

Procesevaluatie
Erkenningscommissie
Justitie

**Het functioneren van het erkenningsproces justitiële
gedragsinterventies gericht op recidivevermindering**

Bameveld, 9 november 2009

Referentie: WJ/bv/08.567

Auteur(s): Drs. L.P.W. (Wouter) Jongebreur

R. (Ruben) Lindenberg MSc

Opdrachtgever: WODC, ministerie van Justitie

© 2009 WODC, ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
Inleiding	7
Probleemstelling en onderzoeksvragen	8
Aanpak en onderzoeksopzet	8
Beoogd functioneren van de commissie en andere partijen in het erkenningsproces	9
Het functioneren van de erkenningscommissie	10
Het functioneren van het erkenningsproces	10
Eventuele taakuitbreiding van de commissie	13
Harmonisatie erkenningscommissies	14
Summary	17
Introduction	17
Statement of the problem and research questions	18
Approach and research method	18
How it is intended the Committee and other parties in the accreditation process should function	19
How the Accreditation Committee functions	20
How the accreditation process performs	20
The possibility of extending the Committee's tasks	23
Harmonising the accreditation committees	24
I Inleiding	27
Achtergrond en aanleiding	27
Programma Terugdringen Recidive	27
Vertaling what works principes naar justitieel beleid en de reactie uit het veld	29
Erkeningscommissie	30
Probleemstelling en onderzoeksvragen	32
Aanpak en onderzoeksopzet	35
Documentenonderzoek	35
Diepte-interviews	37
Groepsinterviews	39
Rapportage	40
Leeswijzer	40

2	Het beoogde functioneren van de erkenningscommissie	43
	Oorsprong en functie van de commissie	43
	Taken van de commissie	44
	Beoordelingsprocedure	45
	Rolopvatting van de commissie	46
	Verwerkingscapaciteit	47
	Taken van andere actoren in het erkenningsproces	47
3	Het functioneren van de erkenningscommissie	49
	Taakuitoefening	49
	Beoordelen	49
	Adviseren	66
	Communiceren	70
	Beoordelingsprocedure	71
	Rolopvatting	75
	Zorgvuldig	75
	Deskundig	77
	Onafhankelijk	78
	Verwerkingscapaciteit	81
	Conclusie functioneren erkenningscommissie	83
4	Het functioneren van andere partijen	87
	Gewenst aanbod van gedragsinterventies	87
	Volwassenen	87
	Jeugdigen	90
	Het indienen van gedragsinterventies	91
	Inschatting van de kans op erkenning	91
	Werkbaarheid van de eisen aan de indiening	92
	Effect van oordelen van de erkenningscommissie	93
	Gerealiseerd aanbod voor volwassenen en jeugdigen	94
	Volwassenen	94
	Jeugdigen	95
	Kwaliteit van gedragsinterventies en programmabeschrijvingen	97
	De uitvoering van gedragsinterventies	97
	Samenwerking beleidsdirecties met de erkenningscommissie	98
	Het functioneren van de commissie en andere partijen in breder perspectief	99
	What works: het creëren van aanbod van effectieve gedragsinterventies	99
	Bijdrage aan evidence based werken	100
	Gedragsinterventies staan niet op zichzelf	101

5	Taakuitbreiding	103
	Aanleidingen voor uitbreiding	103
	Forensische zorg	105
	Penitentiaire programma's	106
	Diagnose-instrumenten	107
	Site accreditation	108
	Conclusie uitbreiding taken	108
6	Harmonisatie	111
	Verschillen en overeenkomsten tussen de twee commissies	111
	Doelen erkenningscommissies en inbedding in het beleid	112
	Beoordelingscriteria	112
	Indienings- en beoordelingsproces	113
	Behoefte aan harmonisatie	114
	Draagvlak	115
	Verschillende vormen van harmonisatie	116
	Periodiek bijeenkomen	117
	Criteria en werkwijzen harmoniseren	117
	Eén loket	118
	Samengaan van de erkenningscommissies	118
7	Conclusies	121
	Conclusies met betrekking tot de probleemstelling	121
	Onderzoeksvraag 1: Hoe waren commissie en andere partijen beoogd te functioneren?	122
	Onderzoeksvraag 2: Hoe heeft de erkenningscommissie gefunctioneerd?	123
	Onderzoeksvraag 3: Hoe hebben de andere betrokken organisaties gefunctioneerd?	126
	Onderzoeksvraag 4: Is het mogelijk en wenselijk om de taken van de commissie uit te breiden?	127
	Onderzoeksvraag 5: Is het mogelijk en wenselijk om de criteria en werkwijzen van de erkenningscommissies te harmoniseren?	127
	Tot slot	129
A	Respondenten diepte-interviews	131
B	Beoordelingscriteria	133

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de procesevaluatie van de erkenningscommissie gedragsinterventies justitie. Deze evaluatie is uitgevoerd van maart tot en met september 2009 door onderzoeks- en adviesbureau Significant. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC) op aanvraag van de beleidsdirecties Justitieel Jeugdbeleid (DJJ) en Sanctie- en Preventiebeleid (DSP) van het ministerie van Justitie. In het formele instellingsbesluit van de erkenningscommissie is een procesevaluatie toegezegd waarin het werk van de commissie wordt onderzocht.

In de eerste plaats willen wij de voorzitter en leden van de begeleidingscommissie bedanken voor de bijdrage die zij hebben geleverd aan de totstandkoming van het rapport in deze vorm en de plezierige samenwerking. Met scherpe opmerkingen en een altijd kritische blik zijn zij van grote waarde geweest bij het opstellen van dit rapport. De begeleidingscommissie bestond uit de volgende leden:

- (a) De heer prof. dr. G. (Geert) Vervaeke (Hoge Raad voor de Justitie en Katholieke Universiteit Leuven, voorzitter);
- (b) De heer drs. A.W.M. (Ton) Eijken (Directie Justitieel Jeugdbeleid, ministerie van Justitie);
- (c) Mevrouw mr. W.M. (Willemien) de Jongste (WODC, projectbegeleider vanaf 15 mei 2009);
- (d) De heer drs. M. (Maurits) Kruissink (WODC, projectbegeleider tot 15 mei 2009);
- (e) Mevrouw drs. P.L.M. (Petra) Steinmann (Directie Sanctie en Preventiebeleid, ministerie van Justitie).

Natuurlijk was het niet mogelijk dit rapport te schrijven zonder de informatie die de respondenten ons gaven. Door de open en bereidwillige opstelling van de geïnterviewden konden wij de gegevens verzamelen die ten grondslag liggen aan dit rapport. Onze grote dank hiervoor. Ook willen wij het Bureau van de erkenningscommissie bedanken voor de snelle en adequate aanlevering van informatie op verschillende momenten in het onderzoeksproces. En als laatste een dankwoord aan Clare Wilkinson van Tessera Translations BV die de vertaling van de managementsamenvatting heeft verzorgd.

Met groot plezier hebben wij onderzoek verricht naar het functioneren van de erkenningscommissie. Wij zijn doordrongen van het belang van de bijdrage van de commissie aan het evidence based werken en uiteindelijk aan het realiseren van recidivevermindering. Wij hopen dat ook deze procesevaluatie in dat licht een bescheiden, leerzame bijdrage mag leveren.

Wouter Jongebreur, projectleider
Ruben Lindenberg, onderzoeker

Samenvatting

De Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie (hierna: erkenningscommissie of commissie) is een belangrijke rol toegedicht in de totstandkoming van een (beperkt) aanbod van justitiële gedragsinterventies, dat bij degelijke implementatie en uitvoering bijdraagt aan recidivevermindering. In deze samenvatting komen na een korte inleiding achtereenvolgens probleemstelling en onderzoeksvragen, onderzoeksopzet en de concluderende antwoorden op de onderzoeksvragen aan de orde.

Inleiding

Zeventig procent van de ex-gedetineerden komt binnen vijf jaar weer in aanraking met justitie. Ook voor andere groepen justitiabelen is de recidive hoog. Een belangrijke doelstelling van het beleid van het ministerie van Justitie is het voorkomen dat daders weer terugvallen in crimineel gedrag. Om dit doel te bereiken is het programma Terugdringen Recidive (TR) gestart, gericht op volwassenen. Doelstelling van het programma TR is onder andere het verminderen van recidive van (ex-) gedetineerden door het ontwikkelen van een standaard diagnose-instrument en effectieve gedragsinterventies.

Voor jeugdigen is in het programma Jeugd terecht (Jt) en vervolgens in het programma aanpak jeugdcriminaliteit een vergelijkbare doelstelling en aanpak geformuleerd. Bij de start van het programma Jeugd terecht in 2003 is als een van de maatregelen benoemd het invoeren van een effectiviteitstoets (naar buitenlands voorbeeld) voor programma's die in justitieel kader worden uitgevoerd, het ontwikkelen van een standaardprocedure voor certificering en het instellen van een landelijke toetsingscommissie.

De aanpak van de bovenstaande programma's is gebaseerd op de *what works* benadering zoals die al langere tijd in Engeland en Canada werd gebruikt. Door middel van wetenschappelijk onderzoek op basis van effectevaluaties zijn in deze benadering werkzame principes van gedragsinterventies ontwikkeld. Een gedragsinterventie¹ moet aansluiten bij het risico (*risk*), de behoeften (*needs*) en de responsiviteit (*responsivity*) van de justitiabele.

¹ Een justitiële gedragsinterventie is een programmatisch en gestructureerd geheel van methodische handelingen gericht op het beïnvloeden van iemands gedrag of omstandigheden, met als doel het voorkomen van recidive.

Des te beter de aansluiting, des te beter het effect dat mag worden verwacht van de betreffende gedragsinterventie. De werkgroep Interventies binnen het programma TR kreeg vervolgens de opdracht om deze werkwijze uit te werken voor de Nederlandse situatie en te beschrijven hoe tot een (gericht en beperkt) aanbod van aantoonbaar effectieve gedragsinterventies gekomen kon worden. De werkgroep heeft, op basis van in het buitenland gehanteerde criteria, kwaliteitscriteria opgesteld en het destijds bestaande aanbod daarop beoordeeld. Verder is de behoefte aan gedragsinterventies voor volwassenen in kaart gebracht.

Onderdeel van de aanpak is een erkenningscommissie die gedragsinterventies toetst op kwaliteitscriteria die van belang zijn voor het vaststellen van de verwachte effectiviteit. Op 30 augustus 2005 heeft de minister van Justitie de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie ingesteld met de belofte dat deze na drie jaar geëvalueerd zou worden. Onderhavig onderzoeksrapport bevat de resultaten van deze procesevaluatie.

Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor deze procesevaluatie is als volgt:

In hoeverre heeft de Erkenningscommissie in de afgelopen (drie) jaren sinds de oprichting gefunctioneerd op de manier zoals werd beoogd, doen zich hierin knelpunten voor en in hoeverre behoeft de manier van werken aanpassing?

In aanvulling hierop zijn op verzoek van de beleidsdirecties de eventuele uitbreiding van taken van de erkenningscommissie en het eventueel harmoniseren van de taken van de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie en de Erkenningscommissie Jeugdinterventies in het onderzoek aan de orde geweest.

Aanpak en onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet voor de evaluatie bestond uit documentenonderzoek, diepte-interviews en groepsessies.

Het documentenonderzoek betrof zowel openbare stukken (grotendeels beschikbaar via de website van de commissie) als ook documenten die zijn opgesteld voor intern gebruik in de erkenningscommissie en/of officiële communicatie tussen partijen in het erkenningsproces, zoals beoordelingsbrieven, beoordelingsdossiers, beoordelingsnumeringen en uitgebrachte adviezen. Het documentenonderzoek is naast de rol van primaire onderzoeksbron ook gebruikt ter voorbereiding op de diepte-interviews.

Een groot deel van de onderzoeksgegevens is verzameld door middel van ongeveer 30 diepte-interviews met het bureau en leden van de erkenningscommissie, beleidsdirecties, indieners en een ontwikkelaar. Daarnaast hebben interviews plaatsgevonden met het WODC en enkele betrokkenen bij het werk van de erkenningscommissie jeugdinterventies.

Ten slotte zijn twee groepsessies gehouden; één met het bureau en de leden van de erkenningscommissie en één met de respondenten die de beleidsdirecties en indieners vertegenwoordigen. In deze sessies zijn enerzijds de resultaten van de interviews op groepsniveau teruggekoppeld en getoetst bij de respondenten. Anderzijds is in de sessie met de leden van de erkenningscommissie gereflecteerd op bevindingen van andere partijen in het erkenningsproces en omgekeerd.

Beoogd functioneren van de commissie en andere partijen in het erkenningsproces

In het zogenoemde referentiedocument erkenningscommissie gedragsinterventies justitie is het beoogde functioneren van de commissie en andere partijen vastgelegd. Tegen deze achtergrond is in dit onderzoek het functioneren van het erkenningsproces onderzocht. Het werk van de erkenningscommissie moet bijdragen aan de doelstelling van het realiseren van een (beperkt) aanbod van effectieve gedragsinterventies. De taken van de commissie zijn het beoordelen van ingediende gedragsinterventies, het adviseren van de minister van Justitie over zaken die te maken met de primaire beoordelingstaak en het verspreiden van kennis over de (voorlopige) erkende gedragsinterventies naar een breder publiek.

De beoordeling vindt plaats op basis van door het ministerie van Justitie vastgestelde kwaliteitscriteria, die - indien noodzakelijk - door de commissie nader worden geoperationaliseerd. De beoordelingen leiden al dan niet tot een erkenning. De inhoudelijke beoordeling en de wijze waarop het beoordelingsresultaat wordt gecommuniceerd met de indieners, moeten bijdragen aan de verbetering van de programmabeschrijvingen van de gedragsinterventies. Het indieningsproces moet zodanig zijn ingericht dat de doelstelling van de selectie van (in theorie) effectieve gedragsinterventies wordt behaald. De extra lasten die dit met zich meebrengt, moeten in een redelijke verhouding staan tot de voordelen van het 'erkenningssysteem'. Bureaucratisering moet zoveel mogelijk worden voorkomen.

De tweede taak van de commissie betreft het geven van gevraagd en ongevraagd advies aan de minister van Justitie. Deze adviestaak is nauw omschreven. Het geven van advies ter verbetering van de ontwikkeling over afzonderlijke interventies is geen onderdeel van deze taak.

De derde taak betreft het openbaar maken van de positief beoordeelde gedragsinterventies. Volgens het referentiedocument moeten in de rolopvatting zorgvuldigheid, deskundigheid en onafhankelijkheid centraal staan. Bij zorgvuldigheid horen duidelijkheid over de procedures van de commissie en een goed en consistent beoordelingsproces inclusief uitvoering daarvan. Onder deskundigheid wordt verstaan dat de samenstelling van de commissie zodanig moet zijn dat zowel de relevante academische achtergrond als ook de kennis van de uitvoeringspraktijk voldoende vertegenwoordigd is. Onafhankelijkheid heeft betrekking op de oordeelsvorming die los van de belangen van politiek en uitvoeringspraktijk tot stand moeten komen.

De beleidsdirecties hebben als taken het gebruik van erkende gedragsinterventies te stimuleren en de controle op de uitvoering van de gedragsinterventies te borgen. Hierbij zijn zij (gedelegeerd) opdrachtgever van zowel de erkenningscommissie als de uitvoeringsorganisaties. De indieners (de ingeperkte lijst van partijen die de gedragsinterventies gaan uitvoeren of inkopen) hebben als taak programmabeschrijvingen van gedragsinterventies in te dienen die voldoen aan de eisen van de commissie.

Het functioneren van de erkenningscommissie

De conclusies die getrokken kunnen worden naar aanleiding van deze evaluatie zijn hieronder weergegeven. Allereerst worden de conclusies met betrekking tot het functioneren van de erkenningscommissie en andere partijen in het erkenningsproces weergegeven. Vervolgens komen de conclusies met betrekking tot eventuele taakuitbreiding van de commissie als de eventuele harmonisatie van de erkenningscommissie Justitie en de erkenningscommissie Jeugdinterventies aan de orde.

Het functioneren van het erkenningsproces

Uit deze evaluatie is gebleken dat de erkenningscommissie gedragsinterventies justitie in grote lijnen functioneert zoals is beoogd. Het gewenste aanbod van gedragsinterventies voor zowel volwassenen als jeugdigen is voor een aanzienlijk deel gerealiseerd. Wel moet een aantal gedragsinterventies met een voorlopige erkenning nog de erkenning zien te krijgen en is een aantal gedragsinterventies nog in ontwikkeling.

Het instellen en functioneren van de erkenningscommissie in combinatie met de financiering van alleen erkende gedragsinterventies (op termijn) heeft volgens alle betrokkenen een belangrijke bijdrage geleverd aan de benodigde cultuuromslag om evidence based te gaan werken. Het is een moeilijk proces, dat in het bijzonder zo wordt gevoeld door de indieners, maar het wordt wel als noodzakelijk en waardevol beoordeeld.

Beoordelingsproces

De erkenningscommissie heeft tot en met juni 2009 55 maal een oordeel geveld over in totaal 32 gedraginterventies. Het resultaat van ruim drie jaar beoordelen is dat er nu 11 gedraginterventies erkend, 11 gedraginterventies voorlopig erkend en 10 gedraginterventies niet erkend zijn. De beoordelingen van de commissie worden door de indieners als 'streng doch rechtvaardig' ervaren en de beoordelingsbrieven helpen bij het verbeteren van de interventies.

Bij de totstandkoming van de beoordelingen hecht de commissie veel waarde aan haar onafhankelijkheid, maar ook zorgvuldigheid is een belangrijke waarde van de commissie. Intern is een procedure opgesteld waarin waarborgen zijn opgenomen voor een zorgvuldige en consistente beoordeling. Er is een verschoningsprocedure, waarvan geregeld en door (bijna) alle leden gebruik wordt gemaakt. Leden die op enige wijze een belang kunnen hebben bij de uitkomst van de beoordeling onthouden zich van beoordeling. Daarnaast vervult het bureau een belangrijke rol bij het bewaken van de consistentie van de beoordeling in de voorbereiding van de beoordeling en tijdens de zittingen. Hiertoe houdt het bureau een jurisprudentie bij van eerdere beoordelingen.

Het is gebleken dat de criteria die bij de beoordeling worden gebruikt voor zowel de commissie als de indieners over het algemeen werkbaar en compleet zijn. Doordat er een uitgebreide operationalisering bestaat, kunnen de indieners aan de hand daarvan goed een beschrijving van de interventie opstellen. Wel is de (niet door de commissie openbaar gemaakte) weging en normering van subcriteria niet helder voor de indieners. Er wordt vooral slecht gescoord op criterium 2 (selectie van justitiabelen) en criterium 4 (gebruik van bewezen effectieve methoden). Op criterium 10 (evaluatie) werd eerder niet goed gescoord, maar de laatste jaren is dit verbeterd, mede door de ondersteuning die het WODC biedt aan indieners.

Invulling beoordelingsproces en onafhankelijkheid

Er zijn echter ook knelpunten. Veel indieners zijn niet helemaal tevreden over de manier waarop het beoordelingsproces is ingericht. Een veel gehoord knelpunt is de gesloten opstelling van de erkenningscommissie. De reden dat indieners meer direct contact willen hebben, is dat ze van mening zijn daarmee sneller tot betere programma's te kunnen komen. Het zou met andere woorden de efficiëntie ten goede komen. Dit zou meer passen bij de gedachte dat alle partijen in het erkenningsproces hetzelfde doel nastreven van het komen tot een (beperkt) aanbod van effectieve gedraginterventies.

Gezien de belangen die met de uitslag van de beoordeling gemoeid zijn, is onafhankelijkheid voor de commissie en beleidsdirecties een belangrijke keuze. Op dit moment is het beoordelingsproces vooral ingericht met het oog op het bewaren van onafhankelijkheid.

Om die reden is er geen direct contact tussen indieners en de commissie. Het is mogelijk om op punten tegemoet te komen aan de wens van de indieners om meer direct contact met de commissie te hebben zonder af te doen aan deze onafhankelijkheid. Bezien vanuit het doel van de erkenningscommissie om de ontwikkeling van effectieve gedragsinterventies te stimuleren, is er volgens de onderzoekers ook ruimte voor de commissie zich minder als een gesloten instituut op te stellen en met de indieners in dialoog te treden. Er bestaat immers ook de verschoningsplicht als waarborg voor de onafhankelijkheid van de leden. Een aanpassing van de procedure kan volgens indieners bovendien de administratieve lasten voor hen verlagen.

Implementatie en uitvoering van gedragsinterventies

Met betrekking tot de uitvoering bestaan diverse zorgen. Zowel de commissie, de beleidsdirecties als de indieners zelf maken zich zorgen om het goed en tijdig kunnen implementeren van de gedragsinterventies en het tijdig kunnen uitvoeren van de proces- en effectevaluatie. Een zorgvuldige uitvoering is echter wel van cruciaal belang voor de effectiviteit van gedragsinterventies. Vijf jaar na het moment van erkenning moet de bewezen effectiviteit van een gedragsinterventie worden aangetoond.

Een aantal indieners en de beleidsdirecties vinden dat in de erkenningscommissie onvoldoende aandacht is voor implementeerbaarheid en uitvoerbaarheid. Indieners ervaren dat het implementatieproces stapsgewijs gaat en veel tijd kost vanwege de benodigde cultuuromslag bij uitvoeringsorganisaties. De geldigheidstermijnen van een voorlopige erkenning (2 jaar) en een erkenning (5 jaar) zijn volgens een aantal indieners en de geïnterviewden van de beleidsdirecties relatief kort, aangezien er in die beperkte tijd zowel een proces- als een effectevaluatie moet worden uitgevoerd. De uitvoerbaarheid komt slechts als één van de aspecten binnen kwaliteitscriterium 8 (continuïteit) aan de orde. De indieners denken dat het gebrek aan aandacht voor de uitvoerbaarheid komt doordat er in de commissie overwegend wetenschappelijke experts zitting hebben.

De commissie en de geïnterviewden van de beleidsdirecties zien een risico in het feit dat de erkenning teveel als eindpunt (doel op zich) en niet als vertrekpunt wordt gezien. Daarbij bestaat ook het risico dat programmabeschrijvingen worden toegeschreven naar wat de erkenningscommissie wil horen. Indieners leren door de tijd heen immers wat de commissie wel en niet accepteert in een programmabeschrijving. Een bijkomend risico is dat de expertise van het ontwikkelen van programmabeschrijvingen van gedragsinterventies niet altijd wordt opgebouwd bij indieners, maar bij externe ontwikkelaars die ten behoeve van de indiener een voorstel maken die vervolgens door de indieners worden ingediend.

Taken adviseren en communiceren

De adviestaak van de commissie is vooralsnog niet in ruime mate tot ontwikkeling gekomen. Er zijn twee gevraagde en één ongevraagd advies gegeven.

De adviestaak wordt door het ministerie van Justitie niet onverdeeld positief beoordeeld. Inhoudelijk zijn de beleidsdirecties tevreden over de (gevraagde) adviezen. Vooral de lange doorlooptijd voor het opstellen van het advies is problematisch, omdat het daarmee aan relevantie in het beleidsproces inboet. In de erkenningscommissie zelf gaan er stemmen op om de adviestaak uit te breiden. De expertise van de leden van de commissie op het gebied van gedragsinterventies kan ook volgens de beleidsdirecties breder ingezet kunnen worden.

De commissie vult haar taak met betrekking tot het verspreiden van kennis over effectieve gedragsinterventies in zoals beoogd. In verscheidene vormen (website, nieuwsbrief, jaarverslag en een verslag van de internationale conferentie) wordt informatie verstrekt over het werk van de commissie.

Ten slotte

De ervaringen met het beoordelingsproces die als goed worden geduid, geven nog geen garanties voor de doelbereiking van de interventies zelf. Wel is het aanbod van gedragsinterventies sterk teruggebracht (van enkele honderden naar enkele tientallen) en kwalitatief verbeterd. Voor het behalen van de doelstellingen van de programma's Terugdringen Recidive en Jeugd terecht is echter meer nodig. De verschillende onderdelen van de programma's zijn alle vitaal voor het aanbieden van een effectieve persoonsgerichte aanpak. Pas als alle onderdelen van het beleid (en niet alleen de erkenningscommissie) functioneren zoals beoogd mag er verwacht worden dat er een effect op recidive zal zijn. Er is nu nog weinig inzicht in het functioneren van deze andere onderdelen van het beleid, waardoor onzeker blijft dat het beleid succesvol zal zijn.

Eventuele taakuitbreiding van de commissie

Nu de taak van het beoordelen van gedragsinterventies - gelet op de nog te verwachten aantallen in te dienen gedragsinterventies - minder werk met zich meebrengt en het ministerie van Justitie goede ervaringen heeft opgedaan met de erkenningscommissie, wordt er nagedacht over mogelijke taakuitbreiding naar gedragsinterventies in andere justitiële settings. Ook de erkenningscommissie zelf staat positief tegenover het uitbreiden van het werkgebied, zij het vooral tegenover het beoordelen van gedragsinterventies die worden toegepast in de forensische zorg (waaronder TBS-klinieken).

De uitbreiding heeft wel consequenties voor de definitie van de lijst van indieners en de operationalisering van een aantal kwaliteitscriteria (in ieder geval wat betreft de criteria

continuïteit en evaluatie). Het beoordelen van interventies binnen penitentiaire programma's blijkt niet nodig te zijn, omdat in dit kader alleen erkende interventies worden aangeboden.

Het beoordelen van het diagnose-instrumentarium zou ook een verbreding voorbij gedragsinterventies betekenen. Dit wordt door enkele leden van de commissie wél als een wenselijke (maar niet als logische, eerstvolgende) uitbreiding gezien, omdat het nauw verweven is met het werk dat nu al wordt gedaan. Dit brengt echter wel met zich mee dat de benodigde expertise in de commissie op dit vlak moet worden uitgebreid en dat er voor dit onderdeel nieuwe kwaliteitscriteria ontwikkeld moeten worden. Een alternatief hiervoor zou zijn dat de Commissie Testaangelegenheden Nederland (COTAN) een dergelijke toetsing oppakt, aangevuld met de benodigde expertise in het justitiële veld en de *what works* benadering.

Er is ook een wens van een enkele indiener om de taken in de breedte uit te breiden, door ook interventies te beoordelen die niet direct op recidive zijn gericht. De commissie ziet hiervan niet de noodzaak in, noch denkt zij dat het praktisch goed mogelijk zal zijn om de context, bijvoorbeeld toezicht, te beoordelen omdat het geen afgebakend geheel is. Ook de geïnterviewden bij de beleidsdirecties willen het (vooralsnog) houden bij de maatstaf 'recidive'. Interventies die niet direct op recidive zijn gericht kunnen eventueel ook bij de erkenningscommissie van het NJI worden ingediend.

Harmonisatie erkenningscommissies

De erkenningscommissie (Justitie) en de erkenningscommissie Jeugdinterventies lijken van een afstand op elkaar, maar van dichtbij bekeken zijn er ook belangrijke verschillen waar te nemen. De overeenkomsten liggen vooral in de opdracht van de commissies en de gebruikte criteria bij de beoordeling. Beide commissies toetsen gedragsinterventies op de theoretische effectiviteit. Dit doen ze op basis van criteria die in de kern overeenkomen. Het belangrijkste verschil is dat de erkenningscommissie Justitie de interventies beoordeelt op recidivevermindering en de erkenningscommissie jeugdinterventies op andere doelvariabelen. Andere verschillen tussen de beide commissies zijn vooral te vinden in de organisatie van het erkenningsproces en de relatie die ze met het beleid en de aansturing die ze vanuit de opdrachtgever hebben. Kort samengevat wordt de erkenningscommissie Justitie direct aangestuurd door haar opdrachtgever en staat de erkenningscommissie jeugdinterventies midden in het veld en alleen indirect aangestuurd vanuit haar opdrachtgever.

Bij de eerste verkenning in dit onderzoek blijkt dat er wel mogelijkheden zijn tot meer samenwerken (ervaringen uitwisselen en criteria en werkwijze afstemmen), maar dat het volledig harmoniseren van procedures of het laten samengaan van de erkenningscommissies volgens de geïnterviewden een stuk moeilijker ligt.

Eenzijds is er de wens de eigen beoordelingscultuur van beide commissies te behouden. Anderzijds zijn de procedures en criteria niet helemaal verenigbaar. Dit laatste komt met name doordat de functie van beide commissies in het overheidsbeleid verschilt (en daarmee zijn er bij beide commissies ook verschillende gevolgen van de beoordeling). Het veranderen van procedures en criteria is hiermee moeilijk uit te voeren.

Omdat er geen sterke roep is om harmonisatie vanuit het veld, is de mate waarin het in het beleid belangrijk wordt gevonden de versnippering tegen te gaan bepalend voor de vraag of het wenselijk is te harmoniseren. Hierbij wordt opgemerkt dat de versnippering vooral van een afstand bezien, lijkt te bestaan. Het specifieke werktelein van de erkenningscommissie justitie verschilt bij nadere beschouwing aanzienlijk van de erkenningscommissie jeugdinterventies. De interventies die de erkenningscommissie justitie beoordeelt zijn namelijk specifiek voor justitiabelen ontwikkeld, terwijl de jeugdinterventies op een breder terrein te vinden zijn. Dit is voor partijen 'in het veld' voldoende helder.

