positie van de Raad voor de Kinderbescherming wordt als dominant ervaren. Dit leidt tot de verwachting voor samenwerking en een afwezigheid van verzet. Dit beeld klopt met de beschikbare gegevens.

In Den Haag zijn de scores voor motivatie en informatie hoog. Het Openbaar Ministerie beoordeelt de eigen positie binnen het besluitvormingsproces als dominant. De verwachting is dat er een vorm van samenwerking optreedt, hetgeen wordt bevestigd op basis van de gegevens.

De actoren in het arrondissement Leeuwarden scoren positief op de variabelen informatie en motivatie. De eigen positie van de Raad voor de Kinderbescherming wordt niet als dominant ervaren. Een positieve score wordt verwacht voor samenwerking en een negatieve score voor verzet. De beschikbare gegevens bevestigen dit beeld.

Met betrekking tot het arrondissement Maastricht hebben gegevens over drie actoren. De actoren scoren allemaal positief op motivatie en informatie. De Raad voor de Kinderbescherming neemt de meest dominante positie in het besluitvormingsproces in. Op basis hiervan wordt samenwerking verwacht. Dit beeld wordt bevestigd door de gegevens.

Het arrondissement Roermond laat een vergelijkbaar plaatje zien. Positieve scores op motivatie en informatie leiden tot een verwachting tot samenwerking. De machtspositie van de Raad voor de Kinderbescherming is niet dominant. De gegevens bevestigen het beeld van samenwerking.

Rotterdam is in dit opzicht interessant. Het Openbaar Ministerie neemt een dominante positie in het besluitvormingsproces in en scoort positief op motivatie en informatie. We zouden daarom een positieve score op samenwerking en een negatieve score voor verzet verwachten. De gegevens laten inderdaad de positieve score op samenwerking zien, maar, in tegenstelling tot de verwachting, ook een positieve score op verzet. Bureau Jeugdzorg scoort eveneens positief op motivatie en informatie en laat een positieve score op samenwerking, maar een negatieve score op verzet zien. Het is daarom lastig aan te geven welk interactietype zal optreden. Gezien de dominante positie van het Openbaar Ministerie is het mogelijk dat er een situatie van verzet zal ontstaan.

Utrecht scoort hoog op motivatie en informatie en geeft aan dat het een dominante rol speelt in het uitvoeringsproces. De verwachting dat er een positieve score op samenwerking en een negatieve score op verzet optreedt, wordt bevestigd door de gegevens.

In Zutphen is er sprake van een positieve score op informatie, maar een negatieve score op motivatie van Bureau Jeugdzorg. Het Openbaar ministerie scoort positief op motivatie en informatie. Beide actoren geven aan geen dominante rol in te nemen in het besluitvormingsproces. Bureau Jeugdzorg is iets dominanter. Desondanks scoort Zutphen positief op de variabele samenwerking en negatief op de variabele verzet, evenals het Openbaar Ministerie. Dit is niet in lijn met de verwachting.

In Zwolle scoren alle actoren positief op de variabelen motivatie en informatie. De Raad voor de Kinderbescherming neemt een dominante positie in het besluitvormingsproces in. Op basis hiervan mag een positieve score op samenwerking worden verwacht en een negatieve score op verzet. De gegevens bevestigen deze verwachting: de score op samenwerking is hoog en de score op verzet is laag.

Met betrekking tot het voorspellen van het op te treden interactietype, kan worden aangegeven dat voorspellen goed mogelijk is. Slechts in drie arrondissementen zijn inconsistente resultaten gevonden. In de overige elf is het interactietype dat verwacht wordt dat optreedt, op basis van de verkregen data, goed te voorspellen.

DE VERWACHTE UITVOERING.

In het arrondissement Alkmaar wordt op basis van de positieve score op samenwerking en verzet een gemiddelde kans op uitvoering verwacht. In realiteit is er nog helemaal geen gedragsmaatregel uitgevoerd in Alkmaar. Dit komt relatief goed overeen met de verwachtingen.

In Almelo wordt op basis van de de positieve score op samenwerking en de negatieve score op verzet uitvoering verwacht. Echter, de gedragsmaatregel is in Almelo nog niet uitgevoerd. Dit correspondeert niet met de verwachtingen.