Summary

The *Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie* (Ministry of Justice Accreditation Committee for Behavioural Interventions, hereinafter called the Accreditation Committee or the Committee) has been given a significant role in the creation of a limited range of judicial behavioural interventions which, if implemented and executed correctly, should help to reduce reoffending. This summary starts with a brief introduction, followed by the statement of the problem and research questions, the research design and the concluding answers to the research questions.

Introduction

Seventy percent of former prisoners come into contact with the law again within five years. Levels of recidivism are also high for other groups of offenders. Preventing perpetrators from relapsing into criminal behaviour is an important policy objective for the Ministry of Justice. The *Terugdringen Recidive* programme (recidivism reduction programme, abbreviated to TR in Dutch) was started in order to achieve this objective. One of the aims of the TR programme is to cut reoffending by (former) prisoners by developing a standard diagnostic instrument and effective behavioural interventions.

A similar objective and approach were formulated for young criminals in the *Jeugd terecht* programme (youth on trial programme, abbreviated to Jt in Dutch) and subsequently in the *Aanpak jeugdcriminaliteit* programme (tackling youth crime programme). When the Jt programme started in 2003, one of the measures specified was the introduction of a test of effectiveness (emulating the example of other countries) for programmes carried out for judicial purposes, a standard procedure for accreditation and the installation of a national accreditation committee.

The course taken by the above-mentioned programmes is based on the 'what works' approach, which has been used for some time in England and Canada. In this approach, workable principles for behavioural interventions are developed using academic research based on impact assessments. A behavioural intervention² should match the risk, needs and responsivity of the offender.

² A judicial behavioural intervention is a programmatic and structured set of methodical treatments aimed at influencing an individual's behaviour or circumstances in order to prevent the individual reoffending.

The better the match, the greater the impact the behavioural intervention can be expected to have. The interventions working group within the TR programme was then given the task of operationalising this approach for the Dutch situation and describing how to obtain a limited, focused range of available behavioural interventions that can be shown to be effective. The working group compiled a list of quality criteria based on criteria used in other countries, and assessed the interventions then available against those criteria. It also gathered information about behavioural intervention requirements for adults.

One element of the approach is an accreditation committee that assesses behavioural interventions against quality criteria that are relevant for determining the expected effectiveness. On 30 August 2005 the Minister for Justice set up the Ministry of Justice Accreditation Committee for Behavioural Interventions, promising that it would be evaluated after a period of three years. This research report contains the results of that process evaluation.

Statement of the problem and research questions

The main research question for this process evaluation is as follows:

To what extent has the Accreditation Committee functioned as intended in the three years that have passed since its inception, to what extent are there problem areas and to what extent are changes required in the way it works?

In addition to this, the study also considered the possibility of extending the tasks of the Accreditation Committee and of harmonising the tasks of the Ministry of Justice Accreditation Committee for Behavioural Interventions and the *Erkenningscommissie Jeugdinterventies* (Accreditation Committee for Youth Interventions), both on the request of the policy departments.

Approach and research method

The research method used for the evaluation consisted of a document study, in-depth interviews and group sessions.

The document study covered both publicly available documents (primarily available through the Committee's website) and documents drawn up for internal use within the Accreditation Committee and/or for official communication between the parties in the accreditation process, including assessment letters, assessment files, assessment standards and recommendations made. The document study served as preparation for the in-depth interviews, in addition to being a primary research source.

A substantial proportion of the research data was collected using around thirty in-depth interviews with the bureau and members of the Accreditation Committee, policy departments, applicants and an intervention developer. Interviews were also held with the Research and Documentation Centre (WODC in Dutch) and a few individuals involved with the work of the Accreditation Committee for Youth Interventions.

Finally, two group sessions were held: one with the bureau and the members of the Accreditation Committee and one with the respondents representing the policy departments and the applicants. These sessions were used on the one hand to give feedback at the group level on the results of the interviews and to check those results with the respondents. At the same time, the session with the Accreditation Committee members was used to reflect on the findings of other parties in the accreditation process, and similarly for the other session.

How it is intended the Committee and other parties in the accreditation process should function

How it is intended that the Committee and other parties should function is laid down in the so-called reference document for the Ministry of Justice Accreditation Committee for Behavioural Interventions. The examination in this study of how the accreditation process works was carried out in the light of that document. The Accreditation Committee's work should make a contribution towards the objective of making a limited range of effective behavioural interventions available. The Committee's tasks are assessing submitted behavioural interventions, advising the Minister for Justice on matters connected with its primary task of evaluation and disseminating information about the fully or provisionally accredited behavioural interventions among a wider public.

Assessments are made using quality criteria determined by the Ministry of Justice, which the Committee may work out in more detail if that turns out to be necessary for practical application. Assessments may or may not result in accreditation. The content of the assessments and the manner in which the applicants are informed of the evaluation results are supposed to contribute to the improvement of the programme descriptions of the behavioural interventions. The submission process should be set up in such a way that the objective of selecting behavioural objectives that are (theoretically) effective is achieved. The extra work involved should not be disproportionate to the advantages of the 'accreditation system'. Excessive bureaucracy should be avoided wherever possible.

The Committee's second task is to make recommendations to the Minister for Justice, both on request and as it sees fit. This advisory task is specified in detail. The task does not include making recommendations on improving the development of individual interventions.

The third task involves making public those behavioural interventions that receive a positive assessment. The reference document states that due care, expertise and independence should be key elements governing the Committee's role. Due care involves making clear what the Committee's procedures are, plus a proper and consistent assessment process - not just in theory but in practice too. Expertise means that the composition of the Committee should be such that both the relevant academic backgrounds and knowledge of practical implementation are sufficiently represented. Independence concerns the process of coming to a judgement, which should be made without regard to political interests or practical implementation.

The task of the policy departments is to encourage the use of accredited behavioural interventions and to safeguard monitoring of the implementation of the behavioural interventions. In doing so, they function as the (delegated) commissioning party for both the Accreditation Committee and the implementing bodies. The task of the applicants (the limited list of parties who intend to carry out or purchase the behavioural interventions) is to submit programme descriptions of behavioural interventions that meet the requirements of the Committee.

How the Accreditation Committee functions

The conclusions to be drawn from this evaluation study are given below. First, the conclusions are presented regarding how the Accreditation Committee and other parties in the accreditation process are functioning. Then the conclusions are given regarding the options of extending the tasks of the Committee and of harmonising the Ministry of Justice Accreditation Committee and the Accreditation Committee for Youth Interventions.

How the accreditation process performs

This evaluation study shows that on the whole the Ministry of Justice Accreditation Committee for Behavioural Interventions is performing as intended. To a large extent, the desired range of available behavioural interventions for both adults and young offenders has been realised. A number of behavioural interventions with provisional accreditation do still need to obtain accreditation and there are also some behavioural interventions still under development.

All those involved agree that the installation and work of the Accreditation Committee, combined with the fact that in future funding will only be available for accredited behavioural interventions, has made a major contribution to the change in attitudes required for evidence-based working methods. It is a difficult process, and is felt to be so in particular by the applicants, but it is considered to be both essential and valuable.

Evaluation process

In the period up to and including June 2009, the Accreditation Committee passed judgement 55 times on 32 behavioural interventions in all. The result of more than three years of assessment is that 11 behavioural interventions have received accreditation, 11 behavioural interventions have received provisional accreditation and 10 behavioural interventions have not been accredited. The applicants see the Committee's judgements as 'strict but fair', and the assessment letters help improve the interventions.

The Committee attaches considerable importance to its independence when making assessments, but the exercise of due care is also a key value for the Committee. An internal procedure has been set up containing safeguards for careful, consistent assessments. There is a disqualification procedure, which has been used regularly and by nearly all the members. Members who could have an interest in the outcome of an assessment in whatever way refrain from passing judgement. In addition, the bureau plays a significant role in ensuring the consistency of judgements during the preparation of assessments and the actual sessions. The bureau keeps records for this purpose of legal precedents in earlier assessments.

It seems that both the Committee and the applicants generally consider the criteria used for the assessments to be workable and exhaustive. As they have been worked out in considerable detail, the applicants can use that to compile an appropriate description of their intervention. However, the weighting and standardisation of the subcriteria (which the Committee does not make public) are not clear to the applicants. Poor scores are achieved in particular for criterion 2 (selection of offenders) and criterion 4 (use of proven effective methods). Poor scores were achieved in the past for criterion 10 (evaluation) but there have been improvements in the past couple of years, in part due to the support the WODC offers applicants.

Implementation of the evaluation process and independence

However, there are problem areas. Many applicants are not entirely satisfied with the way in which the assessment process has been set up. A problem that is frequently cited is the unapproachable attitude of the Accreditation Committee. The reason applicants want more direct contact is that they feel this would enable them to produce better programmes more quickly. In other words, it would increase the efficiency of the process. That would fit better with the idea that all parties in the accreditation process are working towards the same goal of creating a limited available range of effective behavioural interventions.

The independence of the Committee and the policy departments is an important choice, given the interests at stake in the assessment results. At the moment the assessment process has been set up primarily with a view to safeguarding independence.

That is why there is no direct contact between the applicants and the Committee. It is possible to satisfy the applicants' need for more direct contact with the Committee to some extent without compromising that independence. The researchers feel, in the light of the Accreditation Committee's objective of encouraging the development of effective behavioural interventions, that there is room for the Committee to behave less like a closed institute and to enter into a dialogue with the applicants. After all, the obligation to withdraw from judgement acts as a safeguard for the independence of the members. What is more, applicants say that such a modification of the procedure would reduce their administrative burden.

Implementation and application of behavioural interventions

There are a number of worries regarding implementation. The Committee, the policy departments and the applicants themselves are concerned about the ability to implement the behavioural interventions properly and in good time as well as the ability to carry out the process and impact evaluations in good time. However, it is crucial for the effectiveness of behavioural interventions that they are carried out with due care. The proven effectiveness of a behavioural intervention has to be demonstrated five years after it has received accreditation.

Some applicants and the policy departments feel the Accreditation Committee pays too little attention to the feasibility of implementation and application. It is the experience of applicants that the implementation process proceeds step by step, with the change of attitudes that is required at the implementing bodies costing a considerable amount of time. A number of applicants and the interviewees at the policy departments feel that the period of validity for provisional accreditation (two years) and full accreditation (five years) is relatively short, given that both a process evaluation and an impact assessment need to be carried out during that period. The feasibility of implementation appears as only one of several aspects of quality criterion 8 (continuity). The applicants think the lack of interest in the feasibility of implementation is due to the fact that the Committee members are overwhelmingly academic experts.

The Committee and the respondents in the policy departments see a risk in the fact that accreditation tends to be seen as the final destination (an end in itself) rather than as the starting point. There is also the risk that the programme descriptions are written to fit with what the Accreditation Committee wants to hear. After all, as time passes the applicants learn what the Committee does and does not accept in a programme description. An additional risk is that it is not always the applicants themselves who are acquiring expertise in developing programme descriptions of behavioural interventions; rather it is external developers who draw up a proposal for an applicant, with the proposal then being submitted by the applicant.

Tasks of giving advice and communicating

Up to now, the Committee's advisory task has not been developed very far. Two recommendations were made on request and one because the Committee saw fit.

The Ministry of Justice is not entirely positive in its opinion of the advisory task. The policy departments are satisfied with the content of the (requested) recommendations. The considerable length of time it takes for a recommendation to be drawn up is seen as a particular problem as it reduces the relevance of the advice to the policy process. In the Accreditation Committee itself there are people who are keen to extend the advisory task. The policy departments too feel that the expertise of the Committee members in the field of behavioural interventions could be deployed more widely.

The Committee carries out its task of disseminating information about effective behavioural interventions as intended. Information about the Committee's work is released in various ways (the website, the newsletter, the annual reports and a report of the international conference).

Finally

The positive experiences with the assessment process are no guarantee that the interventions themselves will achieve their objective. It is true that the number of behavioural interventions available has been substantially reduced (from several hundred to a few dozen) and their quality improved. However more is required if the TR and Jt programmes are to achieve their objectives. All of the different components of the programmes are vital in providing an effective approach focusing on the individual. They can only be expected to have an effect on levels of reoffending once all the policy instruments (and not just the Accreditation Committee) are working as intended. There is currently not enough insight into the way these other policy components function, so it is still not certain whether the policy will be successful.

The possibility of extending the Committee's tasks

Now that the task of assessing behavioural interventions is taking up less time - taking into account the numbers of behavioural interventions it is anticipated will be submitted - and the Ministry of Justice has had good experience with the Accreditation Committee, the option of extending its tasks to behavioural interventions in other judicial settings is being considered. The Accreditation Committee itself is also in favour of extending the scope of its work, in particular to include the assessment of behavioural interventions applied in forensic care (including in high-security psychiatric hospitals). Such an extension would have consequences for the definition of the list of applicants and the details of a number of quality criteria (at the very least the criteria continuity and evaluation).

It turns out that there is no requirement for the assessment of interventions within penal programmes, as only accredited interventions are provided in that context.

The assessment of diagnostic instruments would also mean an extension beyond behavioural interventions. Some Committee members do see this as a desirable extension (but not as the next logical extension to be carried out), because it is closely bound with the work they already do. However, it would mean that the Committee would need to increase its expertise in that area and new quality criteria would need to be developed. An alternative would be for the Committee on Test Affairs Netherlands (COTAN) to develop such a test, making use of the necessary expertise available in the judicial field and the 'what works' approach.

One or two applicants would also like the package of tasks to be widened to include the assessment of interventions that are not directly aimed at reducing recidivism. The Committee does not see the need for this, nor does it feel it would be possible to assess the context, such as supervision, properly in practice as it is not clearly delimited. The respondents in the policy departments also want to keep to the yardstick of 'recidivism', for the time being at least. Interventions not directly aimed at reducing levels of reoffending could perhaps be submitted to the Accreditation Committee for Youth Interventions.

Harmonising the accreditation committees

Seen from a distance, the Accreditation Committee (Justice) and the Accreditation Committee for Youth Interventions seem similar, but closer investigation reveals significant differences. The similarities lie primarily in the committees' assignments and the criteria they use for assessment. Both committees assess the theoretical effectiveness of behavioural interventions. They do so using criteria that are fundamentally similar. The main difference is that the Ministry of Justice Accreditation Committee assesses interventions on how effectively they reduce reoffending, whereas the Accreditation Committee for Youth Interventions has other target variables. The other differences between the two committees are mainly in the way they have organised the accreditation process, and their relationship to policy and how they are managed by the commissioning party. Put briefly, the Ministry of Justice Accreditation Committee is managed directly by its commissioning party, whereas the Accreditation Committee for Youth Interventions operates in the field and is only indirectly managed by its commissioning party.

The exploratory investigation in this study shows that there are opportunities to collaborate more (exchanging experiences and aligning criteria and working methods), but the interviewees think it would be much more difficult to harmonise procedures fully or merge the accreditation committees. On the one hand, both committees wish to retain their own assessment philosophy. On the other hand, their procedures and criteria are not entirely compatible.

The latter obstacle is primarily due to the different functions that the two committees have in government policy (associated with that are the different consequences of assessment by the two committees). This would make it difficult to implement a change in procedures and criteria.

Given that there has not been a real call for harmonisation in the field, the question of whether there should be harmonisation will be determined by the extent to which it is thought important in policy circles to avoid fragmentation. It should be noted here that there seems to be fragmentation mainly when the situation is viewed from a distance. When viewed more closely, the specific area of operations of the Ministry of Justice Accreditation Committee differs substantially from that of the Accreditation Committee for Youth Interventions. This is because the interventions assessed by the Ministry of Justice Accreditation Committee have been developed specifically for offenders while the youth interventions are applied more widely. This is sufficiently clear to the parties in the field.

I Inleiding

I01 In deze inleiding worden achtergrond en aanleiding van de evaluatie van de Erkenningscommissie gedragsinterventies beschreven. Vervolgens worden de onderzoeksvragen van het onderzoek uiteengezet. Ten slotte wordt de aanpak van het onderzoek behandeld.

Achtergrond en aanleiding

I02 In augustus 2005 is door de minister van Justitie de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie ingesteld (hierna erkenningscommissie of commissie). Deze commissie heeft het beoordelen van door uitvoeringsorganisaties ingediende gedragsinterventies als opdracht meegekregen en heeft sindsdien deze taak uitgevoerd. Naast het beoordelen van gedragsinterventies behoort het ook tot de taken van de erkenningscommissie om te communiceren over haar werkzaamheden, waaronder het openbaar maken van informatie over effectieve gedragsinterventies en de minister van Justitie gevraagd of ongevraagd te adviseren over zaken die verband houden met haar beoordelingstaak. Hieronder wordt de context waarbinnen tot het instellen van de commissie werd besloten nader toegelicht.

Programma Terugdringen Recidive

I03 Recidive van gedetineerden is hoog. Van alle gedetineerden die in 1997 uit een gevangenis werden ontslagen, blijkt na vijf jaar 70% opnieuw met Justitie in aanraking te zijn gekomen. Van het totaal heeft 47% opnieuw een detentie opgelegd gekregen³. Naast de taak van vergelding en bescherming van de samenleving is één van de andere hoofddoelen van Justitie het voorkomen dat daders na terugkeer in de samenleving weer terugvallen in crimineel gedrag.

I04 Om dit doel te bereiken is in 2002 het programma Terugdringen Recidive (TR) gestart als onderdeel van het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' van het toenmalige kabinet. De doelstelling van het programma TR is het verminderen van recidive van (ex-) gedetineerden door het ontwikkelen van een standaard diagnose-instrument en effectieve gedragsinterventies, het realiseren van een succesvolle samenwerking tussen het gevangeniswezen en de reclasseringsorganisaties, een goede nazorg tijdens het justitiële traject en het meten van resultaten.

³ WODC recidivestudies, Fact Sheet 2006-2.

I05 De minister van Justitie heeft opdracht gegeven om inspanningen te plegen de recidive te verminderen door de tijd die justitiabelen in de gevangenissen of onder reclasseringstoezicht doorbrengen zo in te vullen dat de kans op recidive vermindert. Het programma TR wordt uitgevoerd door het ministerie van Justitie, de sectoren Gevangeniswezen (GW) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de drie reclasseringsorganisaties gezamenlijk. Het programma TR heeft betrekking op volwassenen. Een soortgelijke aanpak met betrekking tot jeugdige plegers van misdrijven maakt deel uit van het programma Aanpak Jeugdcriminaliteit (voorheen: actieprogramma jeugdcriminaliteit).

I06 De aanpak en opzet van het programma TR zijn gebaseerd op ervaringen uit verschillende Angelsaksische landen, in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk en Canada. Daar spreekt men over de *'what works'* benadering. De *'what works'* benadering is gebaseerd op wetenschappelijke kennis die door meta-evaluaties verkregen is over werkzame principes in gedragsinterventies. Uit dergelijke meta-evaluaties zijn drie werkzame principes ontwikkeld: een interventie moet aansluiten bij *'risk'*, *'responsivity'* en *'needs'* van een individu (Lipsey en Cullen 2007⁴). Dit betekent dat een zware interventie alleen moet worden ingezet als het risico op recidive hoog is. Bij een laag risico kan een zware gedragsinterventie zelfs averechts werken. Daarom moet bij een laag risico slechts een lichte of helemaal geen interventie worden aangeboden. Verder moet rekening worden gehouden met de responsiviteit van het individu, dat wil zeggen dat zijn of haar leerstijl en mogelijkheden belangrijk zijn voor de manier waarop een interventie wordt aangeboden. Ten slotte is er het *'needs'* principe, wat betekent dat een interventie zich zo veel mogelijk moet richten op de relevante criminogene factoren.

I07 Hoe beter een programma op de drie werkzame principes aansluit, hoe groter het effect dat op recidive verwacht mag worden. Er hangt in de *'what works'* benadering dus veel af van een goed doordacht interventieontwerp met een duidelijke focus op de voor het individu meest relevante criminogene factoren. Op basis van deze principes uit de *'what works'* benadering is het justitiële beleid om recidive terug te dringen ontwikkeld. Centraal hierin staat het aanbieden van (in theorie en/of bewezen) effectieve gedragsinterventies waar mogelijk.

⁴ Lipsey, Marc en Francis Cullen (2007) *The effectiveness of correctional rehabilitation: a review of systematic reviews*. In: Annual Review of Law and Social Science, 2007 (3).

Vertaling what works principes naar justitieel beleid en de reactie uit het veld

I 08 Justitiële gedragsinterventies zijn onderdeel van de aanpak om de recidive te verminderen of te voorkomen. Een justitiële gedragsinterventie is een programmatisch en gestructureerd geheel van methodische handelingen gericht op het beïnvloeden van iemands gedrag of omstandigheden, met als doel het voorkomen van recidive⁵. Deze gedragsinterventies kunnen worden opgelegd als onderdeel van een sanctie, als maatregel of als bijzondere voorwaarde in het kader van een voorwaardelijke sanctie of schorsing van voorlopige hechtenis.

I 09 In het kader van het programma TR heeft de werkgroep 'Interventies' in 2002 de volgende opdracht gekregen: *'het tot stand brengen van een aanbod van aantoonbaar effectieve gedragsinterventies voor volwassen (ex-)gedetineerden in Nederland dat voldoet aan (te ontwikkelen) kwaliteitseisen'*. Het resultaat van deze opdracht is vastgelegd in het rapport 'Gedragsinterventies' dat in januari 2005 is vastgesteld. Het rapport gedragsinterventies geeft aan welke gedragsinterventies nodig en veelbelovend kunnen zijn en wat de randvoorwaarden zijn voor een effectieve uitvoering. Onderdeel daarvan is een voorstel voor de te hanteren kwaliteitscriteria⁶ bij de beoordeling van de effectiviteit van gedragsinterventies en de instelling van een Erkenningscommissie⁷. De kwaliteitscriteria komen voort uit de *what works principes risc, responsivity* en *needs* zoals hierboven uitgelegd.

I 10 Met het rapport Gedragsinterventies wordt de weg ingeslagen die leidt van een overgang van *'practice based'* werken naar *'evidence based'* werken. Gedragsinterventies zijn namelijk niet nieuw, maar werden al tijden in velerlei vormen aangeboden door reclasseringsorganisaties (de verschijningsvormen waren dan onder andere reïntegratieprogramma's, cursussen, trainingen, interventies of leerstraffen). Meestal werden deze interventies en cursussen vanuit de praktijk ontwikkeld, zonder dat daar een gedegen theoretisch kader aan ten grondslag lag. De cursussen werden bovendien op lokaal niveau ontwikkeld en uitgevoerd, waardoor er veel overlap was en weinig bundeling van kennis en ervaring. Daarnaast was er geen enkel zicht op de effectiviteit van deze interventies en cursussen omdat er in de regel geen effectevaluaties werden uitgevoerd. Het rapport van de werkgroep interventies was het begin van een breuk met deze praktijk.

⁵ Uit: Rapport Gedragsinterventies d.d. januari 2005 opgesteld door de werkgroep Interventies in het kader van het programma Terugdringen Recidive.

⁶ Rapport Gedragsinterventies hoofdstuk 4.

⁷ Rapport Gedragsinterventies hoofdstuk 7.

111 Door het instellen van een erkenningscommissie en het wetenschappelijk toetsen van interventies aan kwaliteitscriteria zouden alleen nog interventies gebruikt worden waarvan verwacht mag worden dat ze een effect op recidive hebben. De lokaal en vanuit de praktijk ontwikkelde programma's maakten nagenoeg geen kans op erkenning, omdat ze niet volgens de *what works* principes waren opgesteld. De drie reclasseringsorganisaties kwamen dan ook zelf al tot de conclusie dat de ongeveer 120 interventies die aangeboden werden op termijn niet gecontinueerd zouden worden. Het advies van de werkgroep om tien nieuwe interventies te ontwikkelen is door het ministerie van Justitie overgenomen.

112 Binnen het jeugdveld is het programma Jeugd terecht bepalend geweest voor het denken over erkenning van gedragsinterventies. Een belangrijke doelstelling van het programma Jeugd terecht (Jt) en vervolgens het programma aanpak jeugdcriminaliteit was het terugdringen van de recidive van jeugdige justitiabelen. Daartoe is bij de start van het programma Jeugd terecht in 2003 als een van de maatregelen benoemd het invoeren van een effectiviteitstoets voor programma's die in justitieel kader worden uitgevoerd, het ontwikkelen van een standaardprocedure voor certificering en het instellen van een landelijke toetsingscommissie.

113 In de jeugdstrafrechtketen werd aanvankelijk anders gereageerd op het besluit een erkenningscommissie in het leven te roepen. Hier werden interventies meer vanuit het aanbod dan vanuit de vraag ontwikkeld. Hierdoor zijn er vanuit het jeugdveld meer interventies bij de erkenningscommissie ingediend, waarvan er ook meer niet geschikt bleken voor erkenning. Omdat het enige tijd duurde voordat de instelling van deze commissie leidde tot erkende gedragsinterventies voor jeugdige justitiabelen is aan het eind van het programma Jt een omslag gemaakt van aanbodgericht werken (uitgaande van het bestaande aanbod van interventies naar vraaggericht werken (uitgaande van de problematiek van jongeren). Daartoe is in 2007 vastgesteld op welke criminogene factoren gedragsinterventies voor minderjarigen zich moeten richten. Sommige gedragsinterventies zullen gericht zijn op meerdere criminogene factoren. Ook voor jeugdigen is er een flinke afname geweest in het aantal verschillende interventies dat door Justitiële Jeugdinrichtingen (JJl's), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en de Jeugdreclassering werd toegepast en/of ingekocht.

Erkenningscommissie

114 In navolging van het advies van de werkgroep is de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie op 30 augustus 2005 door de minister van Justitie ingesteld. De erkenningscommissie moet ex ante beoordelen of gedragsinterventies (voor volwassenen en minderjarigen) in theorie kunnen leiden tot het verminderen of voorkomen van recidive. Het ministerie van Justitie kan (in de toekomst) mede op basis van erkenning door de commissie besluiten over de financiering van een gedragsinterventie.

I 15 Er is gekozen voor een limitatieve lijst van organisaties die een interventie ter beoordeling kunnen aanbieden: de indieners. De lijst van indieners is beperkt tot justitiële uitvoeringsorganisaties en beleidsdirecties. Hiervoor is gekozen omdat op deze manier alleen interventies beoordeeld zullen worden die ook daadwerkelijk gebruikt gaan worden. Ontwikkelaars van interventies en zorgaanbieders kunnen alleen met tussenkomst van een bevoegde organisatie indienen. De volgende organisaties kunnen rechtstreeks gedragsinterventies indienen bij de erkenningscommissie:

- (a) Volwassenen: de drie reclasseringsorganisaties (Reclassering Nederland, Leger des Heils afdeling Jeugd en Reclassering, en Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland), de sectordirectie Gevangeniswezen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (namens penitentiaire inrichtingen) en de directie Sanctie- en Preventiebeleid van het ministerie van Justitie;
- (b) Minderjarigen: Bureaus Jeugdzorg (jeugdreclassering), het Leger des Heils afdeling Jeugdzorg en Reclassering, Halt Nederland (namens de Halt-bureaus), het landelijk kantoor van de Raad voor de Kinderbescherming, de sectordirectie Justitiële Jeugdinrichtingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (namens jeugdinrichtingen) en de directie Justitieel Jeugdbeleid van het ministerie van Justitie.

I 16 De erkenningscommissie beoordeelt ingediende programma's aan de hand van de volgende tien kwaliteitscriteria⁸:

- (i) Theoretische onderbouwing;
- (ii) Selectie van justitiabelen;
- (iii) Dynamische criminogene factoren;
- (iv) Effectieve (behandel) methoden;
- (v) Vaardigheden en protectieve factoren;
- (vi) Fasering, intensiteit en duur;
- (vii) Betrokkenheid en motivatie;
- (viii) Continuïteit;
- (ix) Interventie-integriteit;
- (x) Evaluatie.

I 17 De criteria zijn voor de commissie een gegeven. Het valt buiten haar verantwoordelijkheid om deze op te stellen of te wijzigen; dit is de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie. De beoordeling van de programma's wordt gedaan op basis van informatie die door de indieners zelf wordt aangeleverd. Per criterium kunnen 0, 1 of 2 punten worden toegekend.

⁸ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de criteria bijlage B. De criteria komen overeen met de criteria zoals voorgesteld in het rapport Gedragsinterventies van januari 2005. De beschrijving van de criteria is in 2008 aangepast. Ook deze beschrijving is toegevoegd in bijlage B.

Het totale aantal punten bepaalt de uitkomst van de beoordeling. Het beoordelingsproces heeft vier mogelijke uitkomsten:

- (a) (Volledig) erkend;
- (b) Voorlopig erkend;
- (c) Niet erkend, verdere uitwerking gewenst;
- (d) Niet erkend.

I 18 In het formele instellingsbesluit van de erkenningscommissie staat dat drie jaar na instelling een procesevaluatie van het werk van de commissie wordt uitgevoerd. Onderhavig rapport is het resultaat van deze evaluatie. Hieronder worden de probleemstelling en de onderzoeksvragen van het onderzoek weergegeven.

Probleemstelling en onderzoeksvragen

I 19 De probleemstelling voor dit evaluatieonderzoek luidt als volgt:

In hoeverre heeft de erkenningscommissie in de afgelopen jaren sinds de oprichting gefunctioneerd op de manier zoals werd beoogd, doen zich hierin knelpunten voor en in hoeverre behoeft de manier van werken aanpassing?

I 20 Aanvullend op deze hoofdvraag worden in het onderzoek ook de volgende onderwerpen betrokken:

- (a) De mogelijkheid en wenselijkheid van verbreding van de taken van de erkenningscommissie met het toetsen in andere sectoren. Op het ministerie van Justitie zijn goede ervaringen opgedaan met het werk van de erkenningscommissie. Die goede ervaringen leiden tot een behoefte aan dezelfde soort toetsing in andere sectoren van het justitieveld. Daarbij komt dat in de toekomst minder beoordelingen van gedragsinterventies worden verwacht waardoor er capaciteit vrijkomt. Concreet is de vraag gesteld de mogelijkheid en wenselijkheid van uitbreiding naar de volgende sectoren te onderzoeken:
 - (i) Diagnose-instrumenten;
 - (ii) Penitentiaire Programma's;
 - (iii) Forensische zorg;
- (b) De mogelijkheid en wenselijkheid van het harmoniseren van de taken van de Erkenningscommissie Justitie met die van de Erkenningscommissie Jeugdinterventies. Vanuit de overheid wordt het als onwenselijk gezien dat een gelijksoortige toetsing door twee verschillende instanties wordt verricht. Dit leidt tot versnippering en onduidelijkheid voor het veld.

Daarom is door de minister van Justitie in een spoeddebat in 2008 over probleemjongeren toegezegd dat de mogelijkheid tot harmoniseren van de twee commissies onderzocht zou worden⁹.

121 Deze doelstellingen worden vertaald naar de volgende onderzoeksvragen.

Onderzoeksvraag 1: Hoe waren de commissie en andere partijen beoogd te functioneren?

- (a) Welke (sub)taken heeft de erkenningscommissie opgedragen gekregen (toetsende taak, adviserende taak en communicatietak)?
- (b) Welke taken hebben andere actoren in het beoordelingsproces (en de borging van de uitvoering) gekregen?
- (c) Welke rolopvatting was voor de erkenningscommissie beoogd?
- (d) Hoe was het beoordelingsproces volgens de plannen ingericht?
- (e) Hoe groot was de beoogde werklast voor de erkenningscommissie?

Onderzoeksvraag 2: Hoe heeft de erkenningscommissie gefunctioneerd?

- (a) Hoeveel gedragsinterventies zijn ingediend en hoe zijn deze beoordeeld in termen van resultaat en scores per criterium?
- (b) Hoe zijn de beslissingen tot stand gekomen? Zijn hierbij nog knelpunten opgetreden? Zijn er veranderingen in de procedures doorgevoerd in de tijd?
- (c) Hoe werkbaar zijn de beoordelingscriteria gebleken? Is er ruimte voor verbetering?
- (d) Heeft de erkenningscommissie haar besluiten helder naar indieners en andere betrokkenen gecommuniceerd?
- (e) In hoeverre komt de benodigde capaciteit van de erkenningscommissie overeen met de beoogde capaciteit en is deze toereikend?
- (f) In hoeverre zijn de betrokkenen van mening dat de erkenningscommissie zorgvuldig, deskundig en onafhankelijk is gebleken? Hoe vaak is gebruik gemaakt van het verschoningsplicht bij de beoordeling van gedragsinterventies?
- (g) In hoeverre heeft de erkenningscommissie helder gecommuniceerd over gedragsinterventies die wel en niet in aanmerking komen voor beoordeling?
- (h) In hoeverre zijn de betrokkenen van mening dat de werkzaamheden van de erkenningscommissie bijdragen aan het verminderen van recidive?
- (i) Welke adviezen heeft de erkenningscommissie aan de minister van Justitie gegeven en hoe zijn die ontvangen?
- (j) Hoe is de samenwerking van de erkenningscommissie met de beleidsdirecties en de indieners?

⁹ Zie TK 63-4531.

Onderzoeksvraag 3: Hoe hebben de andere betrokken organisaties gefunctioneerd?

- (a) Welke overwegingen bij de indiener hebben geleid tot het al dan niet indienen van een interventie? In hoeverre zijn de beoordeling(en) inclusief toelichting van de erkenningscommissie hierbij bepalend geweest?
- (b) Hoe verhoudt het totale aanbod zich tot het gewenste aanbod met betrekking tot gedragsinterventies zoals vastgelegd in onderliggende rapporten?¹⁰
- (c) In welke mate heeft de inspanning van het WODC geleid tot een betere score op het kwaliteitscriterium 'evaluatie' (criterium 10) tot meer (voorlopig) erkende interventies?
- (d) Hoe hebben de als indieners aangewezen organisaties hun 'poortwachterfunctie' vervuld?¹¹
- (e) Hoe werkbaar zijn de vereisten voor het indienen van een interventie gebleken?
- (f) Wat was de kwaliteit van de ingediende programma's?
- (g) Hoe hebben de beleidsdirecties de indieners in het proces aangestuurd?
- (h) Wat hebben de beleidsdirecties en indieners gedaan met de oordelen van de erkenningscommissie? Hebben zij aanbevelingen van de erkenningscommissie opgevolgd, zo ja hoe en zo nee, waarom niet?
- (i) Hoe hebben de beleidsdirecties en de indieners (en eventueel andere uitvoerende organisaties) gewaarborgd dat gedragsinterventies ook op de juiste wijze worden uitgevoerd?

Onderzoeksvraag 4: Is het mogelijk en wenselijk om de taken van de commissie uit te breiden met bijvoorbeeld het toetsen van diagnose-instrumenten en Penitentiaire Programma's?

- (a) Welke voordelen worden van een uitbreiding verwacht?
- (b) Welke competenties ontbreken er bij de erkenningscommissie om extra taken op te nemen?
- (c) Welke potentiële conflicten kunnen door een uitbreiding ontstaan?
- (d) Hoeveel extra middelen zou een uitbreiding vergen?

¹⁰ Rapport 'Gedragsinterventies' (januari 2005) gericht op (ex-)gedetineerden door de werkgroep 'Interventies', het Rapport 'Gedragstrainingen voor reclasseringscliënten' door de werkgroep 'Extramurale Gedragsinterventies' (begin 2007) en het rapport 'afstemming van gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten' (eind 2007).

¹¹ Hierbij wordt gedeut op de eis dat een (semi-)commerciële organisatie alleen een gedragsinterventie ter beoordeling kan indienen met tussenkomst van een indiener.

Onderzoeksvraag 5: Is het mogelijk en wenselijk om de criteria en werkwijzen van de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie en de Erkenningscommissie Jeugdinterventies te harmoniseren?

- (a) Wat zijn de belangrijkste verschillen/overeenkomsten in doelstelling, criteria, procedures en werkwijze tussen de twee commissies?
- (b) Welke voordelen worden van een harmonisatie verwacht?
- (c) Waar voorzien betrokken partijen problemen bij een eventuele harmonisatie?

Aanpak en onderzoeksopzet

I22 In dit hoofdstuk wordt de aanpak van deze evaluatie beschreven. Voor het onderzoek zijn verschillende methoden gebruikt, al naar gelang de aard van de onderzoeksvragen dat vereiste. Om te beginnen heeft er een uitgebreid documentenonderzoek plaatsgevonden. Het belangrijkste deel van de gegevens is verzameld in diepte-interviews met commissieleden en medewerkers van betrokken organisaties. Ten slotte zijn de in de interviews verzamelde gegevens in twee groepsessies gevalideerd en bediscussieerd.

Documentenonderzoek

I23 Over de erkenningscommissie en haar werk zijn veel geschreven bronnen beschikbaar. Er zijn openbare stukken zoals jaarverslagen en het referentiedocument¹², maar de erkenningscommissie houdt voor intern gebruik ook uitgebreide dossiers bij van de beoordeelde interventies. Deze geschreven bronnen zijn voor het onderzoek gebruikt ter voorbereiding op de interviews en dienden als basis voor de beantwoording van een aantal onderzoeksvragen. In deze sectie worden de gebruikte bronnen beschreven.

I24 Op de website van de commissie is een grote hoeveelheid informatie beschikbaar over de procedures van de commissie, achtergronden bij de *what works* benadering en jaarverslagen van de commissie. Uit deze bronnen is basisinformatie gehaald die vervolgens is gebruikt voor het opstellen van de topiclijsten die bij de interviews zijn gehanteerd. Daarnaast zijn uit de jaarverslagen cijfers gehaald over het aantal beoordeelde interventies en de resultaten van die beoordelingen. De gegevens uit de jaarverslagen zijn later aangevuld met de uitkomsten van de meest recente beoordelingsrondes die door het bureau van de commissie aan de onderzoekers zijn geleverd.

¹² <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/Erkenningscommissie/documenten/>

125 Bij het onderzoek naar het beoogde functioneren van de commissie is primair uitgegaan van het 'Referentiedocument Erkenningscommissie gedragsinterventies justitie'. Dit document is opgesteld als opdracht voor de commissie en is zowel door de commissie als het ministerie van Justitie goedgekeurd. Omdat dit voor betrokken partijen het formele ijkpunt is voor het functioneren van de commissie, wordt het referentiedocument beschouwd als bron voor het achterhalen van de manier waarop de commissie beoogd was te functioneren. Voor de uitwerking wordt verwezen naar hoofdstuk 2.

126 Ter verdieping van de gegevens uit het referentiedocument zijn documenten gebruikt die in de aanloop naar de commissie zijn opgesteld door de Werkgroep Gedragsinterventies van het Programma Terugdringen Recidive. Het betreft hier verslagen van werkbezoeken aan buitenlandse erkenningscommissies en de vastlegging van overwegingen voor de precieze vorm van een in te stellen Nederlandse commissie. Elementen hieruit die niet in het referentiedocument zijn gekomen, hebben de onderzoekers ook niet in het beoordelingskader terug laten komen.

127 Er is bij het opstellen van het beoordelingskader expliciet voor gekozen om geen indicatoren op te stellen waaraan door de onderzoekers een waardeoordeel wordt gekoppeld. In het kader zijn punten opgenomen waarover kwalitatieve uitspraken worden gedaan. Er zijn vooraf geen harde prestatie-indicatoren opgesteld voor de erkenningscommissie en het is niet de taak van de onderzoekers om die nu te gaan ontwikkelen. Dit wil niet zeggen dat er geen uitspraken gedaan worden over welke delen van het beoordelingsproces goed verlopen en welke onderdelen problemen opleveren. Er wordt in het onderzoek niet afgewogen of de erkenningscommissie haar werk naar behoren heeft gedaan. Dit is een afweging die de opdrachtgever van de erkenningscommissie kan maken met (onder andere) de resultaten uit dit onderzoek.

128 Een andere bron zijn de documenten die door het bureau van de erkenningscommissie zijn opgesteld voor intern gebruik. De volgende documenten zijn door de onderzoekers geanalyseerd:

- (a) Alle beoordelingsbrieven van de erkenningscommissie gericht aan de indieners;
- (b) Van twee interventies is het gehele papieren dossier gebruikt. Dit houdt in de individuele beoordelingen van de leden van de commissie, de concept-beoordelingsbrief opgesteld door het bureau, de voorbereiding van de zitting door het bureau, de notulen van de zitting en de definitieve beoordelingsbrief. Het betreft de interventies 'Functional Family Therapy' (FFT) en 'ART-Wiltshire';
- (c) De drie (officiële) adviezen die door de commissie zijn uitgebracht;
- (d) De operationalisering van de criteria inclusief de regels voor het toekennen van de punten.

I29 Aan de hand van de scores in de beoordelingsbrieven zijn statistieken opgesteld over gemiddelde scores per criterium (ook over tijd) en de verbetering in score die na een herbeoordeling kan worden waargenomen. Een inhoudelijke beoordeling van de argumenten in de beoordelingsbrieven was geen onderdeel van het onderzoek. Ten eerste zou daarvoor ook het bronmateriaal bekend moeten zijn (de interventiebeschrijving). Dit is gezien de omvang van deze documenten niet mogelijk. Ten tweede was het niet de bedoeling om in dit onderzoek de beoordelingen zelf aan de orde te stellen. Wel is een inschatting gemaakt van de bruikbaarheid van de brieven voor het aanbrengen van verbeteringen in de (beschrijving van de) betreffende interventie.

I30 Om inzicht te verkrijgen in de manier waarop een oordeel van de erkenningscommissie tot stand komt, zijn alle stukken verzameld die door de commissie rond twee interventies zijn opgesteld. Het bureau van de erkenningscommissie legt een omvangrijk dossier aan voor iedere interventie. Hierin worden alle beoordelingen van de individuele leden gebundeld en per criterium geordend. Dit geeft de onderzoekers een goed beeld van de argumenten die worden gebruikt om bepaalde scores toe te kennen. Bovendien wordt gekeken waar (grote) verschillen van mening bestaan tussen de leden en hoe die bij elkaar komen in de uiteindelijke score en argumentatie in de beoordelingsbrief.

I31 De interventies FFT en ART-Wiltshire zijn geselecteerd omdat ze een goede spreiding van programma's weerspiegelen. FFT is een interventie gericht op jongeren en ART-Wiltshire op volwassenen. Daarnaast is ART-Wiltshire al snel na het begin van de erkenningscommissie ingediend en is de FFT recenter ingediend. Daardoor is er ook een goede spreiding over de tijd.

I32 De adviezen die door de erkenningscommissie zijn gegeven, worden niet op inhoud geëvalueerd, maar zijn besproken in latere interviews met leden van de erkenningscommissie en beleidsmedewerkers van het ministerie van Justitie.

I33 De operationalisering van de criteria inclusief de vereisten voor het toekennen van de punten is niet gebruikt om de beoordelingen van de commissie opnieuw te doen. Wel is gekeken naar het houvast dat het document biedt aan de indieners bij het opstellen van een interventiebeschrijving. Ook is er een vergelijking gemaakt tussen de twee versies van de geoperationaliseerde kwaliteitscriteria: de oorspronkelijke uit 2005 en de aangepaste uit 2008.

Diepte-interviews

I34 Het grootste deel van de gegevens is verzameld door middel van 30 diepte-interviews met door de onderzoekers geselecteerde (30) respondenten. De belangrijkste groepen respondenten zijn de leden en het bureau van de commissie, de indieners en de beleidsdirecties (zie bijlage A).

Daar waar in dit rapport wordt gesproken over 'beleidsdirecties' wordt bedoeld de betreffende respondenten als vertegenwoordigers van het beleid.

I 35 Voor de erkenningscommissie is gekozen voor het interviewen van een selectie van leden. Bij het maken van de selectie is gestreefd naar een spreiding tussen leden die (voornamelijk) expertise hebben op het gebied van jeugd en die (voornamelijk) ervaring hebben op het gebied van volwassenen en naar een spreiding tussen leden met voornamelijk een wetenschappelijke achtergrond en leden met voornamelijk een achtergrond in de praktijk. Dit heeft geresulteerd in gesprekken met vier zittende leden van de erkenningscommissie. Daarnaast is gesproken met de huidige voorzitter en de voormalige voorzitter van de commissie. Er is ook een tweetal interviews met het bureau (tevens secretaris) van de commissie gehouden. Het bureau vervult een belangrijke taak in de communicatie naar de indieners en bij procedures rondom het erkenningsproces. Ten slotte is een telefonisch interview gehouden met een voormalig lid van de commissie over zijn rol als adviserend lid.

I 36 Bij de indieners is ervoor gekozen om van alle bevoegde organisaties een medewerker te interviewen. Er is steeds een interview gehouden met de persoon die binnen de organisatie verantwoordelijk is voor het indienen van gedragsinterventies. Hierbij moet worden aangetekend dat er geen volledige interviews zijn gedaan met medewerkers van de Bureaus Jeugdzorg en HALT, omdat deze organisaties vooralsnog geen interventies hebben ingediend. Naar aanleiding van een telefonisch gesprek met bureau HALT en het interview bij de MOgroep (brancheorganisatie van de Bureaus Jeugdzorg) werd ook duidelijk dat deze organisaties in de nabije toekomst geen interventies ter beoordeling zullen gaan aanbieden. Wel is naderhand gekozen voor het houden van een interview met een medewerker van een ontwikkelaar (Van Montfoort). Het bleek in de interviews met de indieners dat dit onderzoeks- en adviesbureau regelmatig betrokken is bij het ontwikkelen van interventies. Om deze redenen is naar hun ervaringen met de erkenningscommissie gevraagd. De indieners is niet gevraagd naar een uitbreiding van de taken van de commissie.

I 37 Voor een antwoord op de onderzoeksvraag aangaande harmonisering met de erkenningscommissie jeugdinterventies zijn interviews gehouden met de voorzitter en de secretaris van een deelcommissie van jeugdinterventies, namelijk 'ontwikkelingsstimulering, onderwijsgerelateerd en jeugdwezijn'.

Ook is gesproken met de medewerkers van de ministeries van Jeugd en Gezin¹³ en Justitie die de respectievelijke erkenningscommissies in hun portefeuille hebben. Ten slotte is er in het kader van deze onderzoeksvraag een interview geweest met een medewerker van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI).

I38 Om naast de beleidsmedewerkers het beleid rondom de erkenningscommissie extra vertegenwoordigd te hebben, heeft een interview plaatsgevonden met de directeur Sanctie- en Preventiebeleid van het ministerie van Justitie.

Om meer inzicht te krijgen in de aanloop naar het oprichten van de commissie en de keuzes die destijds zijn gemaakt, is een interview gehouden met de voorzitter en secretaris van de werkgroep die onder het programma Terugdringen Recidive begon met het opzetten van de erkenningscommissie. Ten slotte is een interview afgenomen bij een medewerker van het WODC om inzicht te verkrijgen in de rol van het WODC bij het opstellen van de onderzoeksdesigns ten behoeve van kwaliteitscriterium 10. Zij heeft in het verleden vanuit het WODC indieners begeleid bij het opstellen van onderzoeksopzetten.

I39 De interviews duurden tussen de anderhalf en twee uur om alle onderwerpen ruim de aandacht te kunnen geven. Op basis van de operationalisering van de onderzoeksvragen en oriënterende gesprekken met het bureau van de erkenningscommissie en de beleidsdirecties DJJ en DSP zijn topiclijsten voor het interview opgesteld. De topiclijst diende voor de onderzoekers als checklist om na te gaan of alle onderwerpen in het interview aan bod zijn gekomen. Alleen relevante onderwerpen werden besproken de respondenten. Zo is met indieners bijvoorbeeld niet gesproken over de uitbreiding van het takenpakket van de commissie.

I40 De volledige lijst van respondenten in de diepte-interviews is opgenomen in bijlage A.

Groepsinterviews

I41 Nadat alle interviews zijn afgenomen zijn twee groepssessies georganiseerd waarin enerzijds feitelijke gegevens uit de interviews zijn gevalideerd. Anderzijds is in deze sessies tijd ingeruimd om met de deelnemers te reflecteren op voorlopige conclusies die door de onderzoekers gepresenteerd worden.

¹³ Het ministerie van Jeugd en Gezin financiert de commissie jeugdinterventies via de subsidie aan het Nederlands Jeugdinstituut (NJI).

I42 Er zijn twee groepsinterviews georganiseerd, één voor de leden van de erkenningscommissie en één voor de indieners en andere respondenten. Bij de erkenningscommissie zijn ook de leden uitgenodigd die niet zijn geïnterviewd. Hiervoor is gekozen omdat de respondenten in het rapport ook namens de gehele commissie spreken. Ook hen werd daarom de mogelijkheid geboden om feitelijke onjuistheden te detecteren. De niet aanwezige leden konden schriftelijk op de door de onderzoekers samengestelde verslagen reageren. Tijdens de sessie zijn veelgehoorde geluiden uit het veld ook ter reflectie teruggekoppeld aan de aanwezige commissieleden. De commissie heeft daarmee de mogelijkheid gekregen om op de ideeën uit het veld te reageren.

I43 De sessie voor de overige respondenten was voornamelijk voor de indieners bedoeld. De respondenten die in het kader van de harmonisatievraag zijn geïnterviewd zijn niet voor deze sessie uitgenodigd omdat deze vraag maar een klein deel van het onderzoek inneemt en omdat in die interviews weinig controversiële zaken zijn besproken. Deze sessie had dezelfde opzet als die met leden van de commissie. Eerst is de mogelijkheid geboden om te reageren op feitelijke onjuistheden in het interviewverslag en daarna is ruimte ingepland om te reflecteren op voorlopige conclusies.

I44 Beide groepsessies zijn begeleid door de onderzoekers van Significant. Het onderdeel reflectie en discussie werd gestructureerd aan de hand van stellingen die waren opgesteld naar aanleiding van de voorlopige conclusies.

Rapportage

I45 Op basis van de uitkomsten van eerder genoemde onderzoeksactiviteiten is het conceptrapport opgesteld. Het conceptrapport is besproken in de begeleidingscommissie. Op grond van de adviezen van de begeleidingscommissie is de eindrapportage opgesteld. In de definitieve versie van het rapport zijn naar aanleiding van de bespreking van het rapport in een vergadering van de erkenningscommissie nog enkele feitelijke onjuistheden gecorrigeerd.

Leeswijzer

I46 Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 is beschreven hoe de erkenningscommissie en andere partijen in het erkenningsproces beoogd waren te functioneren. Dit geeft achtergrond voor de hoofdstukken 3 en 4 waarin achtereenvolgens het daadwerkelijke functioneren (volgens betrokkenen) is weergegeven. Deze hoofdstukken zijn de kern van de procesevaluatie.

Aan het einde van hoofdstuk 3 wordt het functioneren van de commissie samengevat. Hoofdstuk 4 eindigt met een beschouwing van het functioneren van het erkenningsproces in een breder kader. In hoofdstuk 5 worden eventuele vormen van taakuitbreiding van de commissie aan de orde gesteld. In hoofdstuk 6 wordt antwoord gegeven in hoeverre harmonisatie met de erkenningscommissie jeugdinterventies voor de hand ligt. In hoofdstuk 7 eindigen we met conclusies per onderzoeksvraag.

2 Het beoogde functioneren van de erkenningscommissie

201 In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de erkenningscommissie beoogd is te functioneren. Bij het onderzoek naar het beoogde functioneren van de commissie is primair uitgegaan van het 'referentiedocument erkenningscommissie gedragsinterventies justitie' dat op de website van de erkenningscommissie staat¹⁴. Dit document is als basis gebruikt omdat het de meest heldere kaders schept voor de opdracht en beoogde werkwijze van de commissie.

202 Het referentiedocument is gebaseerd op het rapport van de werkgroep interventies van het programma Terugdringen Recidive (TR) in samenwerking met het programma Jeugd terecht (Jt). Dit rapport is daarom ook gebruikt als bron voor dit onderzoek. Hoewel het referentiedocument is gebaseerd op het rapport van de werkgroep interventies is het niet één op één overgenomen.

203 In aanvulling op het referentiedocument en het rapport van de werkgroep gedragsinterventies is een interview gehouden met Leo Tigges en Janine Plaisier¹⁵. Zij waren respectievelijk de voorzitter en secretaris van de werkgroep interventies die binnen het kader van het programma terugdringen recidive onder andere onderzocht welke vorm een erkenningscommissie in Nederland zou moeten krijgen. In het interview is dieper ingegaan op de aanloop naar het oprichten van de erkenningscommissie.

204 Hieronder wordt uiteengezet welke eisen er aan de commissie en haar werk worden gesteld volgens het referentiedocument.

Oorsprong en functie van de commissie

205 De erkenningscommissie is ingesteld als middel om een onderscheid naar kwaliteit aan te brengen in het enorme aantal gedragsinterventies dat bestond.

¹⁴ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/erkeningscommissie/documenten/>

¹⁵ Leo Tigges is thans werkzaam als adviseur externe en wetenschappelijke betrekkingen bij de Reclassering Nederland. Janine Plaisier is momenteel werkzaam bij en eigenaar van onderzoeks- en adviesbureau Impact R&D.

Na inventarisatie van de werkgroep interventies bleek dat er 120 deels overlappende interventies bij volwassenen en 140 bij jeugd bestonden. Van geen van die interventies was bekend wat het daadwerkelijke effect op recidive was. De wens van het ministerie van Justitie was om te komen tot een beperkt en sluitend aanbod van interventies die ook daadwerkelijk een effect hebben op recidive. De commissie is ingesteld om ex ante te toetsen of het op wetenschappelijke gronden verwacht mag worden dat een interventie effect heeft op recidive van de deelnemers. Op termijn zou van het grote aanbod interventies slechts een beperkt deel resteren, doordat een meerderheid niet aan de criteria van de commissie zou kunnen voldoen.

206 De erkenningscommissie moet worden gezien als een (beleids)instrument van het ministerie van Justitie om te komen tot een aanbod van gedragsinterventies die ontwikkeld zijn op basis van wetenschappelijke theorieën. Hierdoor moet de kwaliteit van de interventies die door de reclasseringsorganisaties en jeugdreclassering zijn opgelegd verbeteren. De werkgroep interventies had voor ogen dat de erkenningscommissie zou bijdragen aan deze kwaliteitsverbetering door enerzijds de toetsende taak uit te voeren. Anderzijds was het idee dat de erkenningscommissie vanuit haar expertise op het gebied van gedragsinterventies toegevoegde waarde zou moeten gaan bieden bij de ontwikkeling van interventies. Dit laatste punt is niet expliciet door het ministerie van Justitie overgenomen.

Taken van de commissie

207 Volgens het referentiedocument heeft de commissie drie hoofdtaken:

- (a) Het beoordelen van gedragsinterventies op potentiële effectiviteit aan de hand van de tien criteria;
- (b) Het adviseren van de minister van justitie;
- (c) Het verspreiden van kennis over de positief beoordeelde programma's naar een breder publiek.

208 De beoordelende taak bestaat eruit dat, aan de hand van door het ministerie geleverde criteria, punten worden toegekend aan ingediende programma's. Zoals ook door de werkgroep gedragsinterventies was aanbevolen, bepaalt het totale aantal punten in welke categorie het programma wordt ingedeeld (erkend, voorlopig erkend, niet erkend verdere uitwerking gewenst en niet erkend). Verder wordt als eis gesteld dat de beoordelingen van de commissie moeten bijdragen aan de verbetering van de gedragsinterventies die worden ingediend. Dit moet mogelijk zijn doordat de onderbouwing van de oordelen aanknopingspunten moet bieden voor verbetering van de programma's en doordat het bureau van de commissie beschikbaar is voor overleg vooraf. Dit overleg gaat over de vorm van de in te dienen programmabeschrijving.

209 In de paragraaf 'opdracht' wordt gesteld dat het uitvoeren van de beoordelende taak moet leiden tot vermindering van recidive doordat enkel interventies worden erkend waarvan verwacht mag worden dat ze recidive verminderen. Het beoordelingsproces en de gebruikte criteria moeten het dus mogelijk maken dat de commissie een gefundeerd oordeel kan vellen. Aan de andere kant moet het beoordelingsproces ook voor indieners hanteerbaar zijn. Op pagina 6 van het referentiedocument wordt gesteld dat de extra administratieve lasten die de procedure met zich meebrengt in verhouding moeten zijn met de voordelen van het systeem van erkenningen.

210 Het opstellen van de gebruikte criteria is niet de verantwoordelijkheid van de erkenningscommissie, maar in het referentiedocument wordt wel gesteld dat de commissie, als dat nodig blijkt, de gegeven criteria (nader) zal moeten operationaliseren. Dit geeft de commissie enige vrijheid (het ministerie bepaalt niet hoe de criteria gebruikt moeten worden), maar ook de verantwoordelijkheid om een heldere hanteerbare operationalisering te ontwikkelen wanneer de aangeleverde beschrijving van de criteria niet blijkt te voldoen.

211 De adviserende taak betreft het gevraagd en ongevraagd geven van advies aan de minister van Justitie over zaken die verband houden met haar beoordelingstaak. In het referentiedocument en het instellingsbesluit van commissie wordt de adviserende rol redelijk nauw gedefinieerd. Hier is dus duidelijk afgeweken van het advies van de werkgroep gedragsinterventies, waarin werd gepleit voor de mogelijkheid om advies te geven ter verbetering van afzonderlijke programma's. Deze wijziging komt voort uit de gemaakte keuze om de commissie onafhankelijk te positioneren ten opzichte van de indieners. Volgens de commissie gaat de toetsende rol niet samen met het op een of andere wijze bijdragen aan de ontwikkeling van programma's. Het overleg met het bureau vooraf is de enige manier waarop de indieners feedback kunnen krijgen naast de beoordelingsbrieven.