De verwachting is dat de maatregel in Amsterdam wordt uitgevoerd, gezien de positieve score voor samenwerking en de negatieve score op verzet. In werkelijkheid is de gedragsmaatregel in Amsterdam reeds vaak uitgevoerd, hetgeen overeenkomt met de verwachtingen.

In Arnhem is de kans op uitvoering heel groot, gezien de positieve score op samenwerking en de negatieve score op verzet. Desondanks is de gedragsmaatregel niet heel vaak uitgevoerd. De toepassing van de gedragsmaatregel blijft achter bij de verwachting tot uitvoering.

Hetzelfde geldt voor het arrondissement Breda. De score voor samenwerking is positief en de score voor verzet negatief. De kans op uitvoering is daardoor erg groot. Desondanks is de gedragsmaatregel in de door ons onderzochte periode niet heel vaak toegepast. De uitvoering blijft achter bij de verwachting.

In dezelfde trant kan de uitvoering van de gedragsmaatregel in het arrondissement Den Bosch beoordeeld worden. De scores op samenwerking en verzet geven aan dat de kans op uitvoering erg groot is. Echter, ook ditmaal blijft de uitvoering van de gedragsmaatregel achter bij de verwachtingen. De gedragsmaatregel is niet vaak, slechts viermaal, toegepast.

In het arrondissement Den Haag correspondeert de verwachte uitvoering meer met de daadwerkelijke uitvoering. De scores voor samenwerking en verzet geven aan dat de kans op toepassing van de gedragsmaatregel erg groot is. Dit correspondeert in redelijke mate met de acht keren dat de maatregel is uitgevoerd.

Dezelfde conclusie kan getrokken worden als we kijken naar de resultaten voor het arrondissement Leeuwarden. De scores voor samenwerking en verzet leiden ertoe dat verwacht wordt dat de kans op uitvoering erg groot is. De realiteit laat zien dat de gedragsmaatregel reeds achtmaal is toegepast. Dit correspondeert in redelijke mate met de verwachtingen.

De situatie in het arrondissement Maastricht ligt anders. Wederom zien we positieve scores voor de variabele samenwerking. Tevens zien we negatieve scores voor de variabele verzet. Dit leidt ertoe dat de kans op uitvoering als heel groot wordt geacht. Echter, de gedragsmaatregel is 'slechts' driemaal toegepast. In dit opzicht blijft de daadwerkelijke uitvoering van de gedragsmaatregel achter bij de verwachte uitvoering.

Hetzelfde beeld ontstaat als we kijken naar het arrondissement Roermond. De score voor samenwerking is bijzonder positief, waarbij de score voor verzet bijzonder negatief is. De verwachte kans op uitvoering van de gedragsmaatregel is daardoor bijzonder groot. Echter, de gedragsmaatregel is één keer toegepast. Dit blijft achter bij de verwachting.

In Rotterdam is de verwachte kans op uitvoering gemiddeld, als gevolg van de positieve score op verzet door het Openbaar Ministerie. Bureau Jeugdzorg zorgt weliswaar voor een negatieve score op verzet en beide organisaties scoren positief op samenwerking, desondanks is de verwachting dat de kans op uitvoering gemiddeld is. Dit correspondeert met de vier keren dat de gedragsmaatregel is uitgevoerd.

In Utrecht is de verwachte kans op uitvoering erg groot. De score voor samenwerking is erg groot en de score voor verzet negatief. Desondanks is de gedragsmaatregel niet vaak toegepast. Ook ditmaal blijft de uitvoering achter bij de verwachting.

Op basis van de score op samenwerking en verzet mag verwacht worden dat de kans op uitvoering in het arrondissement Zutphen groot is. De twee keren dat de gedragsmaatregel is uitgevoerd laat zien dat de verwachtingen met betrekking tot de uitvoering niet overeenkomen met de realiteit.

In Zwolle is de gedragsmaatregel reeds 17 keren toegepast. Dit correspondeert met de scores voor samenwerking en verzet. Deze geven aan dat de verwachte kans op uitvoering erg groot is. Dit komt overeen met het werkelijke aantal keren dat de gedragsmaatregel is uitgevoerd.