212 De taak communicatie heeft betrekking op het openbaar maken van de positief beoordeelde gedragsinterventies via het jaarverslag en de website. Het is de bedoeling dat de commissie actief bijdraagt aan verspreiding van kennis over effectieve gedragsinterventies.

Beoordelingsprocedure

213 De procedure die wordt gevolgd bij een beoordeling wordt in het referentiedocument op hoofdlijnen beschreven. De eisen die daar aan het proces worden gesteld zijn als volgt. In eerste instantie geven de beleidsdirecties van het ministerie van Justitie bij de uitvoeringsorganisaties aan dat een erkenning van de commissie voorwaarde is voor financiering van de interventie in de toekomst. Vervolgens vindt in sommige gevallen vooroverleg plaats tussen het bureau van de commissie en de indiener. Er wordt niet nader bepaald wat de inhoud of het doel van dit overleg zou moeten zijn.

Uit het gesprek met leden van de werkgroep gedragsinterventies is wel gebleken dat het hun bedoeling was dat er ook voorafgaand aan de indiening gebruik kon worden gemaakt van de expertise van de commissie.

Hierdoor zouden de ontwikkelde gedragsinterventies sneller op een hoger niveau komen. Een dergelijke mogelijkheid komt echter niet terug in de tekst van het referentiedocument. Er staat in het referentiedocument wel expliciet vermeld dat vooraf informatie moet worden gegeven over procedures waaraan door de indieners voldaan moet worden. Dit heeft betrekking op zaken als vormvereisten en termijnen.

214 De volgende stap is dat de indiener de beschrijving van de interventie formeel bij de commissie indient. De commissie toetst de beschrijving aan de criteria en stuurt het gemotiveerde oordeel aan de indiener.

Rolopvatting van de commissie

215 In de rolopvatting van de commissie staan volgens het referentiedocument zorgvuldigheid, deskundigheid en onafhankelijkheid centraal (referentiedocument, pagina 5).

216 Een zorgvuldige werkwijze dient bij te dragen aan het draagvlak dat er bij de indieners bestaat voor het werk van de commissie (pagina 6). Bij de zorgvuldige rol die de commissie moet invullen, komen twee facetten aan de orde (pagina 5). In de eerste plaats moet het beoordelingsproces intern goed op orde zijn, waardoor beslissingen op een zorgvuldige wijze tot stand kunnen komen. Het moet dus intern duidelijk zijn op welke punten in een programmabeschrijving bepaalde criteria betrekking hebben. Daarbij moet de toepassing van de beoordeling op de criteria zo veel mogelijk consistent zijn. Het moet worden voorkomen dat er verschillend wordt beslist in vergelijkbare situaties. Hiervoor moet er goed worden bijgehouden hoe voorgaande beslissingen tot stand zijn gekomen. Deze kennis moet vervolgens ook in het beoordelingsproces gebruikt kunnen worden.

217 Ten tweede hoort bij een zorgvuldige rolopvatting dat de procedures van de commissie algemeen bekend worden gemaakt, zodat ook de indieners weten hoe zij moeten handelen en wat zij van de commissie kunnen verwachten. Hiertoe dient een algemeen toegankelijk reglement te worden opgesteld (pagina 6).

218 De commissie dient voorts deskundig te zijn. Dit wordt bereikt door de benodigde expertise voor het beoordelen van de programma's in de samenstelling van de commissie terug te laten komen. De deskundigheid van de leden dient vooral tot uiting te komen in een relevante academische achtergrond (minstens tweederde van de commissie moet zitting hebben op grond van wetenschappelijke achtergrond), maar kan ook op basis van gedegen kennis van de uitvoeringspraktijk (pagina 6).

219 De commissie dient onafhankelijk tot oordelen over de interventies te kunnen komen. Op basis van werkbezoeken aan het buitenland door de werkgroep gedragsinterventies werd al geconcludeerd dat de commissie los van politiek of uitvoeringspraktijk haar werk moest kunnen doen. Dit advies is overgenomen in het referentiedocument waarin staat dat de commissie als geheel onafhankelijk gepositioneerd moet zijn en dat leden individueel onafhankelijk van externe belangen moeten kunnen opereren. Daartoe dient in ieder geval intern een verschoningsprocedure voor de leden beschikbaar te zijn (pagina 6).

Verwerkingscapaciteit

220 Bij de verwerkingscapaciteit is in het referentiedocument rekening gehouden met zes zittingsdagen per jaar. Dit aantal is overgenomen uit het rapport van de werkgroep gedragsinterventies waar is uitgegaan van 10 beoordelingen per jaar. In het referentiedocument wordt geschat dat in het eerste jaar ongeveer zoveel interventies beoordeeld zouden worden, maar dat dit aantal in de jaren erna flink op zou lopen. Wat betreft het aantal zittingsdagen is er flexibiliteit, maar de vraag is natuurlijk wel of de leden ook de benodigde extra tijd kunnen vrijmaken (pagina 12).

221 Een tweede vraag met betrekking tot capaciteit wordt niet geadresseerd in het referentiedocument. Het gaat hier om de vergoeding die de leden van de commissie ontvangen. De leden worden per zittingsdag vergoed, maar ze zijn ook daarbuiten tijd kwijt met het beoordelen van de interventies. Hiervoor kregen ze in eerste instantie een dagdeel vergoed, wat in 2008 werd aangepast naar anderhalf dagdeel. De vraag is dan ook of de dagvergoeding in verhouding staat met het totale aantal geïnvesteerde uren.

Taken van andere actoren in het erkenningsproces

222 De beoordelingen van de erkenningscommissie hebben geen formele consequentie. Het directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties (DGPJS) heeft als taak te stimuleren dat alleen erkende interventies gebruikt gaan worden. Dit kan het op twee manieren doen: door erkenning als voorwaarde voor financiering (dit kan als er een directe financieringsrelatie is) of door bij een uitvoeringsorganisatie erop aan te dringen dat niet erkende interventies niet meer worden ingekocht (deze optie is bruikbaar als de financiering van de interventies minder direct is, zoals bij het gevangeniswezen) of toegepast. DGPJS heeft dus als taak het aanjagen van het daadwerkelijke gebruik van erkende interventies. Het is dan ook logisch dat DGPJS erop stuurt op voldoende beschikbaarheid van interventies.

223 Een tweede taak van het ministerie van justitie is de controle op de uitvoering van de interventies. De controle hierop is geen taak van de commissie maar van DGPJS en de uitvoerende organisaties.

Het referentiedocument schrijft hierover dat strategisch gedrag door een goede controle van het ministerie kan worden voorkomen. Het betreft hier strategisch gedrag van indieners die programma's zo weten te beschrijven dat ze door de commissie erkend worden en vervolgens in de uitvoering anders te werk te gaan.

224 De indienende organisaties hebben als taak interventies op de juiste manier beschreven bij de commissie in te dienen. Bij de ontwikkeling van de interventies dienen zij rekening te houden met de criteria van de commissie en bij de uitvoering moeten zij ervoor zorgen dat die conform de beschrijving van de interventie is.

225 Tot slot heeft het WODC ook een taak toebedeeld gekregen. Deze staat niet in het referentiedocument, aangezien de taak pas in 2007 aan het WODC is toebedeeld. Het WODC heeft de taak gekregen om – indien daaraan behoefte bestaat - de indieners te helpen bij het opstellen van het evaluatieonderzoek dat nodig is om aan criterium 10 te voldoen. Deze taak is aan het WODC gegeven op advies van de erkenningscommissie, omdat de kwaliteit van de onderzoeksopzetten voor evaluaties blijvend van zeer lage kwaliteit was.

3 Het functioneren van de erkenningscommissie

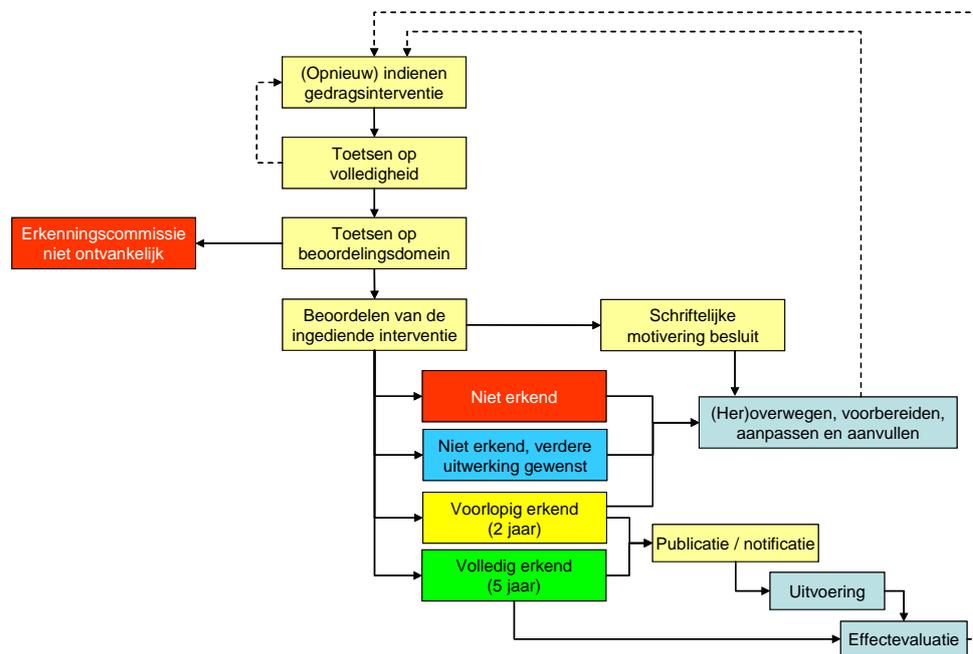
301 In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de commissie de afgelopen jaren heeft gefunctioneerd. Daarbij wordt de taakbeschrijving uit hoofdstuk twee gebruikt als leidraad voor het beoogde functioneren van de erkenningscommissie. Eerst zal worden beschreven hoe de primaire taken beoordelen, adviseren en communiceren zijn uitgevoerd en welke knelpunten daarbij optreden en/of zijn opgetreden. Vervolgens wordt de beoordelingsprocedure beschreven. Dan wordt beschreven hoe de erkenningscommissie haar rol heeft opgevat en welke visie de indienende organisaties daarop hebben. Ten slotte wordt de verwerkingscapaciteit van de commissie in het verleden en de verwachting voor de toekomst behandeld.

Taakuitoefening

302 De drie taken die de commissie als opdracht mee heeft gekregen zijn het beoordelen van gedragsinterventies, het uitbrengen van adviezen aan de minister van Justitie en het communiceren van kennis over effectieve gedragsinterventies. Hieronder wordt beschreven hoe deze drie hoofdtaken zijn uitgevoerd.

Beoordelen

303 De hoofdtaak van de erkenningscommissie is het beoordelen van gedragsinterventies die door indieners ter toetsing worden aangeboden. Doordat alleen interventies worden erkend waarvan verwacht mag worden dat ze effectief zijn leidt het werk van de erkenningscommissie tot een schifting van veelbelovende en niet veelbelovende interventies. Gedragsinterventies die niet meteen erkend worden, moeten kunnen worden verbeterd aan de hand van de aandachtspunten die de commissie aandraagt. Het proces dat voor beoordelen wordt gevolgd is op hoofdlijnen weergegeven in figuur 3.1.



Figuur 3.1: Beoordelingsproces op hoofdlijnen

Resultaten beoordelingen

304 Uit tabel 3.1 valt af te lezen dat tot en met de vergadering van juni 2009 de erkenningscommissie 55 beoordelingen heeft uitgevoerd, waarvan 32 eerste beoordelingen en 23 herbeoordelingen.

305 Naar aanleiding van de eerste twee niet-beoordeelde gedragsinterventies heeft de erkenningscommissie in directe reactie en vervolgens in een aanbeveling vermeld dat het doel van interventies nadrukkelijk recidivevermindering moet zijn en dat deze justitiële gedragsinterventies onderscheiden moeten worden van andere typen interventies, zoals zorginterventies. De erkenningscommissie heeft in haar communicatie duidelijk het beoordelingsdomein aangegeven. Uit de interviews blijkt dat deze reikwijdte helder is.

306 Het valt op dat een groot deel (44%) van de beoordelingen interventies betreft die al eens eerder beoordeeld zijn. Dit is begrijpelijk, aangezien geen van de interventies bij de eerste beoordeling het oordeel 'erkend' heeft gekregen. Bij jeugd is het aantal beoordelingen aanzienlijk groter dan bij volwassenen, maar het aandeel van herbeoordelingen weer kleiner (37% is herbeoordeling bij jeugd ten opzichte van 55% bij volwassenen).

307 Dit verschil is te verklaren doordat er voor jeugdigen aanvankelijk niet vooraf is besloten welke interventies ontwikkeld zouden worden. Hierdoor zijn relatief veel interventies ingediend, inclusief deels overlappende interventies en interventies waarvan vóór indiening vastgesteld had kunnen worden dat er weinig kans op een (voorlopige) erkenning is. Daarnaast is er een aantal bestaande interventies ingediend die achteraf niet erg kansrijk bleken. Die zijn na één keer niet opnieuw ingediend, omdat duidelijk was dat dit geen zin zou hebben. Hierdoor is het percentage herbeoordelingen bij jeugd lager dan bij volwassenen. Bij volwassenen was bij iedere beoordeling die niet in één keer een erkenning opleverde, duidelijk dat herindienen wel zin had.

	Totaal	Volwassenen	Jeugd
Aantal ingediend	58	21	37
Waarvan niet beoordeeld	3	1	2
Aantal beoordeeld	55	20	35
Waarvan 1 ^e beoordeling	32	9	23
Waarvan herbeoordeling	23	11	12

Tabel 3.1: Aantal indieningen en beoordelingen tot en met de zitting van juni 2009

308 Er zijn vier mogelijke uitkomsten van een beoordeling: 'erkend', 'voorlopig erkend', 'niet erkend, verdere uitwerking gewenst' en 'niet erkend'. Per criterium kunnen 0, 1 of 2 punten worden toegekend. Als een beschrijving geheel aan het betreffende criterium voldoet krijgt het twee punten, als het gedeeltelijk eraan voldoet wordt één punt toegekend en als het helemaal niet voldoet worden nul punten toegekend¹⁶.

309 Een interventie komt in een bepaalde categorie terecht op basis van het totale aantal gescoorde punten. Bij 16 of meer punten en geen score van 0 op een criterium is een interventie erkend, bij 12 tot 16 punten en geen score 0 op een criterium wordt een voorlopige erkenning toegekend. Tussen de 10 en 12 punten krijgt een interventie de status 'niet erkend, verdere uitwerking gewenst' en bij minder dan 10 punten wordt de interventie 'niet erkend'. Een voorlopige erkenning wordt afgegeven voor de duur van twee jaar. Daarna kan deze status niet worden verlengd en moeten bij de herbeoordeling minimaal 16 punten worden gescoord. Als dat niet lukt, valt de interventie terug naar 'niet erkend, verdere uitwerking gewenst'.

¹⁶ Voor een overzicht van de vereisten per criterium zie

<http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/erkenningscommissie/gedragsinterventies%5Findienen/#paragraf3>

Een erkenning wordt voor vijf jaar afgegeven. Daarna wordt de interventie opnieuw beoordeeld en moeten ook de resultaten van de effectevaluatie worden meegenomen.

310 De periode van vijf jaar voor een erkenning wordt door een substantieel deel van de indieners als te kort beschouwd. In die tijd moet een interventie geïmplementeerd worden, moet een procesevaluatie worden uitgevoerd en moet een effectstudie zijn afgerond. Dit betekent dat veel activiteiten in weinig tijd moeten worden uitgevoerd, zeker als er in de implementatiefase opstartproblemen ontstaan. Het zou om die reden kunnen voorkomen dat van sommige interventies na vijf jaar nog geen afgerond effectonderzoek klaar is. In dat geval is het niet bekend welk gevolg dit heeft voor de status van de gedragsinterventie.

311 In tabel 3.2 is een overzicht opgenomen van de 34 (tot en met juni 2009) ingediende interventies en het resultaat van de beoordelingen (in de genoemde categorieën). Drie keer zijn interventies ingediend, maar niet beoordeeld. Het betreft de volgende indieningen:

- (a) Het basishandboek jeugdreclassering (MOgroep): dit betreft de begeleiding van jeugdigen in het kader van jeugdreclassering, de context waarin diverse gedragsinterventies, die ook in het handboek staan vermeld, kunnen worden uitgevoerd. Aangezien de ingediende beschrijving geen gedragsinterventie *an sich* betrof, volgens de vereisten van de erkenningscommissie, is deze niet beoordeeld;
- (b) De Dialectische Gedragstherapie (DGT) volgens de Linehanmethode (DJL/JLL): dit betrof in eerste instantie een zorginterventie niet specifiek met de doelstelling van recidivevermindering. Om deze reden is deze interventie niet beoordeeld. De gedragsinterventie is vervolgens wel in gewijzigde vorm ingediend en in maart 2008 voorlopig erkend;
- (c) Aggressiehanteringstherapie (TBS-kliniek De Kijvelanden): de commissie heeft de ingediende programmabeschrijving wel bestudeerd, maar is tot de conclusie gekomen dat op basis van vormvereisten, in casu te beperkte beschrijvingen van onderdelen, de gedragsinterventie niet beoordeeld kon worden.

	Gedraginterventie	Indiener	2005	2006	2007	2008	2009
Volwassenen	1 IKJJWJ	DJ/GW				jun-08	
	2 ART Wiltshire-Nederland*	Leger des Heils		jun-06		dec-08	
	3 CoVa+	Leger des Heils		jun-06		dec-08	
	4 Huisvesting en Wonen	Leger des Heils		jun-06			mrt-09
	5 Arbeid(svaardigheden) (ARVA)	Reclassering Nederland / DJI		jun-06		jun-08	
	6 CoVa	Reclassering Nederland	dec-05		dec-07		
	7 Budgetteren	Reclassering Nederland					mrt-09
	8 Leefstijltraining voor Justitiabelen (voorheen: TVPM)	SVG		dec-06	okt-07	okt-08	jun-09
	9 Korte leefstijltraining (voorheen: Leefstijltraining)	SVG		okt-06*		okt-08	jun-09
	10 Agressiehanteringstherapie	TBS-kliniek Kijvelanden					jun-09
Jeugdigen	11 Youth at Risk	BIZ Limburg		jun-06			
	12 Boosheid de Baas	DJ/JJI			mrt-07		
	13 Dialectische gedragstherapie (DGT)	DJ/JJI	dec-05		jun-07	mrt-08	
	14 Herstelopvoeding	DJ/JJI			okt-07		
	15 Agressieregulatie op Maat	DJ/JJI			okt-07**		
	16 Brains4Use	DJ/JJI			mrt-07	mrt-08	
	17 Competentievergroting in het leven van alledag	DJ/JJI		jun-06			
	18 Equip	DJ/JJI		dec-06*			
	19 Werken aan je Toekomst	DJ/JJI			okt-07	jun-08	
	20 Out of circle	DJ/JJI				jun-08	
	21 Solide basis voor de toekomst	DJ/JJI		okt-06	jun-07		
	22 Leren van delict	DJ/JJI (De Sprengen)				jun-08	
	23 Sociale Vaardigheden op Maat	DJ/JJI (Doggershoek)		okt-06		okt-08	
	24 In Control!	DJ/JJI (Het Keerpunt)				jun-08	jun-09
	25 Nieuwe Perspectieven bij Terugkeer	DJ/JJI (Spirit)			jun-07	mrt-08	
	26 Buitenprogramma Work Wise	DJ/JJI (Work Wise)			dec-07		
	27 Multidimensional Treatment Foster Care (MTFC)	Leger des Heils				mrt-08	
	28 Handboek methode jeugdreclassering	MOgroep		mrt-06			
	29 Tools4U (voorheen Co & So Va training)	RvdK			okt-07***		
	30 Washington State Aggression Replacement Training (WSART)	RvdK				mrt-08	
31 Multisysteem therapie (MST)	RvdK			okt-07			
32 Slachtoffer in Beeld	RvdK	dec-05					
33 Multi Dimensionale Familie Therapie (MDFT)	SVG				jun-08	mrt-09	
34 Functional Family Therapy (FFT)	DJ/JJI				mrt-08	jun-09	

(*) 2 keer in 2006 ingediend en beoordeeld: ook beoordeeld
(**) 2 keer in 2007 beoordeeld, ook in maart 2007.
(***) 2 keer in 2007 beoordeeld, ook in juni 2007.

	Volledig erkend
	Voorlopig erkend
	Niet erkend, uitwerking gewenst
	Niet erkend
	Niet beoordeeld

Tabel 3.2: overzicht ingediende gedragsinterventies en beoordelingsresultaten

312 In de resultaten van alle beoordelingen in tabel 3.3 valt op dat bij jeugd een groter deel van de beoordelingen een negatieve uitkomst had dan bij volwassenen¹⁷ (49% niet erkend bij jeugd tegenover 35% bij volwassenen). Dit heeft ertoe geleid dat bij jeugd 15 van de 22 interventies uiteindelijk (voorlopig) erkend is; bij volwassenen is dat 7 van de 9 interventies. De verklaring voor de minder goede resultaten in het jeugdveld is wederom dat daar aanvankelijk ook interventies zijn ingediende die eigenlijk kansloos waren.

Oordelen in aantal (percentage)	Totaal	Volwassenen	Jeugd
Erkend	11 (22%)	5 (25%)	6 (17%)
Voorlopig erkend	20 (36%)	8 (40%)	12 (34%)
Niet erkend, verdere uitwerking gewenst	11 (22%)	4 (20%)	7 (20%)
Niet erkend	13 (24%)	3 (15%)	10 (29%)
Niet beoordeeld	3	1	2

Tabel 3.3: Uitslagen van beoordelingen in aantal en percentage (van de beoordeelde interventies)

313 Uit het grote aantal herbeoordelingen (zie tabel 3.2) valt af te leiden dat interventies die niet in een keer volledig worden erkend meestal opnieuw worden ingediend in een verbeterde versie. Van de 34 ingediende interventies zijn er zeven niet opnieuw ingediend nadat het eerste oordeel 'niet erkend' was (waarvan zes in het jeugdveld). In het geval van andere oordelen is altijd herindiening gevolgd, tenzij het een recente voorlopige erkenning betreft waarvan de termijn van twee jaar nog niet is verstreken. In de regel leidt een herindiening tot een plaatsing in een van de hogere categorieën. Uitzonderingen op deze regel betreffen herindieningen die na een voorlopige erkenning niet genoeg punten scoorden voor het oordeel 'erkend'. In drie gevallen leidde een herindiening tot hetzelfde oordeel als de eerste indiening. Hieruit kan worden opgemaakt dat de eerste beoordeling vaak aanknopingspunten oplevert voor het in voldoende mate verbeteren van het programma om daadwerkelijk een betere beoordeling te krijgen.

314 In tabel 3.4 wordt weergegeven welke resultaten een eerste, tweede, derde en vierde beoordeling hebben opgeleverd. Uit het onderzoek is gebleken dat bij opeenvolgende beoordelingen een hogere beoordeling wordt gegeven. Het is nog niet voorgekomen dat een interventie bij de eerste beoordeling (volledig) erkend is. Een eerste beoordeling is in ruim de helft van de gevallen niet positief (niet erkend). Bij een tweede beoordeling is dat nog maar ongeveer eenderde van de beoordelingen. Enerzijds komt dit doordat, zoals eerder genoemd, sommige interventies na niet erkend te zijn niet opnieuw worden ingediend.

¹⁷ Het gaat hier om percentages van het aantal beoordelingen. Een interventie die eerst niet erkend wordt en daarna wel wordt dus twee keer geteld.

Anderzijds is het goed mogelijk dat beschrijvingen van programma's wel degelijk verbeteren door toedoen van de feedback op de eerste beoordeling.

Categorie	Beoordeling			
	1e	2e	3e	4e
Erkend	0	9	0	2
Voorlopig erkend	13	5	2	0
Niet erkend, verder uitwerking gewenst	6	4	0	0
Niet erkend	13	0	0	0
Totaal	32	18	2	2

Tabel 3.4: Resultaten na 1^e, 2^e, 3^e, en 4^e beoordeling¹⁸ per categorie

315 In tabel 3.2 is te zien dat dezelfde interventie bij iedere volgende beoordeling in de regel beter wordt beoordeeld. Uitzonderingen op deze regel betreffen herindieningen die na een voorlopige erkenning niet genoeg punten scoorden voor het oordeel 'erkend'. In tabel 3.4 is te zien dat tweede beoordelingen in meer erkende gedragsinterventies resulteren. Het oordeel 'niet erkend' komt bij herbeoordeling niet meer voor. Het is ook zo, dat er in de loop van de jaren beter wordt gescoord op eerste beoordelingen. In tabel 3.5 is te zien dat in de periode 2006 tot en met 2008 het aandeel van de interventies dat bij de eerste keer (voorlopig) erkend wordt, stijgt van ongeveer eenderde in 2006 naar ongeveer de helft in 2008¹⁹. Er zijn te weinig gegevens beschikbaar om hier harde conclusies over te trekken, maar deze cijfers ondersteunen wel de stelling dat de indieners door de jaren heen leren hoe een goede interventie en bijbehorende programmabeschrijving ontwikkeld moet worden. Het is waarschijnlijk dat ook het veranderde beleid bij jeugd, met meer coördinatie en ondersteuning vanuit het ministerie, hogere scores bij een eerste beoordeling tot gevolg heeft gehad.

¹⁸ Twee interventies hebben bij de 2^e beoordeling voor de 2^e keer het aantal punten voor een voorlopige erkenning behaald. Het is echter niet mogelijk om een voorlopige erkenning te verlengen. Daarom is deze interventie de 2^e keer niet erkend. Deze afwijkende gevallen zijn niet in de tabel opgenomen.

¹⁹ In 2005 en 2009 zijn er te weinig waarnemingen.

Categorie	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Erkend	0	0	0	0	0	0
Voorlopig erkend	1	4	3	4	1	13
Niet erkend, verder uitwerking gewenst	0	2	3	1	0	6
Niet erkend	1	5	4	3	0	13
Totaal	2	11	10	8	1	32

Tabel 3.5: Uitkomsten van eerste beoordelingen per jaar per categorie

Beoordelingsbrieven

316 De verbeterlag tussen twee beoordelingen in gebeurt voornamelijk aan de hand van de door de commissie opgestelde beoordelingsbrieven en eventueel een toelichting daarop van het bureau van de erkenningscommissie. De beoordelingsbrieven zijn volgens een vast stramien opgesteld. Eerst is er ruimte voor een algemene opmerking van de commissie. Hierin vermeldt de commissie soms wat de algemene indruk is van de interventie of waar de zwakke plekken liggen. In andere gevallen wordt deze ruimte benut om de indiener erop te wijzen dat er niet aan de vormvereisten is voldaan.

317 Het is voorgekomen dat in dit algemene deel zaken worden genoemd die niet onder de wetenschappelijke toets vallen. Zo mengt de erkenningscommissie zich eenmaal in de discussie over monopolievorming bij bepaalde ontwikkelaars, omdat de indruk bij de commissie bestond dat ontwikkelaars uitspraken van de commissie wilden gebruiken ten behoeve van hun eigen belangen. Een andere keer vraagt de commissie zich hier af wat de toegevoegde waarde van een interventie is ten opzichte van andere, reeds bestaande interventies. De onderzoekers vinden dit laatste punt opvallend omdat het iets lijkt te zeggen over wat de erkenningscommissie vindt van een interventie, terwijl het slechts haar taak is interventies aan *wetenschappelijke* criteria te toetsen. Er staat in het referentiedocument expliciet genoemd dat de kwestie van wenselijkheid van interventies niet de taak is van de erkenningscommissie. Die overweging zou dan ook niet genoemd moeten worden in beoordelingsbrieven.

318 Na deze algemene tekst (die soms ook ontbreekt) wordt per criterium aangegeven wat de sterktes en zwaktes van de interventie op dat punt zijn. De brieven zijn zakelijk opgesteld en formeel van opzet. Puntsgewijs wordt het commentaar van de commissie aangeleverd. Daarbij verschilt het per brief en per criterium hoe ver het commentaar is uitgewerkt. Soms worden heel specifieke punten eruit gelicht en suggesties voor verbetering gedaan, terwijl op andere plekken wordt voldaan met de opmerking als: 'het is de commissie niet duidelijk waarom...'

Interventies waarover de erkenningscommissie een beoordelingsbrief in positieve bewoording opstelt, krijgen in diezelfde brief per criterium vaak ook meer aanknopingspunten ter verbetering, waardoor het voor de indiener beter mogelijk is de interventiebeschrijving te verbeteren.

319 Bij een herbeoordeling zijn de opmerkingen van de commissie bij de eerste beoordeling vertrekpunt. Er wordt per opmerking van de erkenningscommissie aangegeven of de nieuwe interventiebeschrijving voldoende is verbeterd ten opzichte van de eerdere versie. De commissie kan in principe de interventie bij een tweede keer weer in zijn geheel beoordelen. In de praktijk kijkt de commissie echter altijd naar de verbeteringen die door de indiener zijn aangebracht. Door deze werkwijze is het voor de indiener goed mogelijk te focussen op de zaken waarvan de commissie meent dat verbetering noodzakelijk is. De mate waarin de beoordelingsbrief concrete verbeterpunten aandraagt, is bepalend voor de bruikbaarheid van de brief bij een volgende indiening.