CONCLUSIE

Uit voorgaande analyse, kunnen we twee dingen concluderen. Ten eerste lijkt de combinatie van waarden voor de variabelen motivatie, informatie en macht een relatief goede voorspeller te zijn voor het type van sociale interactie dat kan optreden. In slechts drie van de veertien arrondissementen zijn inconsistente resultaten gevonden. In de overige elf arrondissementen komen verwachtingen overeen met de realiteit. Ten tweede, het type sociale interactie dat optreedt lijkt, op basis van onze gegevens, niet direct een goed voorspeller te zijn van de kans op uitvoering van het beleid. In slechts zes arrondissementen blijkt het sociale interactietype een goede voorspeller

te zijn van uitvoering van de gedragsmaatregel. In de overige acht arrondissementen zijn inconsistente resultaten gevonden met betrekking tot de voorspellende waarde van het sociale interactietype voor de uitvoering van de gedragsmaatregel. Deze conclusie moet wel met enige voorzichtigheid getrokken worden, gezien de beperkte set aan gegevens waarop deze conclusie is gebaseerd.

6. Conclusie

Dit hoofdstuk sluit het uitgevoerde onderzoek af. We hebben de case van de gedragsmaatregel gepresenteerd in het kader van de contextuele interactietheorie. Op basis hiervan hebben we geprobeerd de verschillen in uitvoering van de gedragsmaatregel aan te geven op basis van verschillen in waarden van de constellatie van de variabelen motivatie, informatie en macht. In algemene zin kan gesteld worden dat dit slechts ten dele is gelukt. Door problemen in de dataverzameling is er voor verschillende arrondissementen slechts een incompleet beeld ontstaan. Desondanks, hebben we gelukkig toch van een tweetal arrondissementen gegevens van alle betrokken actoren mogen ontvangen. Daarom kunnen we ons in dit afsluitende hoofdstuk richten op de beantwoording van de onderzoeksvraag en subvragen en doen we aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek.

6.1. Beantwoording onderzoeksvragen

De eerste twee subvragen zijn beantwoord in hoofdstuk twee. Hier volgt nu de beantwoording van de overige subvragen, waarna de centrale onderzoeksvraag beantwoord kan worden. Allereerst is gevraagd welke verschillen tussen de arrondissementen zijn waar te nemen in de uitvoering van de gedragsmaatregel. We kunnen de verschillen uitdrukken in het aantal keer dat de verschillende arrondissementen de gedragsmaatregel hebben uitgevoerd (zie tabel 1.1). Op basis hiervan nemen we waar dat er relatief grote verschillen zijn.

Deze verschillen hebben we geprobeerd te verklaren in termen van de contextuele interactie theorie. We hebben de combinatie van de waarden voor de variabelen motivatie, informatie en macht gemeten, evenals de waarden voor de variabelen samenwerking, verzet en leren. Op basis hiervan hebben we vastgesteld welk type van sociale interactie we verwachten dat optreedt. Op basis hiervan hebben we uitspraken gedaan over de verwachte kans op toepassing van het beleid.

De verschillen tussen arrondissementen zijn, voor wat betreft de typen sociale interacties en verwachte uitvoering, niet heel groot. De arrondissementen Alkmaar en Rotterdam laten een afwijkende score voor verzet zien en de arrondissement Zutphen heeft een wat lagere score op motivatie. Echter, voor het overige laten de arrondissementen vergelijkbare scores zien op de variabelen. De enige variabele die enige variatie tussen arrondissementen laat zien, is de variabele macht voor wat betreft de verhoudingen tussen actoren. In enkele arrondissement zien we een duidelijk dominante actor, zoals in Amsterdam en Zwolle. Echter, op basis van de beschikbare gegevens kan niet geconcludeerd worden dat hierdoor het grote verschil in uitvoering tussen Amsterdam en Zwolle en de andere arrondissementen verklaard wordt. Arrondissementen als Breda en Rotterdam laten ook een dominante actor zien met een positieve motivatie, terwijl de uitvoering van de gedragsmaatregel achterblijft bij de verwachting.

Als we de verwachte uitvoering van de gedragsmaatregel vergelijken met de daadwerkelijke toepassing van de gedragsmaatregel, dan zien we veel grotere verschillen dan we mogen verwachten op basis van de door ons verzamelde en geanalyseerde gegevens. De vraag hoe de verschillen tussen arrondissementen zijn te verklaren, is dan ook op basis van dit onderzoek lastig te beantwoorden.

6.2. De contextuele interactie theorie

Op basis van dit onderzoek kunnen we ook iets zeggen over de waarde van de contextuele interactie theorie. Allereerst kunnen we iets zeggen over relatie tussen verwachte sociale interactietypen en de daadwerkelijk optredende interactietypen. Op basis van onze gegevens blijkt dat verwachting en realiteit vrij goed met elkaar overeenkomen. In drie instanties is er sprake van inconsistente resultaten. In zowel Alkmaar en Rotterdam is er sprake van een positieve score op zowel samenwerking als verzet en in Zutphen is er een negatieve score op motivatie, maar een positieve score op samenwerking. Het feit dat zowel samenwerking als verzet optreedt, is iets waar de theorie geen rekening mee houdt. Ook het feit dat een negatieve score op motivatie en een positieve score op samenwerking samengaat, is iets wat de theorie niet voorziet.

Ten tweede kunnen we iets zeggen over de relatie tussen de verwachte uitvoering op basis van de sociale interactietypen en de daadwerkelijke uitvoering. Uit de gegevens van dit onderzoek blijkt dat de relatie tussen verwachte uitvoering en daadwerkelijke uitvoering, in het merendeel van de gevallen niet opgaat. In veel gevallen is

de voorspelling dat de kans op uitvoering erg groot is, terwijl het aantal keren dat de gedragsmaatregel wordt uitgevoerd, vrij laag ligt. De theorie is in dit opzicht geen goede voorspeller voor uitvoering van het beleid. Wellicht dat er andere variabelen dan waar de theorie in voorzien, een rol spelen in het gehele implementatieproces. Deze conclusie moet in het licht gezien worden van de beschikbare gegevens. Als gevolg van de problemen in de dataverzameling, moeten we erg voorzichtig zijn met onze conclusies. Tevens moet gezegd worden dat het type onderzoek, namelijk kwantitatief onderzoek, erg weinig zegt over achtergronden van resultaten. Voor een volledige conclusie is het noodzakelijk in te gaan op deze achtergronden en daarom een kwalitatief onderzoek uit te voeren.

6.3. Aanbevelingen

Dit onderzoek had als doel verschillen in uitvoering van de gedragsmaatregel bloot te leggen en een verklaring voor deze verschillen te geven. Dit is slechts ten dele gelukt. Allereerst speelt de keuze van het onderzoeksontwerp een rol. Gekozen is voor een kwantitatief ontwerp. Dit brengt het nadeel met zich mee dat er niet gekeken kan worden naar de diepere achtergronden van resultaten. In dit opzicht zou het aan te bevelen zijn om een eventueel vervolgonderzoek op een meer kwalitatieve wijze vorm te geven, zodat meer inzicht verkregen kan worden in de manier waarop de interacties tussen de verschillende actoren plaatsvindt. Op deze manier kan bepaald worden waarom in enkele arrondissementen op zowel samenwerking als verzet positief gescoord wordt.

Ten tweede speelde non-respons een grote rol in dit onderzoek. Alhoewel elke organisatie is gebeld en aangeschreven, bleef de respons vrij laag. Met betrekking tot de Raad voor de Kinderbescherming is zelfs gebleken dat zij op landelijk niveau eigenlijk niet wilde meewerken, ondanks toezegging van de verschillende lokale bureaus. Ook een vervolgvraag aan een aantal lokale bureaus leverde niets op, omdat het landelijk bureau inmiddels de aanwijzing had gegeven niet mee te werken aan het onderzoek. In dit opzicht is het aan te bevelen om qua verzoek tot medewerking vooraf op een wat hoger niveau in te zetten, om vervelende verrassingen te voorkomen.

Ten derde is het doen van aanbevelingen op grond van de theorie erg lastig, omdat gebleken is dat de theorie toepassing maar beperkt kan verklaren.