320 De opzet voor de beoordelingsbrieven is eenmaal aangepast door de erkenningscommissie, naar aanleiding van opmerkingen in een brief van de sector Justitiële Jeugdinstellingen van DJI waarin werd verzocht om een uitgebreidere beoordeling. Daarnaast werd gevraagd om ook bij de score van twee punten op een criterium, ook de sterke punten te vermelden. Deze brief is eind 2006 door DJI verstuurd. Daarop heeft de erkenningscommissie besloten om de toelichting op de beoordeling in de brieven uitgebreider te maken en ook de sterke elementen in de brieven te benoemen. In de brieven is een duidelijke verandering te zien doordat ze gemiddeld langer zijn en dieper op de kritiekpunten ingaan. Het gebruik van standaardzinnen neemt af.

321 De verandering van opzet van de beoordelingsbrieven is door alle indieners opgemerkt en verwelkomd als een waardevolle toevoeging. Toch heeft een aantal indieners nog altijd de indruk dat de brieven beter kunnen, dat wil zeggen dat ze nuttiger zouden kunnen zijn. Het meest gehoorde kritiekpunt is dat er toch nog te veel standaardzinnen worden gebruikt. Hierdoor is het voor een indiener vaak wel duidelijk waar de zwakke plek ongeveer zit, maar blijft het gissen waar er precies aan 'gesleuteld' moet worden om wel aan de vereisten te voldoen.

Contact tussen indieners en het Bureau

322 Bij onduidelijkheid naar aanleiding van de beoordelingsbrief kan door indieners ter verheldering contact worden opgenomen met het bureau van de commissie. Er is door de commissie bewust voor gekozen om alle contacten met de indieners via het bureau te laten verlopen. Indieners kunnen vragen op schrift aan het bureau aanbieden.

Het bureau neemt contact op met het verantwoordelijke lid²⁰ van de erkenningscommissie als dat nodig is voor een goede beantwoording van de vraag. Vervolgens wordt in een gesprek tussen het bureau en de bewuste indiener antwoord gegeven op de gestelde vragen. Er is nooit direct contact tussen leden van de commissie en indieners van interventies over de beoordeling van de interventies.

323 Indieneren hebben een tweeledige mening over deze constructie. Over het algemeen zijn ze tevreden over de manier waarop de rol door het bureau wordt ingevuld. Het bureau is toegankelijk en goed beschikbaar voor aanvullende gesprekken, wat zeer wordt gewaardeerd. Ook wordt door een enkeling gewaardeerd dat het bureau context kan geven aan de beoordelingsbrief door inzicht te geven in de dilemma's waar de commissie zelf ook voor staat. Aan de andere kant is er kritiek op de constructie waarin geen direct contact met de leden van de commissie mogelijk is. Er wordt door een groot aantal respondenten gesteld dat de antwoorden van het bureau soms vaag blijven en dat ze gegeven worden met de beperking dat het niet het officiële standpunt van de commissie is. Het merendeel van de respondenten was niet bekend dat het bureau voorafgaande aan de beantwoording contact heeft met de leden van de commissie over de gestelde vragen. Door velen wordt de informatie van het bureau dan ook niet gezien als de mening van de commissie. Daardoor is het soms voor indieners onduidelijk welke status aan de antwoorden van het bureau toegekend kan worden. Zo kan de indruk ontstaan dat nog niet alle kwesties volledig zijn afgehandeld. Bovendien zeggen meerdere indieners dat het gesprek met het bureau weinig aanvullende praktisch bruikbare aanknopingspunten voor verbetering oplevert.

324 Een andere reden voor onvrede met de constructie waarin alle contacten via het bureau verlopen, is dat sommige indieners behoefte hebben aan de mogelijkheid om hun mening aan de commissie terug te geven. Een aantal indieners heeft wel eens foutjes in de beoordelingsbrief gevonden, bijvoorbeeld dat wordt gesproken over extramuraal inzet van een gedragsinterventie terwijl de interventie alleen voor intramuraal gebruik is ontworpen. Omdat er geen persoonlijk contact mogelijk is met de commissie wordt het gewicht van zulke foutjes door de indieners uitvergroot. Als er meer persoonlijk contact mogelijk zou zijn, is het waarschijnlijk dat indieners ook niet zo over kleine zaken in de brieven zouden vallen.

325 Er is voor indieners ook de mogelijkheid om voorafgaand aan een eerste indiening informeel contact met het bureau te hebben.

²⁰ Aan iedere interventie wordt een pleegouder toegekend. Deze pleegouder is het lid van de erkenningscommissie dat verantwoordelijk is voor de beantwoording van eventuele vragen over een interventie.

In dit contact wordt niet inhoudelijk op de interventiebeschrijving ingegaan. Het is voor de indiener wel mogelijk om vragen over vormvereisten te stellen. Ook in de fase vóór indiening missen de indieners en de ontwikkelaar een uitgebreidere vorm van communicatie. Veel respondenten geven aan dat er in de ontwikkelingsfase vaak ingrijpende keuzes gemaakt moeten worden. De investeringskosten voor het ontwikkelen van een nieuw programma zijn hoog en daarom zouden de indieners graag meer zekerheid hebben over de juistheid van hun keuzes. Daarom is het volgens hen gewenst dat er op een moment voorafgaand aan de officiële indiening een mogelijkheid bestaat tot het aanvragen van een pre-advies.

326 De erkenningscommissie ziet het uitbrengen van een pre-advies als problematisch, omdat daarmee de grens tussen beoordelen en adviseren van indieners wordt overschreden. De commissie is van mening dat het er dan te veel op zou gaan lijken dat ze haar eigen pre-advies vervolgens moet beoordelen (ook wel 'het keuren van eigen vlees' genoemd). Hiermee zou de onafhankelijkheid volgens de commissie niet meer gegarandeerd zijn. De leden verwijzen hierbij naar landen als Verenigd Koninkrijk en Canada waar de erkenningscommissies meer samen met de ontwikkelaars van programma's optrekken. Dit zou er in die landen wel toe leiden dat er minder sprake is van een objectieve toets dan in Nederland. Maximale onafhankelijkheid en objectiviteit in de beoordelingen weegt voor de commissie zwaarder dan het tegemoet komen aan de genoemde wensen van indieners van interventies.

327 Uit de cijfers blijkt, dat de eerste beoordeling voor velen inderdaad een grote horde is. Ruim de helft van de beoordelingen wordt niet meteen (voorlopig) erkend. Dit levert de indieners uiteraard extra werk op, dus het is begrijpelijk dat zij het als een gemis ervaren dat er vooraf geen mogelijkheid tot feedback is. Voor de erkenningscommissie weegt efficiëntie bij de indieners echter minder zwaar dan het beschermen van de eigen onafhankelijke positie.

328 Bovenstaande kan de indruk wekken dat de gekozen constructie voor communicatie met de indieners tekort schiet. Die stelling is echter niet te onderbouwen met de cijfers uit tabel 3.4 waarin de uitkomsten van de 1^e, 2^e, 3^e en 4^e beoordeling zijn weergegeven. Uit deze tabel komt naar voren, dat herbeoordelingen over het algemeen genomen positiever zijn dan eerste beoordelingen.

Hoewel de indieners het directe contact met de erkenningscommissie missen, lijkt het erop dat in de praktijk de beoordelingsbrieven in combinatie met de toelichting van het bureau samen wel leiden tot het indienen van verbeterde programmabeschrijvingen van de interventies. Net zo is in tabel 3.5 te zien dat de eerste beoordelingen door de tijd heen steeds beter uitvallen.

329 Bovendien is nu bij zowel volwassenen als bij jeugd een goed aanbod van erkende interventies beschikbaar. De bovenstaande kritiekpunten hebben dan ook weinig gevolgen voor het aanbod van erkende gedragsinterventies, maar meer op de efficiëntie van het proces.

De investering voor indieners zou kleiner zijn als ze meer gebruik zouden kunnen maken van de expertise van de leden van de commissie. Bovendien zou de werkrelatie verbeteren als er daadwerkelijk contact tussen indieners en leden zou zijn. Hierdoor zou ook meer begrip voor elkaars situatie ontstaan. De vraag is wel in hoeverre deze wensen passen binnen de taakomschrijving zoals opgenomen in het referentiedocument en het Instellingsbesluit. Met een dergelijke invulling zou de functie van de commissie wel meer overeen komen met die zoals voorzien door de werkgroep gedragsinterventies. De werkgroep zag de commissie vooral als een middel om tot een aanbod van substantieel betere (effectievere) interventies te komen. Aan de andere kant zou er dan wel voor moeten worden gewaakt dat de relatie geen samenwerking wordt. De onafhankelijkheid van de commissie moet in stand worden gehouden.

Beoordelingscriteria

330 De interventiebeschrijvingen worden door de commissie getoetst aan de hand van 10 criteria²¹. Deze criteria zijn gebaseerd op de criteria die door soortgelijke commissies in het Verenigd Koninkrijk en Canada worden gehanteerd. Op de website van de commissie is voor indieners een beschrijving van de criteria inclusief een operationalisering beschikbaar. Op basis hiervan moeten indieners kunnen beoordelen of de interventiebeschrijving aan de criteria voldoet.

331 De criteria worden door de leden van de commissie unaniem als goed toepasbaar omschreven. Het heeft wel een tijdje geduurd voordat de interpretatie van de criteria was uitgekristalliseerd. Hierdoor waren er in de eerste jaren langere discussies tijdens de vergaderingen dan tegenwoordig. Door de jaren heen is echter een steeds preciezere, gedeelde visie op de interpretatie van de criteria ontstaan. Het heeft hierbij geholpen dat ieder criterium een pleegouder heeft die de ontwikkelingen in de discussie met betrekking tot dat criterium volgt. De operationalisering van de criteria is in 2008 nog eens tegen het licht gehouden door de erkenningscommissie. Dit heeft geresulteerd in een nieuw document: 'Beschrijving Kwaliteitscriteria, versie juni 2008' dat is verspreid onder de indieners en gepubliceerd op de website van de commissie.

Bij de nadere operationalisering is aan een aantal indieners de mogelijkheid geboden om mee te lezen. De belangrijkste aanpassing is geweest dat er een uitgebreider aantal subvragen per criterium is opgesteld. Hierdoor wordt preciezer aan de indieners aangegeven wat er van de interventie wordt verwacht.

332 De commissieleden zijn positief over de relevantie en compleetheid van de lijst van beoordelingscriteria. Men vindt de lijst goed toepasbaar en compleet.

²¹ Zie bijlage A voor de beschrijving van de kwaliteitscriteria.

Internationaal zijn er grote overeenkomsten tussen de lijsten met criteria²². Alleen in Denemarken wordt ook een extra criterium gehanteerd waarin ethische aspecten van de behandeling van deelnemers aan interventies worden getoetst. De commissieleden in Nederland vinden dit een aardig criterium, maar zien niet de noodzaak dit criterium ook in Nederland te introduceren. De geïnterviewde leden van de commissie zien geen interventies waarin ethische bezwaren een rol zouden kunnen spelen. Het ging in Denemarken voornamelijk om gevallen waarin sprake is van gedwongen medicatie.

333 Ook door de indieners wordt de lijst met criteria gezien als compleet en relevant²³. Daarbij wordt wel opgemerkt dat niet alle criteria even werkbaar worden gevonden. Vooral criterium 2 (selectie), criterium 4 (gebruik van bewezen effectieve behandelmethoden) en 10 (evaluatie) worden als een obstakel beschouwd. Dit blijkt ook wel uit de gemiddelde scores die op die criteria zijn behaald, zoals is te zien in tabel 3.6 en figuur 3.2. De gemiddelde scores op criteria 2, 4 en 10 zijn respectievelijk 0,96, 0,80 en 0,95 punten. De leden van de erkenningscommissie bevestigen dat op criterium 4 vooralsnog niet meer dan één punt behaald kan worden. Pas als door een effectevaluatie is aangetoond dat de betreffende gedragsinterventie effect heeft op recidive worden er twee punten toegekend. Daarbij zijn buitenlandse onderzoeken niet zonder meer te generaliseren naar de Nederlandse situatie. Voor de Nederlandse situatie is vooralsnog nooit voldoende onderzoek naar de effectiviteit van gedragsinterventies gedaan om de werking ervan te kunnen aantonen. De facto kan op dit moment een maximumscore worden behaald van 19 punten.

334 Wat verder opvalt, is dat bij erkende interventies nog altijd relatief laag op criteria 1 en 2 wordt gescoord. Dit zijn de twee criteria die aan de basis van de onderbouwing van een interventie staan (theoretische onderbouwing, hoe moet de interventie gaan werken en selectie, voor wie is de interventie bestemd).

Blijkbaar is het ook bij de bestscorende interventies nog relatief lastig om de basis in orde te krijgen, ofwel aan deze criteria wordt na een eerste beoordeling die bijvoorbeeld leidt tot een voorlopige erkenning niet veel aandacht besteed bij herindiening (door enkele respondenten ook wel 'strategisch gedrag' genoemd). Aan de andere kant is het blijkbaar goed mogelijk om criteria 5 (vaardigheden), 7 (betrokkenheid en motivatie) en 9 (interventie-integriteit) in orde te krijgen. De slechtstscorende interventies hadden gemiddeld op deze criteria nog een gemiddelde score hoger dan één.

²² Dit kwam naar voren op de 'International Expert meeting on the Accreditation of Behaviour Programmes for Offenders' die op 23 oktober 2008 op initiatief van de erkenningscommissie is gehouden.

²³ Zie bijlage B voor een overzicht van de criteria.

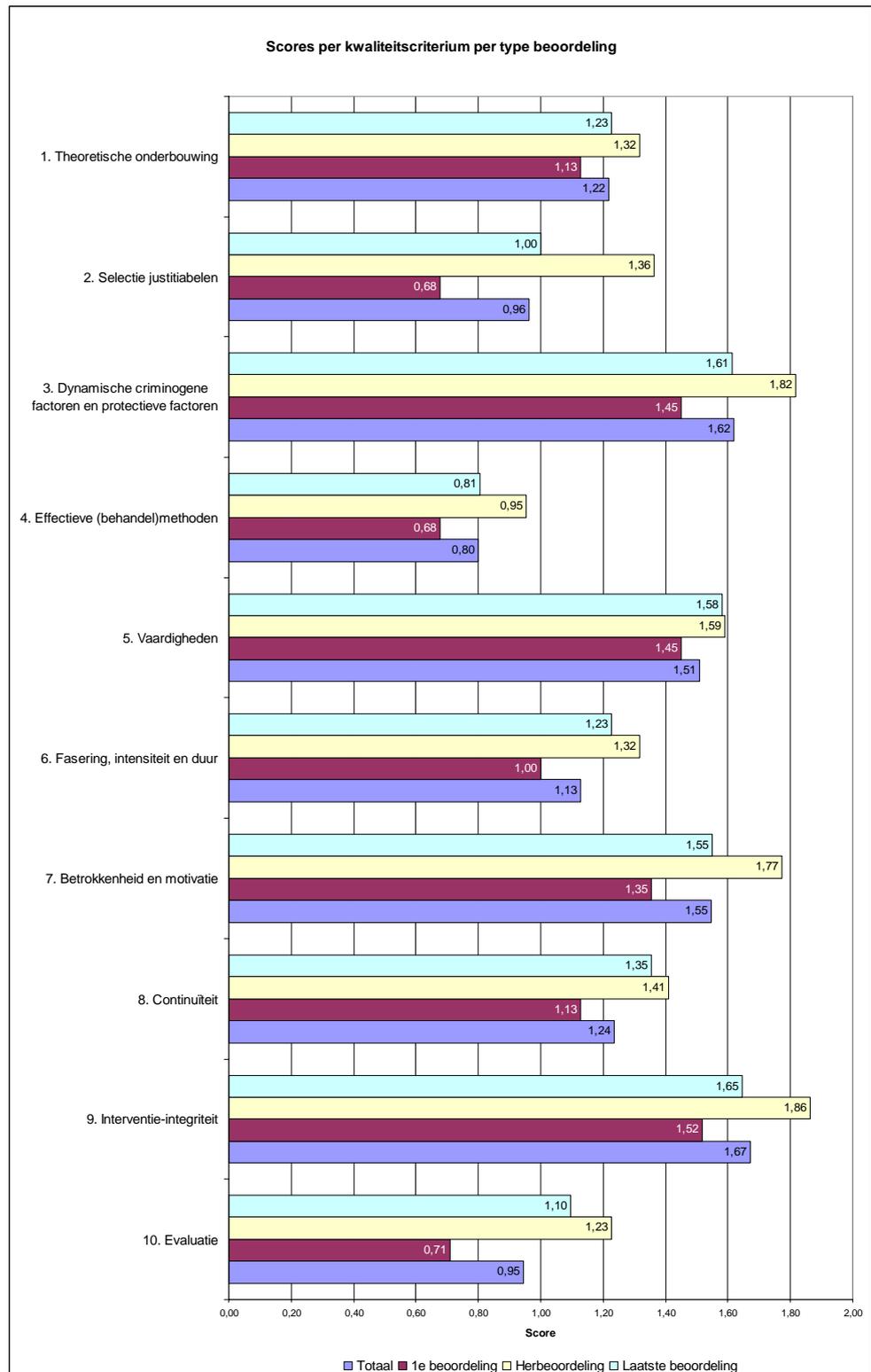
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Totaal	1,22	0,96	1,62	0,80	1,51	1,13	1,55	1,24	1,67	0,95
Erkend	1,55	1,55	2,00	1,00	1,82	1,64	1,82	1,64	2,00	1,45
Voorlopig erkend	1,40	1,10	1,80	1,00	1,70	1,10	1,65	1,30	1,75	1,15
Niet erkend, uitwerken	1,27	0,91	1,73	0,82	1,45	1,00	1,64	1,09	1,73	0,82
Niet erkend	0,62	0,31	0,92	0,31	1,00	0,85	1,08	0,92	1,23	0,31

Tabel 3.6: Gemiddelde scores per criterium per uitkomst van beoordeling

335 De criteria zijn volgens de meeste indieners voldoende werkbaar. De operationalisering van de criteria is redelijk uitgebreid en aan de hand daarvan is voor de indieners vooraf goed in te schatten wat er van een interventie (en programmabeschrijving) wordt verwacht. Voor intern gebruik is door de erkenningscommissie een document opgesteld waarin ook nommeringen zijn opgenomen. Dit houdt in, dat nader is gespecificeerd in welke gevallen een score van 0, 1 of 2 punten wordt toegekend aan een programma op een bepaald criterium. Deze nommering is voor de indieners niet beschikbaar en een aantal geïnterviewde indieners mist dit juist. Met een nommering zou het voor indieners makkelijker zijn om aan de eisen van de commissie te voldoen. Ook zou daarmee voor hen inzichtelijker worden hoe de commissie tot haar oordelen komt, onder andere hoe de (scores op) aspecten binnen een criterium worden gewogen²⁴.

336 Een punt dat door enkele indieners werd aangedragen is dat er een spanningsveld is tussen de wetenschappelijke criteria enerzijds en de praktische uitvoerbaarheid van een interventie anderzijds. Met betrekking tot de uitvoerbaarheid is het zo, dat de indiener niet altijd de mogelijkheid heeft om aan alle voorwaarden te voldoen omdat het gevraagde buiten de verantwoordelijkheid van de organisatie ligt. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de commissie meer aandacht vraagt voor nazorg, terwijl de reclasseringsorganisatie geen mandaat meer heeft op het moment dat de interventie is afgerond. Anderzijds kan het ook zijn dat een indiener niet aan de voorwaarden kan voldoen, omdat de interventie dan te kostbaar zou worden. Zo kan het vanuit wetenschappelijk oogpunt wenselijk zijn dat er een groot aantal sessies wordt aangeboden, terwijl dit vanuit een financieel oogpunt onhaalbaar is. Het is niet de taak van de erkenningscommissie deze afweging te maken; de indieners moeten oplossingen zien te vinden voor zulke problemen. Zij gaven echter wel aan dat het soms moeilijk is om de uitvoerbaarheid te verenigen met de wetenschappelijke criteria.

²⁴ In bijlage 4 van het rapport Gedragsinterventies zijn de kwaliteitscriteria verder gespecificeerd in subcriteria waaraan eveneens een score 0, 1 of 2 wordt toegekend. De erkenningscommissie heeft echter gekozen voor het toekennen van een score op het geheel per criterium.



Figuur 3.2: Gemiddelde scores per criterium (1^e beoordelingen, herbeoordelingen en laatste beoordelingen)

337 Een ander probleem dat door een enkele indiener werd ervaren was dat de interventie 'spiraal naar boven' nooit aan alle criteria zou kunnen voldoen. De reden hiervoor zou zijn dat er nergens een direct verband tussen de interventie en recidive zou zijn aangetoond. Wel draagt de interventie bij aan een stabiele leefomgeving, wat een voorwaarde is om andere interventies effectief te laten zijn. De conclusie van de indiener is dat de criteria te beperkt zijn om alle waardevolle interventies mee te kunnen beoordelen. Het betreft echter wel een uitzondering en de vraag is dan ook of het hier wel een gedragsinterventie betreft die binnen het beoordelingsdomein van de commissie valt. Als één interventie nooit een erkenning kan krijgen omdat de criteria er niet bij aansluiten, betekent dat niet meteen dat de criteria niet werkbaar zijn. Het zou eerder betekenen dat de interventie niet door deze commissie beoordeeld zou moeten worden, omdat de interventie buiten haar opdracht valt.

338 Op criterium 10 is volgens de leden van de commissie in het begin niet streng getoetst. De reden hiervoor was dat er anders helemaal geen interventies de toetsing zouden doorstaan. De scores op criterium 10 waren laag. Begin 2007 is er door de erkenningscommissie besloten dat dit toch geen wenselijke situatie was, aangezien het zonder een goede evaluatieopzet nooit mogelijk zou worden om in de praktijk de effectiviteit van interventies te toetsen. Daarop is aan de indieners een brief gestuurd waarin de vereisten voor criterium 10 werden aangescherpt. Tegelijkertijd heeft de commissie er bij het ministerie van Justitie op aangedrongen dat de indieners ondersteuning van het WODC konden inschakelen bij het ontwikkelen van een onderzoeksopzet. Het ministerie van Justitie heeft ingestemd met dit voorstel. Met deze hulp werd het goed mogelijk om een kwalitatief hoogwaardige onderzoeksopzet te ontwikkelen. De relatief lage gemiddelde score op criterium 10 wordt vooral veroorzaakt door interventies die zijn ingediend zonder de hulp van het WODC. Waar het WODC de opzet voor de evaluatie heeft geschreven, is altijd twee punten op criterium 10 gescoord. Welk effect de *adviserende* rol van het WODC heeft gehad is niet uit de onderzoeksgegevens af te leiden. In de jaren 2008 en 2009 (waarin de ondersteuning operationeel is geworden) is een duidelijke verbetering te zien in de scores op dit criterium.

Gemiddelde score op criterium 10	Beoordeling				Eindtotaal
	1e (N=31)	2e (N=19)	3e (N=3)	4e (N=2)	
Jaar					
2005 (N=2)	0,50				0,50
2006 (N=13)	0,64	1,00			0,69
2007 (N=15)	0,56	1,00			0,73
2008 (N=18)	1,00	1,14	1,67		1,17
2009 (N=7)	1,00	1,25		2,00	1,43
Eindtotaal	0,71	1,11	1,67	2,00	0,95

Tabel 3.7: Beoordelingen op criterium 10 (evaluatie) per jaar voor de 1^e/2^e/3^e/4^e beoordeling

339 Het beste onderzoeksdesign om de effectiviteit van een interventie vast te stellen is een RCT. RCT staat voor *Randomized Controlled Trial*, een onderzoeksmethode waarin een experimentgroep over tijd wordt vergeleken met een controlegroep die de interventie niet ondergaat.

De controlegroep moet in alle andere eigenschappen zoveel mogelijk overeen komen met de experimentgroep, zodat geobserveerde verschillen na verloop van tijd aan het effect van de interventie kunnen worden toegeschreven.

340 Een probleem dat zich bij sommige interventies met betrekking tot criterium 10 voordoet, is dat de doelgroep van de interventie te klein is om experimentele groepen en controlegroepen van voldoende omvang samen te stellen voor het uitvoeren van een RCT of te kiezen voor een quasi-experimenteel onderzoeksdesign. Op basis van de kleine onderzoeksgroepen kan dan geen sterke uitspraak gedaan worden over het effect van een interventie op recidive. Voor de effectevaluatie moet bij kleine doelgroepen uitgeweken worden naar andere onderzoeksmethoden. Daardoor scoren deze interventies maximaal één punt op criterium 10. Het zou volgens deze indieners en het WODC ook mogelijk moeten zijn om twee punten te scoren op criterium 10 zonder dat een RCT of quasi-experimenteel onderzoek wordt opgezet. Over de vraag hoe hier door de commissie mee moet worden omgegaan vindt op het moment van schrijven overleg plaats tussen de erkenningscommissie, het ministerie van Justitie en het WODC.

341 De criteria hebben allemaal betrekking op de theoretische werkzaamheid van een interventie. Er is vanuit het beleid opgemerkt dat er ook behoefte is aan een toets op de praktische haalbaarheid van een interventie. Dit zou bijvoorbeeld gedaan kunnen worden door in een pilot ervaringen met de uitvoering op te doen en die te verwerken in de opzet van de interventie. De indieners menen wel dat er momenteel weinig kennis van de uitvoeringspraktijk bij de leden van de commissie is, waardoor er nu geen goede inschatting van de uitvoerbaarheid gemaakt kan worden.

Bureaucratische druk en werklast door het erkenningsproces

342 In het referentiedocument staat beschreven dat het belangrijk is dat de bureaucratische last die de beoordelingen met zich meebrengen tot een minimum beperkt moet worden, zodat de extra lasten blijven opwegen tegen de baten van het systeem. De indieners geven allen aan dat de investering voor het ontwikkelen van *evidence based* interventies groot zijn. De ontwikkelkosten worden in de meeste gevallen gefinancierd door het ministerie van Justitie. Toch legt het beoordelingsproces wel een zekere druk op de organisaties. De ontwikkeling wordt in de regel uitbesteed aan externe bureaus, maar de indienende organisatie moet dit proces wel begeleiden en regelmatig van input voorzien. Het gehele proces tot aan een erkenning kost bovendien tijd, waardoor er tussen ontwikkeling en implementatie vertraging ontstaat. Dit ervaren enkele indienende organisaties als last. Andere organisaties vinden dat het erkenningsproces zelf niet veel tijd kost (als de eerste indiening het resultaat 'voorlopig erkend' oplevert) in verhouding tot de tijd die bij de uitvoeringsorganisatie intern nodig is om de bureaucratie te doorlopen die gepaard gaat

met het besluit een interventie te gaan ontwikkelen. Alle indienende organisaties zijn overigens van mening dat de baten van het systeem van erkenningen zeker opwegen tegen de lasten.

343 Het beeld bestaat bij een aantal indieners dat de commissie niet altijd lijkt te beseffen hoeveel inspanning het kost om een nieuwe interventiehandleiding te schrijven, maar vooral ook om te zorgen dat in de hele organisatie volgens de nieuwe handleiding gewerkt gaat worden. Deze indruk was sterk aanwezig bij interventies die al meerdere keren waren beoordeeld en 'op een haar na' opnieuw werden afgekeurd en bij voorlopig erkende interventies die na twee jaar de status verloren omdat ze net niet genoeg punten haalden voor een erkenning. In dergelijke gevallen heerst het idee dat het verspilde moeite is om weer het hele proces door te lopen. De indieners menen dat het dan ook op een andere, minder formele manier opgelost had kunnen worden, waarmee voor de indieners de tijd en geld voor een extra beoordelingsronde bespaard had kunnen worden.

344 Om bovenstaande voorvallen te ondervangen, heeft een aantal indieners aangegeven voorstander te zijn van de mogelijkheid van het presenteren van de interventie tijdens de zitting van de commissie. De erkenningscommissie staat niet afwijzend tegenover zo een constructie als daar echt een sterke behoefte voor zou bestaan. Wel is en blijft het uitgangspunt dat de geschreven tekst van de interventiehandleiding wordt beoordeeld. De geschreven tekst als basis is belangrijk omdat het op deze manier overdraagbaar wordt en omdat de inkoopende partij (justitiële organisaties) dan ook meer zekerheid heeft dat de interventie wordt uitgevoerd conform wat hij op papier heeft ingekocht. Als de dialoog uiteindelijk leidt tot een aangepaste handleiding, die vervolgens onderwerp is van een definitieve beoordeling, dan is dat voor de erkenningscommissie acceptabel. Dit lijkt dan ook een goede manier om de aan de wensen van de indieners tegemoet te komen zonder de onafhankelijkheid van de commissie in het gevaar te brengen.