7. Bibliografie

- Babbie, E. (2004). *The Practice of Social Research*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomsons Learning.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Berge, M. t. (2008). Raad voor de Kinderbescherming, NIFP en Jeugdreclassering. In I. Weijers & F. Imkamp (Eds.), *Jeugdstrafrecht. In internationaal perspectief*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Bressers, J. T. A. (2004). Implementing sustainable development: how to know what works, where, when and how. *Governance for Sustainable Development: The Challenge of*
- Bressers, J. T. A. (2007). Contextual Interaction Theory and the issue of boundary definition: Governance and the motivation, cognitions and resources of actors. Institute for Governance Studies University of Twente.
- Bressers, J. T. A., Klok, P.-J., & O'Toole, L. J. (2000). Explaining policy action: A deductive but realistic theory. Enschede: Center for Clean Technology and Environmental Policy.
- Bressers, J. T. A., & Ringeling, P. d. A. B. (1996). Policy Implementation, in W.J.M. Kickert and F.A. van Vught (eds.) *Public Policy and Administration Sciences in the Netherlands* (pp. 125-146). London, New York: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Ferman, B. (1990). When Failure Is Success: Implementation and Madisonian Government. In D. J. Palumbo & D. J. Calista (Eds.), *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box* (pp. 3-18). Westport: Greenwood Press, Inc.
- Goggin, M. L., Bowman, A., Lester, J., & O'Toole, L. (1990a). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview/London: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.
- Goggin, M. L., Bowman, A., Lester, J., & O'Toole, L. (1990b). Studying the Dynamics of Public Policy Implementation: A Third-Generation Approach. In D. J. Palumbo & D. J. Calista (Eds.), *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box* (pp. 181-198). Westport: Greenwood Press, Inc.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. London: SAGE Publications.
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Krechtig, L., & Menger, A. (2008). Jeugdreclassering: het delict als maatstaf. In I. Weijers (Ed.), *Justitiële interventies. Voor jeugdige daders en risicjongeren*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- MOgroep. (2009). *De kerntaak van Bureau Jeugdzorg en de samenwerking met lokale partners*.
- O'Toole, L. J., Jr. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288.
- O'Toole, L. J., Jr. (2004). The Theory-Practice Issue in Policy Implementation Research. *Public Administration*, 82(2), 309-329.
- Owens, K. A. (2008). *Understanding how actors influence policy implementation. A comparative study of wetland restorations in New Jersey, Oregon, The Netherlands and Finland*. Enschede: University Twente.
- Palumbo, D. J., & Calista, D. J. (1990). Opening up the Black Box: Implementation and the Policy Process. . In D. J. Palumbo & D. J. Calista (Eds.), *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box* (pp. 3-18). Westport: Greenwood Press, Inc.
- Schofield, J. (2004). A model of learned implementation. *Public Administration*, 82(2), 283-308.
- Significant. (2009). *Impactanalyse gedragsbeïnvloedende maatregel*.
- TK. (2005-2006). Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdzorg met het oog op verruiming van de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen. Memorie van Toelichting. *Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2005-2006*, 30332(3).
- Toeleidingsproces. (2009). Retrieved 17-11-2009, 2009, from http://www.justitie.nl/images/Landelijk%20model%20toeleidingsproces%20GBM%20v1.1%2003%20juni%202009_tcm34-100606.ppt
- Van de Graaf, H., & Hoppe, R. (1996). *Beleid en Politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Bussum: Coutinho.

- Vogelzang, B. (2005). De jongere aanspreken; handboek methode jeugdreclassering: Maatschappelijk Ondernemers Groep.
- Weijers, I. (2008). Grondslagen van jeugdstrafrecht. In I. Weijers & F. Imkamp (Eds.), *Jeugdstrafrecht. In internationaal perspectief*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

8. Bijlagen

8.1. Vragenlijst implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel

Vragenlijst implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel

Wesley Nuyens -s9905545

E-mail: w.nuijens@student.utwente.nl

1	Is uw organisatie op de hoogte van het bestaan van de gedragsmaatregel?	Ja ☐
		Nee ☐

2	Indien uw organisatie op de hoogte is van het bestaan van de gedragsmaatregel, wanneer is uw organisatie geïnformeerd over de invoering van de gedragsmaatregel?	Jaartal:
---	--	----------

3	In welke mate bent u op de hoogte van de stappen die gezet moeten worden tijdens het uitvoeringsproces van de gedragsmaatregel?	Volledig op de hoogte ☐
		Voldoende op de hoogte ☐
		Onvoldoende op de hoogte ☐
		Helemaal niet op de hoogte ☐

4	In welke mate bent u op de hoogte van de taken en verantwoordelijkheden van uw eigen organisatie binnen het uitvoeringsproces van de gedragsmaatregel?	Volledig op de hoogte ☐
		Voldoende op de hoogte ☐
		Onvoldoende op de hoogte ☐
		Helemaal niet op de hoogte ☐

5	Met welke andere organisaties werkt u samen in het uitvoeringsproces van de gedragsmaatregel?
---	---

6 In welke mate bent u op de hoogte met de taken en verantwoordelijkheden van de andere betrokken organisaties binnen het uitvoeringsproces van de gedragsmaatregel?	Volledig op de hoogte ☐
	Voldoende op de hoogte ☐
	Onvoldoende op de hoogte ☐
	Helemaal niet op de hoogte ☐
7 In welke mate is benodigde informatie over de stappen die in het uitvoeringsproces genomen moeten worden van de gedragsmaatregel beschikbaar?	Volledig beschikbaar ☐
	Voldoende beschikbaar ☐
	Onvoldoende beschikbaar ☐
	Helemaal niet beschikbaar ☐
8 In welke mate is benodigde informatie met betrekking tot de uitvoering van de gedragsmaatregel duidelijk?	Zeer duidelijk ☐
	Voldoende duidelijk ☐
	Onvoldoende duidelijk ☐
	Zeer onduidelijk ☐
9 In welke mate komt de benodigde informatie met betrekking tot de uitvoering van de gedragsmaatregel op tijd?	Zeer op tijd ☐
	Voldoende op tijd ☐
	Onvoldoende op tijd ☐
	Zeer laat ☐
10 Indien informatie onvoldoende op tijd is of zeer laat, welke organisatie is, volgens u, hiervoor in de meeste gevallen verantwoordelijk?	

11 De doelstelling van de gedragsmaatregel is het bevorderen van de herintegratie van de jeugdige en de aanvaarding door de jeugdige van een opbouwende rol in de samenleving. In welke mate komt deze doelstelling overeen met de doelstelling van uw eigen organisatie aangaande jeugdigen?

Zeer mee overeen ☐

Een beetje mee overeen ☐

Er is een beetje verschil ☐

Er is zeer veel verschil ☐

12 Kunt u aangeven hoe vaak het lukt de jongere te motiveren voor de gedragsmaatregel?

Dat lukt altijd ☐

Dat lukt vaak ☐

Dat lukt weinig ☐

Dat lukt nooit ☐

13 Kunt u aangeven hoe vaak het lukt de omgeving van de jongere (ouders, school, vrienden) te motiveren voor de gedragsmaatregel?

Dat lukt altijd ☐

Dat lukt vaak ☐

Dat lukt weinig ☐

Dat lukt nooit ☐

14 In hoeverre wijkt de gedragsmaatregel af van methoden die u gewend was de jeugdigen, die in de doelgroep van de gedragsmaatregel vallen, op te leggen?

Geheel afwijkend ☐

Min of meer afwijkend ☐

Min of meer hetzelfde ☐

Geheel hetzelfde ☐

15 Op welke punten wijken deze methoden af van de gedragsmaatregel?

16 In hoeverre beschikken jongeren die in de doelgroep van de gedragsmaatregel vallen volgens u over het vermogen het traject tot een goed einde te brengen?

Dat lukt ze altijd ☐

Dat lukt ze vaak ☐

Dat lukt ze niet zo vaak ☐

Dat lukt ze nooit ☐

17 Ervaart u weleens druk van hogere autoriteiten om toch vooral het traject van de gedragsmaatregel in te slaan, ondanks dat u er niet geheel achter staat?

Dat ervaar ik altijd ☐

Dat ervaar ik vaak ☐

Dat ervaar ik weinig ☐

Dat ervaar ik nooit ☐

18 Ervaart u weleens druk van andere organisaties om het traject van de gedragsmaatregel in te slaan, ondanks dat u er niet geheel achter staat?

Dat ervaar ik altijd ☐

Dat ervaar ik vaak ☐

Dat ervaar ik weinig ☐

Dat ervaar ik nooit ☐

19 Op basis van welke beslisregel wordt de beslissing om het traject van de gedragsmaatregel in te slaan genomen?

Op basis van unanimiteit ☐

Op basis van consensus ☐

Uw organisatie beslist dit ☐

Een andere, betrokken organisatie beslist dit ☐

Anders, nl.: _____

20 Hoe vaak wordt de inhoudelijke beslissing om het traject van de gedragsmaatregel in te slaan op informele wijze, dat wil zeggen buiten de officiële overlegstructuren om, genomen?