345 Concluderend kan worden gesteld dat het erkenningsproces een grote investering van de indieners vergt. Allen zijn het er echter over eens, dat de kosten van het systeem opwegen tegen de opbrengsten. Eventueel zou de erkenningscommissie akkoord gaan met een mondelinge toelichting van de interventie als de basis van de beoordeling maar het document over de interventie blijft.

Adviseren

346 Een tweede taak van de erkenningscommissie is het adviseren van de minister van Justitie over zaken die met haar beoordelings taak te maken hebben. De commissie kan een advies gevraagd en ambtshalve uitbrengen. Sinds de instelling van de erkenningscommissie heeft zij drie adviezen uitgebracht. Het betrof twee adviezen aangevraagd door de directie Justitieel Jeugdbeleid van het ministerie van Justitie (DJJ) en één advies dat ambtshalve is uitgebracht.

Alle adviezen hadden betrekking op interventies voor jeugdigen. Er is één advies aangevraagd door de Raad voor de Kinderbescherming, maar dat verzoek is niet gehonoreerd.

Advies Landelijk Kader Instrumentarium Jeugdstrafrecht

347 Het eerste door het ministerie aangevraagde advies betrof de visie van de commissie op de ontwikkeling van het Landelijk Kader Instrumentarium Jeugdstrafrecht door DJJ (uitgebracht in februari 2008)²⁵. Het landelijk kader raakt het werk van de erkenningscommissie op het punt van selectie van justitiabelen en de instrumenten die daarvoor worden ingezet. De commissie heeft zich conform haar doelstelling beperkt tot het advies op dat aspect.

Het landelijk kader is daarentegen breder en betreft een ander belangrijk instrument om te komen tot recidivevermindering. De erkenningscommissie gaat in het advies in op aansluiting van de gehanteerde criteria, het ontwerpen van één of meer standaardinstrumenten en de gevraagde mening over de ingeslagen weg om tot een Landelijk kader te komen.

348 De beleidsdirectie kwalificeert de inhoud van het advies als bruikbaar, omdat het advies een deskundig antwoord geeft op de gestelde vragen. De bruikbaarheid stond echter wel onder druk vanwege de lange doorlooptijd tussen het aanvragen en uitbrengen van het advies. Het duurde negen maanden voordat het advies was uitgebracht waardoor het advies binnen het beleidsproces aan relevantie verloor. Het kader was al vastgesteld voordat het advies was uitgebracht, waardoor het advies alleen in de verdere uitwerking van het kader kon worden gebruikt. Een ander kritiekpunt was dat de commissie in het advies eenmaal is afgeweken van de vraag die was gesteld op een punt waar zij niet deskundig op was. Het betrof de passage in een brief van de commissie, waarin werd aangegeven dat het de commissie bevreemde dat een bepaald onderzoeks- en adviesbureau was ingeschakeld, omdat dit bureau niet onafhankelijk zou kunnen functioneren wegens eerder uitgevoerde opdrachten. Volgens het ministerie van Justitie werd dit onderzoeks- en adviesbureau echter onder strikte voorwaarden ingeschakeld, juist om de onafhankelijkheid te waarborgen. In de ogen van de beleidsdirectie had de commissie hierover beter eerst informeel contact kunnen opnemen om precies na te gaan hoe de verhoudingen waren georganiseerd. Het noemen van dit punt wordt door het ministerie als 'onhandig' omschreven. Na een brief van het betreffende onderzoeksbureau heeft de commissie in een schriftelijke reactie laten weten dat de grond voor de 'bevreemding' was weggenomen.

Advies overlap gedragsinterventies Jeugd

²⁵ Advies Landelijk Kader Instrumentarium Jeugdstrafrecht d.d. 11 februari 2008.

349 Het tweede door het ministerie aangevraagde advies betrof de mogelijke overlap binnen het huidige aanbod van gedragsinterventies (uitgebracht april 2009). In de adviesaanvraag werd gevraagd een oordeel te vellen in hoeverre de commissie van oordeel is dat er onnodige/onwenselijke overlap tussen gedragsinterventies bestaat, rekening houdend met aspecten als de bandbreedte van de gedragsinterventies, kenmerken van de doelgroep (waaronder IQ en recidiverisico), lengte en intensiteit van de gedragsinterventies, gehanteerde methodieken en setting.

350 Het daaropvolgende advies was weinig specifiek. De boodschap was dat het gewenste aanbod van gedragsinterventies met het oog op een persoonsgerichte aanpak een uitkomst zou moeten zijn van een landelijke inventarisatie van de prevalentie van criminogene factoren, recidiverisico en factoren die te maken hebben met responsiviteit van jeugdigen. Een eerste landelijke inventarisatie had echter al plaatsgevonden²⁶. Echt bruikbaar was het advies daarom niet volgens de beleidsdirectie. Dit kan echter zowel aan de specificatie van de vraag als de invulling van het antwoord hebben gelegen. Zoals letterlijk blijkt uit de adviesaanvraag²⁷ was ook in dit geval de (verwachte) doorlooptijd, negen maanden, zodanig dat de waarde van het advies voor het beleidsproces onder druk stond.

Ambtshalve advies met betrekking tot de basismethodiek YOUTURN

351 Het ambtshalve advies werd in december 2008 uitgebracht als reactie op het invoeren van de basismethodiek 'YOUTURN' in de Justitiële Jeugdinstellingen (JJI's). In deze basismethodiek zijn elementen van een tweetal eerder door de erkenningscommissie beoordeelde interventies (met als oordelen: 'niet erkend' en 'niet erkend, uitwerking gewenst') opgenomen. De basismethodiek was door DJI niet ter beoordeling aangeboden omdat het geen gerichte gedragsinterventie betreft, maar een protocol voor de groepsleiding voor de bejegening van gedetineerde jongeren in JJI's. In deze algemene bejegening zijn elementen verwerkt die de basis moeten vormen voor het werken met gedragsinterventies en het motiveren van jongeren daarvoor.

352 De erkenningscommissie schrijft in het advies dat het onverstandig is om niet erkende gedragsinterventies op de grote schaal van een basismethodiek toe te passen. Daarnaast schrijft zij over het risico dat het negeren van beoordelingen van de commissie met zich meebrengt voor de geloofwaardigheid van de erkenningscommissie. Bij het ministerie van Justitie is deze brief niet goed gevallen, in de eerste plaats omdat het hier geen gedragsinterventie betrof, maar een

²⁶ Rapport 'Afstemming van gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten' van december 2007.

²⁷ 'Advies overlap gedragsinterventies Jeugd' d.d. 22 december 2008.

methodiek om de omgang met jeugdige gedetineerde in alle inrichtingen te harmoniseren. Daarmee lag het volgens het ministerie van Justitie buiten het werkgebied van de erkenningscommissie. Daarnaast was het beleidsproces al zo ver gevorderd dat wijzigingen in de aanpak (bijna) niet meer mogelijk waren. Bovendien werd de stijl van de brief door het ministerie als te stevig beschouwd. Hierdoor was de indruk bij betrokkenen ontstaan dat de erkenningscommissie zich gepasseerd voelde omdat ze niet was betrokken bij het ontwikkelen van de basismethodiek en het ministerie van Justitie was geprikkeld doordat de commissie naar het (in de ogen van het ministerie) zware middel van een brief had gegrepen om haar ongenoegen duidelijk te maken.

353 De situatie is in een gesprek met de commissie, het ministerie van Justitie en DJI opgelost. Er is afgesproken dat de commissie in toekomstige, soortgelijke situaties tijdig zal worden ingelicht. Daarnaast is afgesproken meer informele kanalen tussen het ministerie van Justitie en de commissie te gebruiken, zodat zaken niet snel buiten proportie zullen groeien. Alle partijen staan achter deze oplossing.

Vraag van de Raad voor de Kinderbescherming

354 Ten slotte heeft de Raad voor de Kinderbescherming eenmaal de mening van de erkenningscommissie gevraagd over een probleem met de selectie voor een bepaalde gedragsinterventie. Dit is formeel niet als advies gedefinieerd. Het bleek dat de manier van selecteren zoals het in de erkende programmabeschrijving omschreven was, in de praktijk niet goed functioneerde. De Raad voor de Kinderbescherming heeft daarop de mening van de erkenningscommissie gevraagd over de constatering dat het in het erkende programma beschreven diagnose-instrument niet tot een goede selectie leidde en hoe daarmee om te gaan.

355 De commissie concludeerde dat zij een dergelijk advies niet kan geven, omdat alleen wordt geadviseerd over zaken die direct verband houden met de beoordelende taak (zoals bijvoorbeeld de opgegeven criteria). Interventies kunnen alleen in het geheel beoordeeld worden en niet op één onderdeel (in dit geval criterium 2: selectie). Hoewel deze reactie formeel gezien goed gegrond was, was de Raad voor de Kinderbescherming hierover verbaasd. Een advies van de commissie zou de effectiviteit van de al erkende interventie aanzienlijk kunnen verbeteren. De Raad voor de Kinderbescherming betreurt het dat de erkenningscommissie haar eigen taakopvatting zo nauw opvat. Het toont volgens de Raad voor de Kinderbescherming weinig *feeling* van de commissie met de uitvoering van effectieve gedragsinterventies.

Aantal adviezen

356 Het aantal adviezen dat is uitgebracht is beperkt. Dat is enerzijds het gevolg van weinig adviesaanvragen. Zo heeft de directie Sanctie- en Preventiebeleid nog geen gebruik gemaakt van

deze mogelijkheid. Anderzijds heeft de commissie maar weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om ongevraagd een advies uit te brengen.

357 Een aantal leden van de commissie zou de adviesfunctie wel graag uitbreiden. Er is in de commissie een grote hoeveelheid expertise samengebracht en sommige leden zouden graag zien dat die expertise breder aangewend wordt dan alleen voor het toetsen van gedragsinterventies. Ook vanuit de beleidsdirecties en bij een aantal indieners bestaat deze wens. Het is wel duidelijk dat de procedure voor het uitbrengen van adviezen gestroomlijnd zou moeten worden. In de nieuwe regeling voor vergoeding van de leden is ruimte ingebouwd om extra dagen te declareren in verband met de adviesfunctie. Er is dus zowel de financiële ruimte als de wil bij commissieleden om de adviesfunctie te verbeteren.

Communiceren

358 De erkenningscommissie dient erkende gedragsinterventies openbaar te maken. Daarnaast is het de bedoeling dat de commissie kennis over de *what works* benadering verspreidt. De commissie heeft verschillende kanalen ontwikkeld om met de buitenwereld te communiceren. Ten eerste bestaat er een uitgebreide website van de erkenningscommissie²⁸. Hierop staat zowel informatie voor indieners over de beoordelingsprocedure, als uitgebreide verwijzingen naar bronnen over de *what works* benadering. De beoordelingsprocedure bevat uitgebreide informatie over zowel formele aspecten zoals een beschrijving van de kwaliteitscriteria en de eisen aan de vorm van de indiening, als ook praktische aspecten zoals indienings- en zittingsdata. Daarnaast is van alle erkende en voorlopig erkende interventies een korte beschrijving opgenomen. Hiermee is de website van de erkenningscommissie een verzamelplek van informatie over de *what works* benadering en in Nederland erkende gedragsinterventies.

359 Ten tweede houdt de commissie een groep geïnteresseerden op de hoogte door middel van een periodieke nieuwsbrief. In de nieuwsbrief wordt melding gemaakt van de in de laatste zitting erkende en voorlopig erkende gedragsinterventies. Daarnaast bevat de nieuwsbrief in een aantal gevallen aanvullende informatie over relevante wetenswaardigheden met betrekking tot de effectiviteit van gedragsinterventies met name vanuit internationaal perspectief. De nieuwsbrief wordt ongeveer een maand na iedere zitting van de commissie verstuurd naar een bestand van bijna 500 e-mailadressen. In de tijd tussen zittingsdatum en het moment van het versturen van de nieuwsbrief worden de resultaten van de beoordeling teruggekoppeld aan de indieners.

360 Ten derde geeft de erkenningscommissie ieder jaar een jaarverslag uit waarin het werk van de commissie wordt besproken.

²⁸ www.justitie.nl/erkeningscommissie

Daarnaast worden in het jaarverslag ook altijd extra onderwerpen opgenomen, zoals de commissie in internationaal perspectief of komen mensen aan het woord die te maken hebben met de uitvoering van gedragsinterventies. Zo wordt het jaarverslag ook een instrument om kennis en ideeën over de *what works* benadering te verspreiden.

361 Aanbevelingen aan het beleid en de uitvoering vormen ook onderdeel van de jaarverslagen. De belangrijkste aanbevelingen die de afgelopen jaren zijn gedaan betreffen de volgende onderwerpen:

- (a) Afbakening: het onderscheiden van justitiële gedragsinterventies van andere typen interventies, zoals zorginterventies en hulpverlening en opvoeding van jongeren (2006);
- (b) Onderzoek, innovatie en ontwikkeling: het stimuleren van effectonderzoek naar gedragsinterventies die niet (uitsluitend) op cognitief gedragstherapeutische uitgangspunten zijn gebaseerd (2006), de kenmerken van de doelgroep en niet het bestaande aanbod uitgangspunt laten zijn voor de ontwikkeling van gedragsinterventies (2006), kennisontwikkeling over meisjescriminaliteit (2007), het stimuleren van innovatie (2006) en kennisopbouw over de doelgroep (2008);
- (c) Implementatie, uitvoering en evaluatie: aandacht voor het ontwikkelen evaluatieplannen en uitvoeren daarvan (2006), aandacht voor een correcte uitvoering en evaluatie (2007) en aandacht voor de implementatie, uitvoering en evaluatie van erkende gedragsinterventies (2008).

362 Ten vierde heeft de commissie op 23 oktober 2008 een internationale conferentie georganiseerd met als titel 'International Expert meeting on the Accreditation of Behaviour Programmes for Offenders'. Voor deze conferentie waren de afgevaardigden van verschillende erkenningscommissies in Europa en Noord Amerika uitgenodigd. Het doel van deze conferentie was het bij elkaar brengen van ervaringen met erkenningsprocedures. Hiermee heeft de erkenningscommissie ook de internationale verspreiding van kennis over de *what works* benadering gefaciliteerd.

363 Afsluitend kan worden geconstateerd, dat (het bureau van) de erkenningscommissie haar taak van het verspreiden van kennis over gedragsinterventies en de *what works* benadering goed heeft opgevat. Er worden meerdere kanalen gebruikt waardoor zowel nationaal als internationaal veel informatie wordt ontsloten en verspreid.

Beoordelingsprocedure

364 In het referentiedocument staat de beoordelingsprocedure op hoofdlijnen beschreven. Hier wordt genoemd dat er een indienende partij is die, na eventueel informeel overleg vooraf, de interventiebeschrijving volgens door de commissie opgestelde vormvereisten indient.

De commissie toetst de beschrijving aan vooraf gedefinieerde criteria en maakt haar besluit kenbaar aan de indiener. De beoordelingsprocedure, die de commissie intern hanteert, is niet in het referentiedocument beschreven. Deze is tijdens de eerste bijeenkomst van de commissie opgesteld en door de tijd heen op enkele punten veranderd.

Indiening en beoordeling

365 Een interventiebeschrijving komt binnen bij het bureau van de commissie en wordt daar gecontroleerd op volledigheid. Als er stukken ontbreken neemt het bureau daarover contact op met de indiener. Complete interventiebeschrijvingen worden doorgestuurd naar de commissieleden die - in het geval eerste beoordelingen - allen individueel de interventie beoordelen aan de hand van de tien criteria. Op dat moment kunnen de leden het bij het bureau aangeven als zij willen verschonen (over de verschoningsprocedure wordt uitgewijd in de paragraaf 'waarborgen in de procedure').

366 In een vast format kunnen de leden van de erkenningscommissie een score per criterium toekennen en commentaar toevoegen. Deze individuele beoordelingen sturen de leden van de commissie op naar het bureau. Het bureau maakt vervolgens een overzicht waarin de scores per criterium van alle leden bij elkaar staan, zodat in één oogopslag duidelijk is waar de grootste verschillen van mening tussen de individuele leden bestaan. Daarnaast zet het bureau de opmerkingen van alle leden per criterium bij elkaar, zodat alle argumenten per criterium overzichtelijk worden weergegeven. Ten slotte maakt het bureau een concept beoordelingsbrief waarvoor uit de opmerkingen van de individuele leden wordt geput. Deze conceptbrief dient samen met het eerdergenoemde overzicht ook als basis voor de discussie tijdens de vergadering.

367 Op de vergadering wordt gediscussieerd over de grootste meningsverschillen tussen de leden. Het streven is om uiteindelijk tot consensus te komen over de score per criterium. De mogelijkheid bestaat om te stemmen over de uiteindelijke score, maar dit is nog nooit nodig geweest. Tijdens de vergadering wordt de interventie ook toegewezen aan een zogenaamde 'pleegouder' die het aanspreekpunt voor die interventie zal zijn. Vragen die over een interventie worden gesteld door de indiener worden voorgelegd aan de pleegouder van die interventie. De input van de vergadering wordt door het bureau gebruikt om een definitieve beoordelingsbrief op te stellen die na voorgelegd te zijn aan de commissie, meestal na een aantal weken, wordt verstuurd aan de indiener.

368 Een indiener kan het bureau vragen een toelichting te geven op de beoordelingsbrief. De indiener moet dan eerst de vragen op schrift stellen en waar nodig zal het bureau deze vragen voorleggen aan de pleegouder van de interventie.

De toelichting gebeurt schriftelijk of in persoon, maar alle contact verloopt tussen de indiener en het bureau. Bovenstaande procedure staat beschreven in een document²⁹ dat beschikbaar is op de website van de erkenningscommissie.

Herbeoordeling

369 Een herbeoordeling verloopt op dezelfde manier als een eerste beoordeling, met uitzondering van de gevallen waarin de eerdere beoordeling meer dan 11 punten scoorde. Dit betreft gedragsinterventies die bij een eerdere beoordeling voorlopig erkend zijn. Deze interventies worden door een groepje van vijf leden beoordeeld, waaronder de pleegouder. De beoordeling van deze vijf leden wordt wel plenair besproken tijdens de vergadering.

370 Enkele leden suggereerden dat het niet meer nodig zou zijn om bij een eerste beoordeling met alle leden een interventie te beoordelen.

Om een consistente 'beoordelingscultuur' te creëren was het in eerste instantie wel nodig om alle programma's door alle leden te laten beoordelen. De discussies over de interventies waren nodig om een gemeenschappelijke visie op de invulling van de criteria te creëren. Nu er echter een 'modus operandi' is gevonden, zou een beoordeling met minder leden wellicht ook mogelijk zijn. Dit zou de werklast voor de leden kunnen verminderen. Deze suggestie wordt echter niet breed gesteund (maar ook niet afgewezen) binnen de erkenningscommissie. Over het algemeen worden de discussies met de gehele commissie door de leden juist gewaardeerd. Men stelt dat het de zorgvuldigheid ten goede komt als iedereen zich over de interventie buigt.

Waarborgen in de procedure

371 In de procedure is een aantal waarborgen ingebouwd voor integriteit en consistentie van het proces. Zo is er een verschoningsprocedure³⁰ voor de leden opgesteld. De leden worden geacht gebruik te maken van de verschoningsprocedure wanneer hij of zij een belang (zakelijk, intellectueel of anderszins) kan hebben bij de uitkomst van de beoordeling.

²⁹ Namelijk 'procedures van de erkenningscommissie', te vinden op www.justitie.nl/erkeningscommissie.

³⁰ Met betrekking tot de verschoningsprocedure wordt het volgende gesteld op het individuele beoordelingsformulier: 'De onafhankelijkheid van de Erkeningscommissie brengt met zich mee dat de leden geen belang hebben bij de uitkomst van de beoordeling. Belang wordt ruim opgevat. Naast een zakelijk belang betreft het hier bijvoorbeeld ook intellectuele of beleidsmatige betrokkenheid, betrokkenheid als onderzoeker, en associatie op grond van gedane publieke uitspraken/standpuntbepaling over kwaliteit van deze specifieke gedragsinterventie'.

Het is aan de leden zelf om te beoordelen of dat het geval is. Een lid dat zich verschoont maakt geen beoordeling van de interventie en neemt niet deel aan de discussie over de interventie tijdens de zitting. Van de 32 interventies die tot juni 2009 zijn beoordeeld is er bij 16 interventies één of meerdere leden geweest die zich verschoonde. Alle leden, behalve één, heeft zich wel eens verschoond. In totaal is er 27 keer gebruik gemaakt van de verschoningsplicht. De geïnterviewde leden van de commissie zijn het erover eens dat in ruim voldoende mate gebruik wordt gemaakt van de verschoningsprocedure.

372 De consistentie van de beoordelingen wordt intern gewaarborgd door de operationalisering van de criteria en door het bijhouden van een jurisprudentie door het bureau. De operationalisering van de criteria voor intern gebruik beschrijft precies welke elementen in een interventie aanwezig moeten zijn voor het behalen van één of twee punten. Hierdoor wordt de beoordeling gedaan aan de hand van een min of meer objectieve maatstaf. Dat wil niet zeggen dat er geen ruimte is voor discussie over de kwaliteit van een programma. Die discussie is er en biedt ruimte voor interpretatie en weging van argumenten door de leden van de commissie. Daarom houdt het bureau van de commissie een jurisprudentie bij van eerdere beslissingen om op terug te kunnen vallen. Leden gaven aan dat ze in de individuele beoordelingen gebruik maken van deze jurisprudentie. Tijdens vergaderingen is het de taak van het bureau om de discussie bij te sturen als die teveel gaat afwijken van eerdere soortgelijke discussies. Volgens de leden vult het bureau deze rol goed in. Hierdoor is geborgd dat in gelijke gevallen gelijke beslissingen worden genomen.

373 De bovenstaande procedure is beschreven op de website, maar de meeste indieners kennen deze procedure niet (in detail). Het grootste misverstand dat aanvankelijk bestond, was dat slechts een deel van de leden een interventie zou beoordelen. Hierdoor dachten sommige indieners dat interventies soms volgens andere standaarden werden beoordeeld. Ook het bestaan van pleegouders voor interventies die door het bureau worden geraadpleegd, was bij de meeste indieners niet bekend. Dit is ook begrijpelijk, aangezien dit nergens op de website wordt vermeld. Doordat het niet duidelijk was dat de antwoorden van het bureau soms door leden van de erkenningscommissie zijn ingegeven, verloren deze antwoorden bij de indieners aan waarde. Zij beschouwden het immers als de mening van het bureau, terwijl ze op zoek waren naar de mening van de leden van de commissie. Als in gesprekken tussen het bureau en indieners duidelijkheid was verschaft over de betrokkenheid van leden van de commissie, dan zou de inhoud van het gesprek door indieners als waardevoller worden beschouwd.

374 De gehele procedure heeft een formele insteek. De communicatie tussen de commissie en de indieners verloopt uitsluitend schriftelijk. Hiervoor is bewust gekozen door zowel de commissie als de opdrachtgever van de commissie (het ministerie van Justitie), omdat hiermee de onafhankelijkheid het beste gewaarborgd is. De schriftelijke procedure creëert wel afstand tussen de indieners en de commissie.

Indieners weten niet met wie ze te maken hebben en opmerkingen in de beoordelingsbrieven kunnen verkeerd vallen en er is geen mogelijkheid om in een gesprek dingen recht te zetten. Dit is niet bevorderlijk voor de werkrelatie tussen commissie en indieners. Enkele indieners zeiden dat er met 'angst' op de uitspraak van de commissie wordt gewacht. Bovendien komt de werkwijze het draagvlak bij de indieners voor het werk van de erkenningscommissie niet ten goede.

375 Hier moet ook worden opgemerkt, dat het bij het ontwerp van de erkenningscommissie door de werkgroep gedragsinterventies uitdrukkelijk wel de bedoeling was dat er (net als in het Verenigd Koninkrijk) regulier contact mogelijk zou zijn tussen indieners en leden van de commissie. Door dit contact zouden indieners beter in staat zijn kwalitatief hoogwaardige programma's te ontwikkelen. Het creëren van een aanbod van hoogstaande interventies was volgens de werkgroep het uiteindelijke doel van het opzetten van een erkenningscommissie. In de ogen van de toenmalige leden van de werkgroep interventies kan de commissie ook onafhankelijk functioneren als er direct contact is tussen de commissie en de indieners.

Rolopvatting

376 In het referentiedocument wordt geschreven over de noodzaak voor de erkenningscommissie om de taken op een zorgvuldige, deskundige en onafhankelijke manier uit te voeren. Alleen als de erkenningscommissie haar taken op die manier uitvoert, kan volgens het referentiedocument de erkenningscommissie haar doel bereiken. In deze sectie wordt beschreven hoe de commissie haar rol in de praktijk heeft ingevuld en hoe andere betrokken partijen dat zien.

Zorgvuldig

377 De beslissingen van de erkenningscommissie hebben grote gevolgen voor de indienende partij. Wanneer geen erkenning wordt afgegeven, kost dat de indiener extra geld en mankracht om de beschrijving te verbeteren. Bovendien moet de implementatie van de interventie worden uitgesteld. Daarnaast wordt mogelijk (tijdelijk) het veld een effectieve gedragsinterventie onthouden.

378 Daar staat tegenover dat het ten onrechte erkennen van een gedragsinterventie ook vervelende gevolgen heeft. Het erkenningsproces is een eerste stap in de richting van een selectie van in theorie (ex ante) effectieve gedragsinterventies. Het is voor de leden en indieners wel spannend of over een aantal jaar kan worden vastgesteld dat een gedragsinterventie ook bewezen effectief is. Op dit moment is nog niet vast te stellen of de verwachte effectiviteit ook bewaarheid zal worden.

379 De commissie is zich van het belang van zorgvuldigheid bewust. In de procedures zijn verschillende waarborgen ingebouwd die er zorg voor moeten dragen dat beoordelingen

consequent zijn en op een zorgvuldige manier tot stand komen. Op individueel niveau blijkt de zorgvuldigheid uit de ruime investering in tijd die de leden aan een beoordeling schenken.

380 Bij de waarborgen in de procedure speelt het bureau van de erkenningscommissie een belangrijke rol. Het is het bureau dat alle individuele beoordelingen overzichtelijk weergeeft en ordent als voorbereiding van de zitting. Door deze werkwijze worden misinterpretaties van individuele leden tijdig opgemerkt en besproken in de vergadering. Op basis van deze discussie wordt de conceptbrief door het bureau aangepast. De kans dat er foute redeneringen in de uiteindelijke beoordelingsbrief terecht zouden komen, wordt door deze groepscontrole gereduceerd. De definitieve brief wordt ook nog aan de commissieleden voorgelegd ter controle.

381 Het risico van het gebruik van de uitkomst van de discussies in de uiteindelijke beoordelingsbrief is dat er willekeur ontstaat. Discussies in de groep hebben steeds een eigen dynamiek, waardoor het goed mogelijk is dat soortgelijke onderwerpen op een verschillende manier besproken worden met verschillende uitkomsten.

Dit risico wordt ondervangen doordat het bureau per criterium jurisprudentie bijhoudt. Het is de taak van het bureau om aan de hand van deze eerdere beoordelingen ervoor zorg te dragen dat vergelijkbare programma's op een vergelijkbare manier worden beoordeeld doordat argumenten consequent worden gehanteerd. De geïnterviewde commissieleden hebben verklaard dat het regelmatig gebeurt dat het bureau zich mengt in een discussie onder verwijzing naar eerdere beoordelingen van de commissie.

382 De werkwijze van de commissie is vastgelegd in een reglement dat ook op de website van de commissie beschikbaar is. Hierdoor is het voor de indieners mogelijk om te weten hoe de door hen ingediende interventies worden getoetst. Hoewel de informatie vrij beschikbaar is, viel in de interviews op dat bijna geen enkele indiener precies wist hoe de beoordelingsprocedure verloopt. Zo dachten indieners in het volwassenenveld dat jeugdinterventies minder streng werden getoetst omdat ze door een ander deel van de commissie beoordeeld zouden worden. Het verbaasde hen dat alle interventies door alle leden worden beoordeeld. Door dit soort misverstanden wordt de zorgvuldigheid van de commissie wel eens in twijfel getrokken. Hoewel de commissie op de website een reglement heeft gepubliceerd waarin de werkwijze wordt uitgelegd, is het ook zo dat de indieners door de gesloten en formele opstelling van de commissie weinig gelegenheid hebben gehad om het functioneren van de commissie te leren kennen.

383 Indieners geven aan geen grote fouten in de brieven te hebben opgemerkt, maar stellen dat kleinere foutjes, zoals het door elkaar halen van intra- en extramuraal gebruik van een interventie, het zorgvuldige imago van de erkenningscommissie zou kunnen verminderen. Temeer omdat de commissie er niet veel aan doet om de foutjes recht te zetten. Dit heeft te maken met de afwezigheid van direct contact tussen de commissie en de indieners. Het gaf de bewuste indieners geen prettige indruk dat er niet over zulke zaken met de commissie valt te praten.

Dan had de commissie kunnen uitleggen hoe het had kunnen gebeuren dat het bewuste foutje erin geslopen was en hadden de gevolgen voor de beoordeling (ook al waren dat er geen geweest) besproken kunnen worden. De afwezigheid van een dergelijke reactie wordt door de indieners als onzorgvuldig gezien en veroorzaakt bovendien veel frustratie, omdat ze zich in dat geval niet serieus genomen voelen.

Deskundig

384 Haar rol als autoriteit op het gebied van gedragsinterventies kan alleen maar worden waargemaakt als de erkenningscommissie bestaat uit deskundige leden. In het referentiedocument wordt deskundigheid breed opgevat als zowel academische deskundigheid als deskundigheid op het gebied van de uitvoeringspraktijk in relevante werkgebieden. Daarbij wordt wel aangemerkt dat minstens tweederde van de leden zitting moet hebben op basis van een wetenschappelijke achtergrond.

385 De samenstelling van de erkenningscommissie in 2008 bestond uit acht hoogleraren. Twee leden waren onderzoeker. Op een totaal van 11 leden betekent dat dus dat ruim tweederde van de leden op basis van academische achtergrond zitting had. Slechts één van de leden had vanuit primaire deskundigheid in de uitvoeringspraktijk zitting in de erkenningscommissie. Enkele leden die op basis van een academische achtergrond in de commissie zitting hadden, hebben ook ervaring met de uitvoeringspraktijk. Een twaalfde lid had zitting in de commissie als adviserend lid namens het WODC. Hij zou zich bezig moeten houden met de onderzoeksimplicaties van de ingediende interventies. In de praktijk heeft hij echter volledig deelgenomen aan de individuele punttoekenning en discussies naar aanleiding van beoordelingen, zoals de reguliere leden. Formeel gezien is het bestaan van een adviserend lid niet vastgelegd. Het aanstellen van dit lid was dan ook een ad hoc beslissing die nooit helemaal geformaliseerd is. Ten tijde van dit schrijven had dit lid geen zitting meer in de commissie. De commissie beraadt zich nog over de vraag of er voor dit lid vervanging gezocht gaat worden. Ook bij het ministerie van Justitie wordt nagedacht over de functie, rol en taken die een adviserend lid zou moeten hebben. Het toelaten van adviserende leden, zoals de werkgroep Interventies had voorgesteld, had in het bijzonder betrekking op het betrekken van buitenlandse experts bij het beoordelen van specifieke gedragsinterventies. Hiervan is tot op heden geen gebruik gemaakt.

386 De samenstelling van de commissie is op enkele plaatsen gewijzigd. De oorspronkelijke voorzitter is vervangen, omdat het voorzitterschap volgens de eerste voorzitter niet samen kon gaan met het lidmaatschap van de Eerste Kamer. Daarnaast is één van de leden vervangen, omdat de belasting te groot was. Vanaf juli 2009 zijn er twee leden vervangen door nieuwe leden, omdat het lidmaatschap in principe geldt voor drie jaar en daarom moet het ledenbestand regelmatig worden ververs. Om de opgebouwde kennis en ervaring met het beoordelen van gedragsinterventies te behouden is een 'roulatieschema' opgesteld.

De nieuwe leden hebben een wetenschappelijke achtergrond, terwijl één van de vertrekkende leden juist primair zitting had op basis van kennis van de uitvoeringspraktijk. De nieuwe leden hebben ervaring in het veld van forensische psychiatrie. Deze achtergrond is bewust gekozen vanwege een eventuele taakuitbreiding naar het beoordelen van gedragsinterventies op het terrein van de forensische zorg.

387 De beoordelingen en motivatie in de brieven worden door de indieners als deskundig gezien. De kwaliteit van de argumenten vinden zij goed en ze kunnen zich vaak vinden in de uiteindelijke beoordeling van de interventie (hoewel soms verschil van inzicht bestaat op specifieke kritiekpunten van de commissie). Meerdere keren zijn de oordelen van de commissie door indieners omschreven als 'streng doch rechtvaardig'.

388 Een verbeterpunt dat enkele indieners hebben aangedragen was deskundigheid op het gebied van de uitvoeringspraktijk. Er wordt door sommige indieners een tekort aan kennis geconstateerd op dit gebied. Dat wil zeggen, soms blijkt er weinig kennis te zijn van de omgeving waarin de uitvoerders van de gedragsinterventies (waaronder de reclassering) opereren. Zo wordt er soms verwacht dat activiteiten in een interventie worden opgenomen (bijvoorbeeld nazorg) die in de praktijk niet aangeboden zouden kunnen worden (omdat dat formeel niet de taak is van de betreffende organisatie). Zo werd in een beoordelingsbrief een suggestie gedaan die in de uitvoering voor een reclasseringsorganisatie praktisch niet mogelijk zou zijn. Dit doet een enkele indiener denken dat er te weinig kennis van de uitvoeringspraktijk aanwezig is in de erkenningscommissie.

Onafhankelijk

389 Het is belangrijk dat de erkenningscommissie onafhankelijk van externe belangen interventies kan toetsen aan wetenschappelijke criteria. Om dit te waarborgen is de commissie als een onafhankelijk orgaan opgezet dat formeel niet onder het ministerie van Justitie valt. Daarnaast is er voor de leden een verschoningsprocedure opgezet. Als een lid enig zakelijke of intellectueel belang bij de uitkomst van een beoordeling heeft, wordt hij of zij geacht zich te verschonen. Volgens de geïnterviewde leden en het bureau wordt er eerder te vaak dan te weinig verschoond³¹.

³¹ Zie de sectie 'waarborgen in de procedure' voor een uitgebreidere beschrijving van de verschoningsprocedure.

Invulling van onafhankelijkheid

390 De commissie ziet haar onafhankelijke positionering als een belangrijk aspect en doet er veel aan om die onafhankelijkheid te kunnen bewaren. De reden voor het grote belang dat er aan wordt gehecht is het gevolg dat een beoordeling van de commissie kan hebben voor de financiering van een programma. Als de commissie een interventie niet erkent heeft dat op termijn het gevolg dat het ministerie van Justitie die interventie niet meer zal financieren. Dit serieuze gevolg is voor de commissie een sterke motivatie om zich zo op te stellen dat zelfs iedere schijn van partijdigheid vermeden wordt.

391 Om maximale onafhankelijkheid te behouden is ervoor gekozen om geen contact met de indieners te hebben. Een pre-advies voorafgaande aan de eerste beoordeling zou door de indieners zeer gewaardeerd worden omdat dit de ontwikkeling van een erkende interventie kan versnellen. De commissie ziet dit echter als een inbreuk op de onafhankelijkheid. Na een pre-advies zou de commissie namelijk zelf een belang hebben in de uitkomst van de formele beoordeling. Het zou er dan op kunnen gaan lijken dat 'de slager zijn eigen vlees keurt'.

392 De situatie waarin een indiener de interventie aanpast naar aanleiding van een eerdere beoordeling van de commissie in de beoordelingsbrief ziet de erkenningscommissie niet als problematisch. Ook in andere stadia van de procedure, zoals een presentatie tijdens de vergadering van de interventie door de indiener, een gesprek ter toelichting van de beoordelingsbrief of een periodiek overleg met alle indieners over de gang van zaken zijn sinds de start van de commissie niet voorgekomen. De leden van de commissie zijn van mening dat directe contactmomenten het onafhankelijke karakter van de commissie in gevaar kunnen brengen.

393 Tot en met juni 2009 heeft de erkenningscommissie in totaal 55 keer een gedragsinterventie beoordeeld. De onderzoekers hebben in interviews van een tweetal situaties gehoord waarin een indiener twijfels heeft gehad aan de onafhankelijkheid van individuele leden.

394 Een daarvan betrof de eerste beoordeling van de FFT. De uitkomst van deze beoordeling was het oordeel 'niet erkend, verdere uitwerking gewenst'. De beoordelingsbrief was volgens de indiener, en andere indieners met wie de brief is besproken, op een geërgerde toon geschreven. De indiener concludeerde uit de toonzetting van de brief dat de erkenningscommissie zich eraan ergerde dat de resultaten van een afstudeerscriptie, ondanks het verzoek door de erkenningscommissie, ontbraken in de programmabeschrijving. De reactie werd door de indiener als niet echt professioneel ervaren. Bij de indiener is het beeld ontstaan dat de reactie ingegeven zou kunnen zijn, doordat een lid persoonlijk betrokken was bij de begeleiding van de afstudeerscriptie. Deze veronderstelling is niet juist. Weliswaar kenden enkele leden de scriptie en vroegen zij zich af waarom daarnaar in de programmabeschrijving niet was verwezen, maar geen enkel lid van de commissie was direct of indirect betrokken bij de begeleiding van deze scriptie.

395 Bij de andere beoordeling meende de indiener dat een lid van de erkenningscommissie, werkzaam bij één van de reclasseringsorganisaties, niet onafhankelijk was met betrekking tot de medebeoordeling van een interventie ingediend door een andere reclasseringsorganisatie. De betreffende indiener meende dat de concurrentierelatie die de drie reclasseringsorganisaties hebben als consequentie heeft dat het bewuste commissielid een belang zou hebben bij de uitkomst van die beoordelingen. Echter, er is – in ieder geval waar het het landelijk ontwikkelen en het ter beoordeling indienen van gedragsinterventies betreft – geen sprake van concurrentie tussen reclasseringsinstellingen. Er zijn namelijk landelijke afspraken gemaakt over welke reclasseringsinstelling welke gedragsinterventies ontwikkelt en ter beoordeling aanbiedt. De commissie heeft op geen moment twijfels gehad over de onafhankelijkheid en integriteit van het desbetreffende lid en ook geen aanwijzingen dat bij de beoordeling van interventies, waarvoor hij zich niet verschoond heeft, organisatiebelangen een rol speelden. Van een ander belang dan een zuivere beoordeling aan de toetsingscriteria was volgens de erkenningscommissie geen sprake.

Onafhankelijkheid en contact met de commissie

396 De indieners geven allen aan dat direct contact met de commissie wordt gemist. Sommigen omschrijven de commissie als een ivoren toren waar de beoordelingen uit neerdalen. Zij zien wel voor welke dilemma's de commissie staat, maar vinden dat de commissie is doorgeschoten in haar formele werkwijze. Velen zien voordelen van een minder formele werkwijze voor de efficiëntie van het beoordelingsproces, maar vooral willen ze ook een goede werkrelatie met de commissie. In hun ogen komt het niet goed uit de verf dat zowel indieners als de erkenningscommissie feitelijk hetzelfde doel nastreven, namelijk het creëren van een sluitend aanbod aan effectieve gedragsinterventies. Daarnaast zien ze niet in waarom rechtstreeks contact automatisch zou leiden tot problemen voor de onafhankelijkheid van de commissie.

397 Doordat er geen direct contact is tussen de indieners en de erkenningscommissie kunnen misvattingen bij de indieners blijven bestaan en eventuele ergemissen of zorgen van indieners lastig verholpen worden. Het gevolg is dat soms (ten onrechte) wordt getwijfeld aan de onafhankelijkheid en integriteit van de werkwijze van de commissie. Zo was er bij een indiener het idee dat een bepaalde interventie mede door een externe adviseur was beoordeeld en dat die een duidelijk stempel op de beoordeling had gedrukt (wat niet het geval was). In de ogen van de indiener deed dit af aan het imago van onafhankelijkheid van de commissie. Als dit geadresseerd had kunnen worden in een rechtstreeks contact had de commissie deze zorgen (deels) kunnen wegnemen. In ieder geval leidt openheid er toe dat indieners niet alleen op hun eigen aannames hoeven af te gaan.

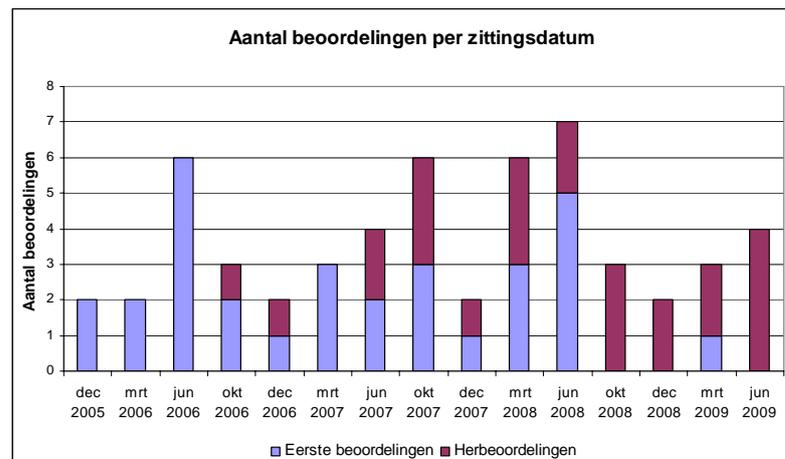
Verwerkingscapaciteit

398 In het referentiedocument wordt een inschatting gemaakt van zes zittingsdagen per jaar en een omvang van de commissie van tien leden. Hierbij is uitgegaan van vijf tot tien beoordelingen in 2006 en tussen de 35 en 45 beoordelingen in 2007.

399 In de praktijk hebben minder beoordelingen plaatsgevonden dan verwacht. In tabel 3.8 is het aantal beoordelingen per jaar weergegeven. Het gemiddelde voor de volle jaren 2006 tot en met 2008 is ruim 15 beoordelingen. Het aantal beoordelingen per jaar is aanzienlijk minder dan verwacht. Er zijn en worden dan ook maar vier zittingsdagen per jaar georganiseerd. Het aantal ingediende interventies dat per zitting wordt behandeld loopt van twee tot zeven. Zoals blijkt uit figuur 3.3 zijn in vier zittingen zes of meer interventies beoordeeld.

	2005	2006	2007	2008	2009
Aantal beoordelingen	2	13	15	18	7

Tabel 3.8: Aantal beoordelingen per jaar.



Figuur 3.3: Aantal beoordelingen per zittingsdatum

3100 Met de blik gericht op de toekomst constateren de onderzoekers dat ten minste 14 interventies voorlopig erkend zijn en dus in de toekomst nogmaals zullen worden ingediend. Logischerwijs zijn dat er nog drie in 2009, zeven in 2010 en twee in 2011 (gebaseerd op opnieuw indienen twee jaar na het afgeven van de voorlopige erkenning). Dan zijn er nog twee interventies die niet erkend of niet beoordeeld zijn, waarvan wordt verwacht dat ze opnieuw zullen worden ingediend.

3101 Verder hebben de respondenten in totaal plannen voor zes nog te ontwikkelen interventies genoemd die nog moeten worden ontwikkeld en ingediend.

Het betreft vier gedragsinterventies voor jeugdigen³² en twee interventies voor volwassenen³³. Opgeteld levert dit een verwachte werkvoorraad op van 19 beoordelingen in de komende twee jaar. Dit is een aanzienlijke terugval ten opzichte van de afgelopen jaren. Het is echter mogelijk dat dit gat wordt opgevuld door de beoordeling van gedragsinterventies op het terrein van de forensische zorg. Officieel is het nog geen taak van de erkenningscommissie om interventies uit dit veld te beoordelen, maar er zijn wel serieuze plannen dit te realiseren. Op deze ontwikkeling vooruitlopend zijn er leden met expertise in dit veld aangetrokken en in de vergadering van juni 2009 is ook een gedragsinterventie van een TBS-kliniek beoordeeld. De verwachting is dat de komende jaren meer interventies vanuit de forensische zorg beoordeeld gaan worden. Meer hierover is te vinden in hoofdstuk 5. De capaciteit voor een uitbreiding van het takenpakket zou beschikbaar moeten zijn met de huidige bezetting.

3102 Volgens de geïnterviewde commissieleden is de werklast voor de beoordeling aanzienlijk. De meeste leden gaven aan dat ze per interventie ongeveer vier uur de tijd nodig hadden om tot een beoordeling te komen. Bij herbeoordelingen is dat minder. Deze tijd gaat zitten in het doorlezen van de beschrijvingen (de interventie beschrijving kan erg omvangrijk zijn en soms moet er veel gezocht worden naar de informatie) en het lezen van aanvullende stukken (bijvoorbeeld wetenschappelijke teksten die met de interventie samenhangen). De leden krijgen per zittingsdag betaald. Leden krijgen € 450,- per dagdeel en de voorzitter krijgt € 500,- per dagdeel vergoed. In eerste instantie kregen de leden € 900,- (en de voorzitter € 1.000,-) vergoed, waarbij per zittingsdag werd uitgegaan van één dagdeel voorbereiding en één dagdeel zitting. Aangezien de werklast groter was, werd veel werk gedaan in privé- of werktijd. In de tweede helft van 2008 is de vergoeding van de leden aangepast op de tijd die leden in de realiteit aan de taken kwijt waren. In de vergoeding is toen uitgegaan van twee dagdelen voorbereidingstijd per zittingsdag en één dagdeel voor de zitting. De vergoeding kwam daarmee op € 1.350,- voor de leden en € 1.500,- voor de voorzitter. Daarnaast is de mogelijkheid gecreëerd om aanvullend dagen te declareren (tot een maximum van 33 dagen per lid) voor werkzaamheden die geen betrekking hebben op de beoordeling van ingediende gedragsinterventies.

³² Uit de adviesaanvraag 'Advies overlap gedragsinterventies Jeugd' van 22 december 2008 en het rapport 'Afstemming gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten' van december 2007 is af te leiden dat de volgende vier gedragsinterventies nog ontwikkeld zullen worden: groepstraining cognitieve en sociale vaardigheden, non-verbale vaktherapie (LVG-doelgroep), training voor jongeren met middelenproblematiek, obsessieve zedentherapie voor LVG-jongeren en een training voor jeugdige zedendelinquenten.

³³ Op dit moment zijn de gedragsinterventies voor alcoholproblematiek en huiselijk geweld nog in ontwikkeling.

Door deze maatregel kunnen de leden nu ook vergoed worden voor een eventuele uitbreiding van de adviestaak van de commissie. Met de nieuwe vergoedingsregels kunnen leden betaald worden voor de uren die ze voor de erkenningscommissie werken.

Conclusie functioneren erkenningscommissie

3103 In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van het functioneren van de erkenningscommissie in al zijn aspecten. Deze worden in dit hoofdstuk samengevat om daar vervolgens conclusies aan te verbinden.

3104 De erkenningscommissie heeft tot en met de zitting van juni 2009 55 beoordelingen gedaan van 32 interventies. Als gevolg zijn er na de zitting van juni 2009 22 interventies erkend of voorlopig erkend. Bij zowel volwassenen als jeugd lijkt het erop dat in 2011 het gewenste aanbod aan gedragsinterventies zal zijn erkend. Beoordelingen van een interventie na een eerste beoordeling vallen in de regel steeds hoger uit. Door de jaren heen zijn de gemiddelde scores bij een eerste beoordeling omhoog gegaan.

3105 De waarde van de beoordelingsbrieven voor ontwikkelaars is verhoogd nadat de commissie uitgebreider is geworden in de beargumentering van de besluiten. Indieners menen echter dat het contact met het Bureau van de commissie ter toelichting op de beoordelingsbrief weinig extra inzichten biedt omdat daaruit niet duidelijk wordt wat de leden van de commissie vinden.

3106 De criteria worden door zowel de indieners als de commissieleden als compleet en relevant gezien. Op een aantal criteria (2, 4 en 10) scoren de interventies aanzienlijk slechter dan op andere. Desalniettemin is het goed mogelijk om genoeg punten te krijgen voor een erkenning. Slechts bij de interventie 'Spiraal naar Boven' wordt door de indiener geconstateerd dat erkenning nooit mogelijk zal zijn op basis van deze criteria. Dit valt echter meer de aard van de interventie toe te rekenen dan de werkbaarheid van de criteria. De scores voor criterium 10 zijn beter als de evaluatieopzet door het WODC is ontwikkeld.

3107 Ten aanzien van de taak 'adviseren' moet worden gesteld dat er nog relatief weinig gebruik van wordt gemaakt en dat nog gezocht wordt naar een uitgebreidere invulling van deze taak. De taak communicatie wordt goed ingevuld.

3108 De erkenningscommissie heeft de procedures voor beoordeling vastgelegd en gepubliceerd op de website. In de procedures vormt het Bureau een belangrijke waarborg voor de consistentie en zorgvuldigheid van beslissingen door een jurisprudentie bij te houden. De onafhankelijkheid van de oordelen wordt bewaakt door leden de plicht op te leggen zich te verschonen als het lid een belang in de uitkomst kan hebben. De deskundigheid van de leden is vooral groot op wetenschappelijk gebied.

In de samenstelling van de commissie zijn de leden met een uitgebreide praktijkervaring ondervertegenwoordigd. Kennis van de uitvoeringspraktijk wordt door indieners wel gemist.

3109 Er zijn minder beoordelingen geweest dan van tevoren was ingeschat en het aantal beoordelingen zal in de komende jaren verder afnemen. Leden zijn over ongeveer een halve dag per interventie kwijt aan voorbereiding. Bij herbeoordelingen is dat minder. In 2008 is de vergoeding voor leden omhoog gegaan, waardoor deze meer in lijn is met de tijd die een beoordeling in de realiteit kost.

3110 Op hoofdlijnen kan worden geconcludeerd dat de erkenningscommissie functioneert zoals bij instelling was beoogd. De leden van de commissie zelf zijn erg begaan met de kwaliteit van hun oordelen en dat is terug te zien in het resultaat. De kwaliteit van de beslissingen is volgens alle indieners hoog. Meer dan eens werd door indieners gezegd dat de oordelen van de commissie weliswaar streng, maar rechtvaardig zijn. De indieners konden zich dan ook bijna altijd vinden in de beslissingen van de commissie, wat voornamelijk te danken is aan de sterke onderbouwing van het oordeel. Doordat de commissie zich formeel opstelt is de onafhankelijkheid van de oordelen goed gewaarborgd.

Ook wat betreft aantallen erkenningen mag worden gesproken over een succes. Hoewel niet alle interventies even snel werden erkend, zijn de meeste uitvoeringsorganisaties goed op weg om in 2011 alleen nog maar te werken met erkende interventies. Een minderheid van de interventies is helemaal niet erkend, maar dat was juist de bedoeling van het instellen van een erkenningscommissie: het kaf van het koren scheiden. Wat betreft output (aantal erkenningen en kwaliteit van de beoordelingen) functioneert de erkenningscommissie goed.

3111 Wat betreft de manier waarop tot een beoordeling gekomen wordt, is wel een aantal kritiekpunten van de indieners geconstateerd. Het belangrijkste kritiekpunt van de indieners is dat de commissie zich onbenaderbaar opstelt. Hierdoor is het niet mogelijk om tijdens de ontwikkeling van een programma al de mening van de commissie over fundamentele keuzes te weten te komen. Gezien de grote investering (in geld maar zeker ook in tijd) die met het ontwikkelen van een nieuw programma gepaard gaat is het begrijpelijk dat er een behoefte bestaat aan een lichte pre-toetsing voorafgaand aan de formele erkenningsprocedure. Dit zou een hoop tijd en geld schelen bij de ontwikkeling. Een ander gevolg van het gesloten en formele karakter van de commissie is dat de communicatie uitsluitend schriftelijk verloopt. Zo is het mogelijk dat passages uit de beoordelingsbrief niet goed worden begrepen door de indiener, of dat er foutjes in de brief staan. In die gevallen kan de indiener niet met de commissie daarover in contact treden. De indirecte weg via het bureau wordt door de indieners niet als alternatief gezien, omdat in die gesprekken niet duidelijk wordt hoe de commissie ergens over denkt. Het wordt in de gesprekken door het bureau steeds benadrukt dat wat gezegd wordt niet één-op-één een vertaald kan worden als het standpunt van de commissie.

3112 Het gevolg van deze zwaktes is dat het proces weliswaar de gewenste uitkomst heeft, maar dat het niet op de meest efficiënte manier wordt bereikt. Voor de indieners bestaat de indruk dat de bureaucratische druk die door het erkenningsproces wordt gecreëerd, verminderd zou kunnen worden als er meer interactie met de commissie mogelijk zou zijn. Bovendien zou dit het draagvlak voor *evidence based* werken bij de indieners vergroten.

3113 Het gebrek aan contact met de indieners is door de erkenningscommissie ook opgemerkt. Op 3 november 2009 zal een conferentie worden georganiseerd waarin indieners en commissie met elkaar in gesprek gaan. De interactie tussen indieners en commissie zal dan één van de onderwerpen zijn. Het is dus goed mogelijk dat het erkenningsproces naar aanleiding van de kritiek van de indieners ook zal worden gewijzigd. De commissie meent echter wel dat het belangrijker is om de onafhankelijkheid te bewaren en verbindt daaraan de conclusie dat de interactie met indieners tot een minimum moet worden beperkt.

4 Het functioneren van andere partijen

401 In dit hoofdstuk wordt het functioneren van de andere partijen in het erkenningsproces besproken. Het betreft hier het functioneren van de indieners en het functioneren van de beleidsdirecties, in interactie met de erkenningscommissie. De taak van beleidsdirecties is tweeledig: het stimuleren dat alleen erkende gedragsinterventies gebruikt gaan worden en controle op de uitvoering van gedragsinterventies. De taak van indieners is het op de juiste wijze indienen van programmabeschrijvingen waarin rekening is gehouden met de criteria die de erkenningscommissie hanteert en na (voorlopige) erkenning het (laten) uitvoeren en (laten) evalueren van de gedragsinterventies conform de beschrijving. Voor een toelichting op deze taken wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van dit rapport.

402 Het functioneren van deze partijen wordt niet na elkaar, maar door elkaar beschreven op een aantal aspecten, omdat beleid en uitvoering over en weer op elkaar van invloed zijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal samenvattende opmerkingen over het functioneren van alle partijen in het erkenningsproces in een breder perspectief.

Gewenst aanbod van gedragsinterventies

403 Allereerst wordt het gewenste aanbod van gedragsinterventies beschreven. Dit wordt eerst voor volwassenen gedaan en vervolgens voor jeugdigen.

Volwassenen

404 Voor het verkrijgen van het gewenste aanbod van gedragsinterventies voor volwassenen is een duidelijke lijn uitgezet door het ministerie van Justitie. De werkgroep Interventies had als opdracht meegekregen in kaart te brengen welke gedragsinterventies nodig en veelbelovend kunnen zijn en wat de randvoorwaarden voor een effectieve uitvoering zijn. Of gedragsinterventies veelbelovend waren, heeft de werkgroep gebaseerd op een inschatting aan de hand van kwaliteitscriteria die al bij Nederlandse reclasseringsorganisaties en erkenningscommissies in Engeland en Canada werden gebruikt. Kenmerken van veelbelovende gedragsinterventies zijn dat ze goed gestructureerd zijn, op de juiste doelgroep en op de juiste criminogene factoren zijn gericht en zorgvuldig worden uitgevoerd³⁴, oftewel de gedragsinterventies moeten aansluiten bij de *risk, needs and responsivity* van de justitiabele.

³⁴ 'Gedragsinterventies, Programma Terugdringen Recidive', ministerie van Justitie, januari 2005.

405 Uit de beoordeling van de bestaande gedragsinterventies (re-integratieprogramma's, cursussen, trainingen en dergelijke) bleek dat (vrijwel) alle gedragsinterventies (nog) niet voldeden aan de kwaliteitscriteria. Daarom heeft de werkgroep onder andere de volgende voorstellen gedaan:

- (a) Het verder ontwikkelen van veelbelovende elementen uit bestaande gedragsinterventies;
- (b) Het zoveel mogelijk ontwikkelen en uitvoeren van interventies in groepen (omdat deze goedkoper en minstens zo effectief zijn);
- (c) Het gebruiken van een klein, gericht aanbod van standaard gedragsinterventies, zowel vanuit het oogpunt van doelmatigheid, maar ook om de kans op voldoende evaluatieresultaten (door voldoende deelname) te vergroten;
- (d) Het afstemmen van inhoud en timing van interventies;
- (e) Het afstemmen van de intensiteit van de interventie op de zwaarte van de problematiek;
- (f) Het geven van prioriteit aan gedragsinterventies gericht op de groep met een gemiddeld en hoog recidiverisico.

Gewenst aanbod van gedragsinterventies

406 Het advies van de werkgroep Interventies luidde als volgt: 'De werkgroep adviseert om niet alle huidige gedragsinterventies te verbeteren en/of te handhaven, maar te komen tot een klein, gericht aanbod dat aan de kwaliteitscriteria voldoet en is afgestemd op de problematiek bij Nederlandse (ex-)gedetineerden. Met andere woorden; zorg ervoor dat er voor elke criminogene factor een gedragsinterventie ontwikkeld wordt voor een goed omschreven doelgroep'.³⁵

407 Op basis van de analyse van de werkgroep is het volgende gewenste aanbod van gedragsinterventies voor volwassenen (intramuraal en extramuraal) tot stand gekomen:

- (a) Basis gedragsinterventies gericht op cognitieve vaardigheden:
 - (i) Voor justitiabelen (regulier);
 - (ii) Voor justitiabelen met een lager intelligentieniveau;
- (b) Vervolgens als aanvulling op een van de basisgedragsinterventies:
 - (i) Wooninterventie;
 - (ii) Budgetteerinterventie;
 - (iii) Arbeidsinterventie;
 - (iv) Agressie-interventie;
 - (v) Alcohol en drugs:
 - Verslavingsinterventie;
 - Interventie gericht op terugvalpreventie.