Dat gebeurt altijd ☐

Dat gebeurt vaak ☐

Dat gebeurt weinig ☐

Dat gebeurt nooit ☐

21 Hoe vaak gebeurt het dat u het met andere organisaties niet eens wordt over een passende reactie met betrekking tot een jongere die in de doelgroep van de gedragsmaatregel valt?

Dat gebeurt altijd ☐

Dat gebeurt vaak ☐

Dat gebeurt weinig ☐

Dat gebeurt nooit ☐

22 Wat zijn redenen voor uw organisatie om de gedragsmaatregel af te wijzen als interventie voor een jeugdige (meerdere antwoorden mogelijk)?

Er is een passender interventie voorhanden ☐

Uw organisatie beschikt over te weinig informatie over het uitvoeringsproces ☐

Uw organisatie acht een succesvolle totstandkoming van gedragsmaatregel niet haalbaar ☐

Anders, nl. ☐

23 Beschikt u over voldoende tijd om, binnen het uitvoeringstraject van de gedragsmaatregel, uw taken uit te voeren?

Zeer veel tijd ☐

Voldoende tijd ☐

Onvoldoende tijd ☐

Veel te weinig tijd ☐

24	Beschikt u over voldoende financiële middelen om, binnen het uitvoerings- traject van de gedragsmaatregel, uw taken uit te voeren?	Zeer veel financiële midde- len ☐
		Voldoende financiële midde- len ☐
		Onvoldoende financiële middelen ☐
		Veel te weinig financiële middelen ☐
24	Beschikt u over voldoende personeel om, binnen het uitvoeringstraject van de gedragsmaatregel, uw taken uit te voeren?	Zeer veel personeel ☐
		Voldoende personeel ☐
		Onvoldoende personeel ☐
		Veel te weinig personeel ☐
25	Is er sprake van een procedure om systematisch tot een aanpak van de jongere te komen?	Ja ☐
		Nee ☐
26	In welke mate komt het voor dat dezelfde organisatie de gedragsmaatregel voorstelt als aanpak voor de jongere?	Dit gebeurt heel vaak ☐
		Dit gebeurt vaak ☐
		Dit gebeurt weinig ☐
		Dit gebeurt heel weinig ☐
27	In de discussie rondom de aanpak van de jongere, in welke mate kan ie- dereen vrijuit zijn mening geven?	Dit kan altijd ☐
		Dit kan vaak ☐
		Dit kan weinig ☐
		Dit kan nooit ☐

28 In de discussie rondom de aanpak van de jongere, in welke mate wordt er naar ieders mening gevraagd?

Dit gebeurt altijd ☐

Dit gebeurt vaak ☐

Dit gebeurt weinig ☐

Dit gebeurt nooit ☐

29 In welke mate is komt de discussie rondom de aanpak van de jongere uit op een strijd tussen meerdere voorstellen?

Dit gebeurt altijd ☐

Dit gebeurt vaak ☐

Dit gebeurt weinig ☐

Dit gebeurt nooit ☐

30 In welke mate is er sprake van dezelfde organisaties die niet instemmen met een voorstel tot de gedragsmaatregel?

Dit gebeurt altijd ☐

Dit gebeurt vaak ☐

Dit gebeurt weinig ☐

Dit gebeurt nooit ☐

31 Indien er sprake is van een dergelijke situatie, welke organisatie is hiervoor verantwoordelijk?

32 In welke mate is er sprake van organisaties die op gespannen voet staan met uw eigen opvattingen?

Dit gebeurt altijd ☐

Dit gebeurt vaak ☐

Dit gebeurt weinig ☐

Dit gebeurt nooit ☐

33 Zou u willen zeggen dat de betrokken organisaties het relatief snel eens worden met elkaar over de aanpak van de jongere?

Ja ☐

Nee ☐

34 Indien u onvoldoende op de hoogte bent van de te nemen stappen in het uitvoeringsproces van de gedragsmaatregel, bent u dan geneigd te kiezen voor een andere aanpak van de jongere?

Ja ☐

Nee ☐

35 Indien nee, neemt u dan initiatief om op zoek te gaan naar de ontbrekende informatie?

Ja ☐

Nee ☐

Einde vragenlijst.