³⁵ Rapport Gedragsinterventies, pagina 12.

408 In aanvulling op deze lijst is aangegeven dat nog nader onderzoek moet plaatsvinden naar de kenmerken van de doelgroep van interventies gericht op zedenproblematiek. Voor opleiding wordt regulier onderwijs aanbevolen. Aparte gedragsinterventies, gericht op relaties en houding, worden niet als noodzakelijk beschouwd, aangezien dit vaak onderdeel is van andere interventies.

409 De lijst van gedragsinterventies is vervolgens aangevuld met twee gedragsinterventies die door de werkgroep Extramurale Gedragsinterventies zijn benoemd³⁶. Het betreft een gedragsinterventie voor daders van huiselijk geweld. Na onderzoek is ook besloten een extra gedragsinterventie voor daders met alcoholproblematiek te introduceren. Onderzoek naar gedragsinterventies, gericht op de doelgroep vrouwen, heeft niet geleid tot de wens voor een specifieke gedragsinterventie. Verder heeft deze werkgroep geconstateerd dat de acht al benoemde gedragsinterventies naast intramurale toepassing ook zonder meer extramuraal uitgevoerd konden worden. Zo is uiteindelijk een lijst van 10 benodigde gedragsinterventies ontstaan.

Aansturing van indieners door beleidsdirecties

410 Het ministerie heeft besloten de ontwikkeling (en uitvoering) van iedere gedragsinterventie te beleggen bij een van de reclasseringsorganisaties. Er is relatief weinig ruimte voor indieners om nog eens te overwegen nieuwe interventies aan de lijst toe te voegen, omdat het ministerie van Justitie alleen op basis van overtuigende argumenten van de lijst zal afwijken. Toestemming voor de investering in de ontwikkeling van een andere interventie dan deze 10 gedragsinterventies wordt niet snel gegeven.

411 Voor volwassenen bestaat wel de behoefte bij een aantal indieners om nog enkele nieuwe gedragsinterventies te laten ontwikkelen, onder andere voor kortgestraften en voor niet groeps geschikte justitiabelen. Hiervoor wordt echter beperkt ruimte gegeven door het ministerie van Justitie. Voor de gedragsinterventie, gericht op kortgestraften, spelen gemaakte beleidskeuzes een belangrijke rol. Kortgestraften voor wie het goed zou zijn een gedragsinterventie te krijgen, zouden in het kader van een voorwaardelijke sanctie met bijzondere voorwaarden één van de 10 gedragsinterventies opgelegd moeten krijgen.

412 Er is niet echt sprake van een poortwachtersfunctie bij gedragsinterventies voor volwassenen, aangezien de noodzaak hiertoe er niet meer was door het onderzoek en de aansturing van indieners vooraf.

³⁶ 'Gedragstrainingen voor reclasseringscliënten', ministerie van Justitie, 2007.

Wel heeft de sector Gevangeniswezen de mogelijkheid gedragsinterventies in te dienen, waarbij de kanttekening gemaakt moet worden dat het ministerie van Justitie heeft gekozen voor exclusieve uitvoering van gedragsinterventies door de reclasseringsorganisaties. De reclasseringsorganisaties voeren de gedragsinterventies ook uit in de gevangnissen.

Jeugdigen

413 Bij jeugdigen heeft de sturing vanuit het ministerie in eerste instantie minder sterk plaatsgevonden. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat het jeugdveld minder overzichtelijk en gestructureerd is dan bij volwassenen. Zeker in het begin werden bestaande programma's beschreven volgens de criteria om ze erkend te krijgen. Bij de sector Justitiële Jeugdinrichtingen van de dienst Justitiële Inrichtingen (JI/DJI) was het beleid in eerste instantie om alle interventies die door de JJI's werden aangedragen, door te sturen naar de erkenningscommissie. Uiteindelijk bleek dit weinig erkenningen op te leveren.

414 Bij de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad) bestonden bij de instelling van de erkenningscommissie ongeveer 140 interventies die door verschillende partijen waren ontwikkeld en werden aangeboden (bijvoorbeeld als invulling van een leerstraf). In eerste instantie heeft de Raad die partijen uitgenodigd om de interventies zo te beschrijven dat ze voor beoordeling in aanmerking zouden komen. De Raad verleende hierbij ook assistentie, maar het bleek niet goed mogelijk om die interventies te laten voldoen aan de criteria van de erkenningscommissie. De Raad heeft toen besloten een vraaggerichte aanpak te gaan hanteren. In de nieuwe aanpak werd eerst geïnventariseerd voor welke problematiek een interventie nodig was om die vervolgens te (laten) ontwikkelen. Hiertoe is een landelijke inventarisatie gemaakt, vergelijkbaar met de inventarisatie zoals eerder voor volwassenen is uitgevoerd, resulterend in het rapport 'Jong en Veelbelovend'. Vervolgens is de keuze gemaakt om met het overgrote deel van de 140 interventies niet door te gaan.

415 De laatste jaren vindt er ook afstemming plaats over gedragsinterventies voor jeugdigen onder voorzitterschap van de directie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ) van het ministerie van Justitie. Hierin vindt onder andere³⁷ afstemming plaats met de Raad voor de Kinderbescherming, de MOgroep, DJI/JJI en het Leger des Heils over te ontwikkelen gedragsinterventies op basis van de nog niet ingevulde behoefte. Hiertoe is in het rapport 'Afstemming van gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten' een matrix opgesteld waarin de gedragsinterventies zijn afgezet tegen de criminogene factoren. Inmiddels heeft er een werkconferentie plaatsgevonden waarin met experts

³⁷ Er vindt ook afstemming plaats over de implementatie, kwaliteitszorg en communicatie met betrekking tot gedragsinterventies.

is bekeken hoe het aanbod van interventies in het jeugdveld nu is en waar het aanbod nog niet toereikend is. Op basis hiervan wordt nu de keuze gemaakt een interventie al dan niet te (laten) ontwikkelen en in te dienen ter beoordeling door de erkenningscommissie.

416 De poortwachtersfunctie die wordt verwacht van de Raad en DJI/JJI leidde in eerste instantie niet tot de gewenste filter in het aanbod. Door onderlinge afstemming tussen uitvoeringsorganisaties en ervaringen met de eerste beoordelingen door de erkenningscommissie van de eerste ingediende gedragsinterventies, vullen zij deze rol steeds beter in.

Het indienen van gedragsinterventies

417 Over het algemeen is de belangrijkste overweging bij het indienen van een programma de behoefte aan dat type programma, zoals dat uit onderzoek en/of uit onderlinge afstemming tussen de uitvoeringsorganisaties en de beleidsdirecties blijkt. De ervaring met de beoordelingen van de erkenningscommissie maken het voor de indieners steeds beter mogelijk om een kansrijke beschrijving op te stellen. Het is, voor zover de onderzoekers weten, slechts één keer gebeurd dat de indieners een gedragsinterventie voor volwassenen bij de commissie hebben aangeboden op aandringen van een ontwikkelaar³⁸.

418 Bij gedragsinterventies voor jeugdigen is dit vaker gebeurd. De gedragsinterventies 'Functional Family Therapy' (FFT) en 'Equip' zijn juist wel op aangeven van ontwikkelaars ingediend, nadat de kwaliteit en de aansluiting op de behoefte is getoetst. De gedragsinterventie 'Nieuwe perspectieven bij terugkeer' (NPT) is op aandringen van Spirit/Bureau Van Montfoort via DJI/JJI ingediend, ook al maakte maar één JJI hiervan gebruik. Voor de meeste ontwikkelde en te ontwikkelen gedragsinterventies zijn de indieners opdrachtgever.

Inschatting van de kans op erkenning

419 Er is steeds meer ervaring met het indienen van programma's, zowel bij de indieners zelf als bij de adviesbureaus die de meeste beschrijvingen opstellen. Hierdoor worden steeds kansrijkere programma's ingediend, enerzijds door een betere inschatting van kans op erkenning vooraf en anderzijds door professionalisering in het opstellen van kansrijke programmabeschrijvingen. Enkele respondenten merken op dat vooral wordt geleerd hoe je bepaalde dingen moet opschrijven. Sommige cosmetische veranderingen kunnen ook al voor een betere score zorgen.

³⁸ Het betreft hier de gedragsinterventie 'IKJWVJ' gericht op vrouwen in detentie.

Ook wordt er door de leden van de erkenningscommissie meer eenvormigheid in de beschrijvingen geconstateerd. Dit komt ook doordat de adviesbureaus steeds beter weten wat goed scoort bij de erkenningscommissie en die elementen terug laten komen in alle beschrijvingen.

420 De meeste indieners onderkennen dat het praktisch niet mogelijk is om aan alle criteria volledig te voldoen. Er wordt dan ook niet op het behalen van de volle 20 punten gemikt, maar voornamelijk op de best haalbare criteria.

421 Ook de afbakening van het beoordelingsdomein van de erkenningscommissie is (inmiddels) duidelijk voor de indieners. De afbakening van een gedragsinterventie ten opzichte van de context waarin deze wordt uitgevoerd, is soms lastig te definiëren, maar het principe is duidelijk. Ook het onderscheid tussen gedragsinterventies en zorginterventies is helder. Een (justitiële) gedragsinterventie moet gericht zijn op recidivevermindering. Indieners anticiperen hierop door een gedragsinterventie die hieraan niet voldoet, niet in te dienen³⁹. Om deze reden wordt dan wel gepleit voor een bredere definitie van justitiële gedragsinterventies, die niet alleen zijn gericht op recidivevermindering, maar bijvoorbeeld op rehabilitatie (zie ook hoofdstuk 5).

422 Indieners twifelen aan de kansen om voor de interventies Huisvesting & Wonen en Budgetteren een (volledige) erkenning te krijgen. Deze gedragsinterventies zijn namelijk als module opgezet bovenop een gedragsinterventie die is gericht op cognitieve vaardigheden. Dan is het lastig aantonen welke gedragsinterventie heeft bijgedragen aan eventuele recidivevermindering.

Werkbaarheid van de eisen aan de indiening

423 De gedragsinterventies zijn ontwikkeld op basis van vertaling vanuit het buitenland en/of doorontwikkeling van elementen uit bestaande interventies. Op verzoek van de indieners worden ontwikkelaars ingeschakeld om de interventies te ontwikkelen.

424 De vereisten worden door indieners als zwaar, maar werkbaar gezien. Er is een forse investering nodig om programma's te ontwikkelen. De kosten worden voor een groot deel gemaakt door inhuur van externe adviesbureaus die de beschrijving opstellen. Doordat er veelal vanuit het ministerie van Justitie financiering voor de ontwikkeling beschikbaar is, vormen deze

³⁹ Dit geldt onder andere voor de interventie 'Spiraal naar boven' die veelal in het kader van Inrichtingen voor Stelselmatige Daders (ISD) wordt uitgevoerd. Zowel de directe doelstelling van recidivevermindering als ook een vaste (geprotocolleerde structuur) ontbreekt.

kosten geen drempel voor de indieners. Een enkele indiener merkt wel op dat het veel werk is om na een eerste beoordeling alle handleidingen in de hele organisatie te vervangen door nieuwe versies als een herbeoordeling nodig is. Zeker als een programma een aantal keer herbeoordeeld moet worden, is dit veel werk. Toch wordt over het algemeen gesteld dat de kosten opwegen tegen het voordeel van werken met kwalitatief betere programma's.

425 Eén indiener merkte op dat bij het niet volledig erkennen van een programma de vertraging wel erg groot is met ongeveer een half jaar (het indienen voor de volgende zitting van de erkenningscommissie is bijna onmogelijk).

Effect van oordelen van de erkenningscommissie

426 Bij een niet volledige erkenning wordt de interventie aan de hand van de beoordelingsbrief in de meeste gevallen verbeterd en opnieuw ingediend. Als zowel uit de algemene toelichting als de score en toelichting per criterium blijkt dat een gedragsinterventie waarschijnlijk niet aan de eisen zal gaan voldoen, wordt ervoor gekozen deze niet meer in te dienen. Het is nog niet voorgekomen dat een gedragsinterventie meerdere keren is ingediend, zonder op een gegeven moment een (voorlopige) erkenning te krijgen.

427 Een aantal indieners is van mening dat de informatie in de beoordelingsbrieven concreter zou kunnen, zodat het eenvoudiger is de programmabeschrijving te verbeteren. Hoever de commissie hierin kan gaan, hangt wel af van de taakopvatting van de commissie met betrekking tot onafhankelijkheid.

428 Volgens een aantal indieners is de naamgeving van de uitkomstcategorieën (erkend, voorlopig erkend, niet erkend en verdere uitwerking gewenst, niet erkend) niet altijd even gelukkig. Een voorlopige erkenning werd nogal eens opgevat als officiële erkenning. In reactie hierop heeft de erkenningscommissie gekozen voor uitvoerige communicatie via beoordelingsbrieven en een website, dat een voorlopige erkenning een 'nog geen' (volledige) erkenning is die maar tijdelijk (voor een periode van twee jaar) kan worden toegekend. De termijn van twee jaar wordt door indieners als (te) kort ervaren, omdat in de tussentijd bijvoorbeeld nog praktijktoetsen (pilots) moeten worden uitgevoerd. In een aantal gevallen heeft dit geleid tot de situatie dat een voorlopig erkende gedragsinterventie na twee jaar het '*label*' niet erkend, verdere uitwerking gewenst' heeft gekregen.

429 Daarnaast is het zo dat de categorieën 'niet erkend, verdere uitwerking gewenst' en 'niet erkend' het resultaat zijn van een bepaalde puntenscore (respectievelijk 10-11 punten en minder dan 10 punten). De naamgeving suggereert echter dat de erkenningscommissie wel vertrouwen zou hebben in de gedragsinterventies met het *label* 'niet erkend, verdere uitwerking gewenst' en niet of minder in gedragsinterventies met als beoordelingsresultaat 'niet erkend'.

In dit laatste geval kan het echter zo zijn dat de gedragsinterventie zelf wel veelbelovend is, maar dat de programmabeschrijving op veel punten (nog) niet voldoet. De algemene toelichting en de toon van de brief in de beoordelingsbrief geeft meer houvast voor de inschatting of de erkenningscommissie wel of geen vertrouwen heeft in een bepaalde gedragsinterventie. Vanwege onafhankelijkheid zal de commissie zich hierover echter nooit heel concreet uitlaten.

430 De oordelen van de erkenningscommissie worden door de beleidsdirecties overgenomen. Het voornemen is nog altijd om vanaf 2011 een (voorlopige) erkenning als financieringscriterium toe te passen. De huidige praktijk waar zowel erkende als niet erkende programma's worden bekostigd, wordt ook expliciet als overgangperiode aangeduid door het ministerie van Justitie.

431 Een aantal indieners zegt behoefte te hebben aan een extra categorie van erkenning. Hiervoor wordt vaak de term 'approved activities' gebruikt. De volgende twee definities zijn er voor approved activities gegeven:

- (a) Toetsen aan de hand van andere criteria bij interventies die niet direct gericht zijn op recidivevermindering, maar daar wel indirect aan bijdragen (bijvoorbeeld rehabilitatie);
- (b) Een minder strenge toepassing van dezelfde criteria voor bijvoorbeeld kortdurende interventies.

432 Het schijnt dat de onderzoekers van mening zijn dat in de discussie over approved activities niet echt duidelijkheid bestaat over wat er onder wordt verstaan en waarom het belangrijk zou zijn om deze categorie te introduceren. De drijfveer achter de discussie over approved activities lijkt een angst voor het verliezen van financiering voor andere activiteiten dan gedragsinterventies te zijn. Er bestaat bij de indieners onduidelijkheid of zulke activiteiten na 2011 nog wel bekostigd zullen worden, aangezien ze niet snel in aanmerking zullen komen voor erkenning.

Gerealiseerd aanbod voor volwassenen en jeugdigen

433 Zowel voor volwassenen als jeugdigen geldt dat het palet aan gewenste gedragsinterventies langzamerhand is en/of verder wordt ingevuld.

Volwassenen

434 Voor volwassenen geldt dat het gewenste aanbod voor een groot deel gerealiseerd is (zie tabel 4.1).

Status	Gedraginterventie (volwassenen)	
	Gewenst	Gerealiseerd
Erkend (5)	Cognitieve vaardigheden	CoVa,
	Cognitieve vaardigheden doelgroep lager intelligentieniveau	CoVa+
	Arbeidsinterventie	ArVa
	Verslavingsinterventie	Korte Leefstijltraining
	Interventie gericht op terugvalpreventie	Leefstijltraining
Voorlopig erkend (2)	Budgetteerinterventie	Budgetteren
	Wooninterventie	Huisvesting & Wonen
Niet erkend, verdere uitwerking gewenst (1)	Agressie-interventie	ART-Wiltshire ⁴⁰
In ontwikkeling en nog in te dienen (2)	Alcohol	Moet nog worden ingediend
	Huiselijk Geweld	Moet nog worden ingediend

Tabel 4.1: Overzicht aanbod gedraginterventies voor volwassenen

435 Of een gedraginterventie gericht op zedenproblematiek ontwikkeld moet worden is op dit moment niet duidelijk. Het kan zijn dat een dergelijke interventie op termijn wordt ingediend door een TBS-kliniek.

Jeugdigen

436 Het overzicht van het gerealiseerde aanbod voor jeugdigen is weergegeven in tabel 4.2.

⁴⁰ De gedraginterventie 'ART-Wiltshire' was voorlopig erkend, maar heeft bij de herbeoordeling niet genoeg punten gescoord om een volledige erkenning te krijgen. Een voorlopige erkenning kan slechts een keer voor een periode van twee jaar en heeft daarom op dit moment de status 'niet erkend, verdere uitwerking gewenst'.

Status	Gedraginterventie (jeugdigen)	
	Categorie	Gerealiseerd
Erkend (6)	Algemene cognitieve en sociale vaardigheden	Sociale Vaardigheden op Maat
		Tools4U
		Nieuwe Perspectieven bij terugkeer
	Agressieregulatie	Agressieregulatie op Maat
		In Control!
	Gezinsproblematiek	FFT
Voorlopig erkend (9)	Algemene cognitieve en sociale vaardigheden	Leren van Delict
		MTFC
		DGT
	Agressieregulatie	WSART
	Omgaan met alcohol en drugs	Brains4Use
		MDFT
	Prestaties op school of werk	Buitenprogramma Work Wise
Werken aan je Toekomst		
	Gezinsproblematiek	MST
In ontwikkeling en nog (opnieuw) in te dienen (8)	Algemene cognitieve en sociale vaardigheden	Groepstraining cognitieve en sociale vaardigheden regulier
		Groepstraining cognitieve en sociale vaardigheden LVG
	Agressieregulatie	In Control! voor LVG-doelgroep
		Non-verbale vaktherapie (LVG-doelgroep)
	Omgaan met alcohol en drugs	Middelengebruik
	Omgaan met seksualiteit	Out of the Circle
		Obsessieve zedentherapie voor LVG-jongeren
Training jeugdige zedendelinquenten		

Tabel 4.2: Overzicht aanbod gedragsinterventies voor jeugdigen

437 Ook voor jeugdigen geldt dat het gewenste aanbod langzamerhand wordt gerealiseerd. Wel zijn nog gedragsinterventies in ontwikkeling gericht op de doelgroep met een lager intelligentieniveau (ofwel de 'LVG-doelgroep') en gedragsinterventies gericht op zedenproblematiek.

Kwaliteit van gedragsinterventies en programmabeschrijvingen

438 Er is een duidelijke verbetering in de ingediende programma's zichtbaar. Allereerst heeft een aanzienlijke selectie plaatsgevonden bij de indieners, waarbij het vervolgens ook nog geregeld voorkwam dat het niet mogelijk bleek de betreffende programma's erkend te krijgen. In veel gevallen heeft de ontwikkeling vanaf de basis moeten plaatsvinden, door vertaling van programma's uit het buitenland of het laten ontwikkelen van een nieuwe gedragsinterventie.

439 Door de instelling van de erkenningscommissie worden interventies nu met een wetenschappelijke blik bekeken. Dit heeft een aanzienlijke, gunstige cultuuromslag met zich meegebracht bij de indieners.

440 De kwaliteit van de ingediende programma's is ook verbeterd, omdat in het gewenningsproces ook steeds duidelijker werd wat gevraagd werd en welke normen gehanteerd werden. Daarnaast zijn ook professionele adviesbureaus ingeschakeld die indieners ondersteunen. Deze bureaus zijn zeer goed op de hoogte van de wensen van de erkenningscommissie en kunnen goed inspelen op de gewenste inhoud en vorm van een in te dienen programma. Dit leidde overigens wel tot de opmerking: 'Als je er één gezien hebt, dan heb je ze allemaal gezien'. De commissieleden zijn hierbij bang dat het behalen van een erkenning teveel als doel op zich (eindpunt) en niet als middel of eerste stap (vertrekpunt) wordt gezien. Dit brengt met zich mee dat de uitvoerbaarheid onder druk staat, omdat de programmabeschrijving is toegeschreven naar de eisen van de erkenningscommissie. Een aanvullend risico hiervan is dat de kennis ergens anders wordt opgebouwd dan bij de uitvoeringsorganisatie zelf.

441 Een enkele respondent ziet er een risico in dat alleen nog maar programma's worden ingediend waarvan de effectiviteit elders ruimschoots is aangetoond. Dit zou de innovatie uit de gedragsinterventies halen, aangezien er niet meer geïnvesteerd zou worden in programma's waarvan de effectiviteit (en daarmee erkenning) onzeker is. Anderen zijn van mening dat het juist wenselijk is dat alleen nog maar methoden worden gebruikt waarvan is aangetoond dat ze effectief kunnen zijn. Dit is volgens hen juist de bedoeling van het beoordelingsproces.

De uitvoering van gedragsinterventies

442 Door een groot aantal betrokkenen wordt gewaarschuwd voor het idee dat een erkenning het einddoel is. Velen zeggen dat het op dat moment pas gaat beginnen. Een zorgvuldige uitvoering is van groot belang. De erkenningscommissie en de beleidsdirecties hebben hier meerdere malen op gewezen.

443 De indieners zijn het er over eens dat kwaliteitsborging de verantwoordelijkheid is van de uitvoerders zelf.

Daarnaast is het ook de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie als opdrachtgever. Door middel van procesevaluaties wordt bekeken of de programma's zo worden uitgevoerd als was beoogd. Een positieve uitkomst van de procesevaluatie is voor het WODC een voorwaarde om aan de effectevaluatie te beginnen.

444 De indieners vinden de termijn van twee jaar voor een voorlopige erkenning en de termijn van vijf jaar voor een erkenning krap. Het is lastig om in die tijd de gedragsinterventie landelijk te implementeren en zodanig dat een goede proces- en effectevaluatie mogelijk is. Bij een voorlopige erkenning is het bovendien niet mogelijk te starten met een procesevaluatie. Als er ook maar iets tegenzit, dan bestaat het risico dat de termijnen voor het verkrijgen van een (volledige) erkenning en/of het aantonen van bewezen effectiviteit niet worden gehaald.

445 In de uitvoering blijkt bovendien sterk de afhankelijkheid van de context waarin de gedragsinterventie moet worden uitgevoerd. Dit geldt zowel voor de diagnosestelling, de toeleiding, de invulling van de begeleiding en het toezicht tijdens de uitvoering van de gedragsinterventie. De uitvoeringsorganisaties zijn verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging ten aanzien van de uitvoering. De beleidsdirecties zijn verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging in het geheel en moeten zorgen voor een evenwichtig systeem. De beleidsdirectie Justitieel Jeugdbeleid is voornemens indicatoren vast te stellen op basis waarvan een audit op het proces kan worden gedaan. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangestuurd op zelfregulering. De Inspectie voor de Sanctietoepassing kan een rol spelen in het steekproefsgewijs controleren van de uitvoering.

446 Bij de uitvoering blijkt wel regelmatig het spanningsveld tussen wetenschappelijke theorie en de uitvoeringspraktijk. De indieners pleiten voor meer kennis van de uitvoeringspraktijk in de commissie, omdat naast de wetenschappelijke toetsing de toets op uitvoerbaarheid van belang is voor het bereiken van het doel van recidivevermindering. Beleidsdirecties pleiten voor een nadrukkelijke toetsing op uitvoerbaarheid van de gedragsinterventie.

Samenwerking beleidsdirecties met de erkenningscommissie

447 De samenwerking tussen beleidsdirecties en erkenningscommissie bestaat uit diverse onderdelen. De beleidsdirecties hebben meerdere rollen in het erkenningsproces. De beleidsdirecties zijn opdrachtgever van de erkenningscommissie, al dan niet gevraagd ontvanger van advies van de erkenningscommissie, één van de indieners en in hiërarchische zin 'counterpart' van de justitiële uitvoeringsorganisaties. De samenwerking op deze terreinen wordt hieronder beschreven.

448 Het opdrachtgeverschap van het ministerie van Justitie richting de onafhankelijke erkenningscommissie is vormgegeven door periodiek overleg (op dit moment twee keer per jaar) tussen de directeur-generaal Preventie, Jeugd en Sancties met de voorzitter van de erkenningscommissie.

Daarnaast is er ter voorbereiding op het periodiek overleg, maar ook op andere momenten overleg tussen beleidsdirecties en het bureau van de commissie. In deze overleggen komen de taken (beoordelen, adviseren en communiceren) van de commissie aan de orde.

449 De adviserende rol van de erkenningscommissie is in hoofdstuk 3 al aan de orde geweest. De samenwerking tussen beleidsdirecties en commissie op dit vlak verloopt nog niet altijd soepel. Het aantal adviezen is beperkt, de lange doorlooptijd van adviezen is ongelukkig, de afbakening van het gegeven advies kan scherper en de contacten rondom een advies (gevraagd of ongevraagd) zouden vanuit de commissie niet alleen formeel schriftelijk, maar ook meer informeel moeten plaatsvinden.

450 De indienende rol van de beleidsdirecties is in de afgelopen jaren nog niet aan de orde geweest. Het idee was dat ontwikkelaars die geen van de uitvoeringsorganisaties bereid zou vinden een gedragsinterventie in te dienen, de beleidsdirectie kunnen vragen dit te doen. Deze situatie heeft zich echter nog niet voorgedaan.

451 Over de rol van de beleidsdirecties richting indieners is in het voorgaande al een en ander aan de orde geweest. Het betreft dan vooral de gezamenlijke doelstelling tot een beperkt aanbod van (in theorie) effectieve gedragsinterventies.

Het functioneren van de commissie en andere partijen in breder perspectief

452 In hoofdstuk 3 en in dit hoofdstuk is beschreven hoe de commissie en andere partijen in het erkenningsproces gefunctioneerd hebben. In de navolgende paragrafen wordt de blik verbreed zodat kan worden gekeken naar de vraag of en hoe het instellen van de erkenningsprocedures en het beleid van het ministerie van Justitie hebben bijgedragen aan het doel van recidivevermindering door het werken volgens de *what works* methode.

What works: het creëren van aanbod van effectieve gedragsinterventies

453 De erkenningscommissie is ingesteld binnen de kaders van de programma's Terugdringen Recidive (TR) en Jeugd terecht (Jt). In beide programma's stond de persoonsgerichte aanpak centraal om recidive te voorkomen. Deze aanpak vloeide voort uit ervaringen die in het buitenland waren opgedaan met de *what works* benadering. Binnen deze benadering zijn vanuit wetenschappelijk onderzoek succesfactoren bepaald van activiteiten om recidive terug te dringen.

Uit onderzoek blijkt dat programma's om recidive te verminderen niet of zelfs averechts werken als ze in dezelfde vorm aan iedere veroordeelde worden opgelegd.

Er wordt een hogere effectiviteit gehaald wanneer op de persoon afgestemde gedragsinterventies worden aangeboden aan de groep die een hoge kans op recidive heeft. Deze interventies dienen goed gestructureerd te zijn en op de juiste doelgroep en criminogene factoren te zijn gericht.

454 Binnen de programma's TR en Jt was het doel om een sluitend systeem op te zetten om passende gedragsinterventies aan delinquenten te kunnen aanbieden. Hiervoor moesten betrouwbare diagnose-instrumenten worden ontwikkeld zodat onderzocht kan worden welke programma's voor wie geschikt zouden zijn. Dit is uiteindelijk de RISC geworden in de strafrechtketen voor volwassenen en (later) het 'landelijk kader instrumentarium jeugdstrafrechtketen' voor jeugdigen. Daarnaast werd de erkenningscommissie gedragsinterventies ingesteld om de kwaliteit van de beschikbare programma's te toetsen. Het doel hiervan was dat alleen nog maar programma's zouden worden aangeboden waarvan op basis van de laatste wetenschappelijke kennis verwacht mag worden dat ze effectief zijn. Ten slotte werd binnen de programma's gestimuleerd dat deze gedragsinterventies ook daadwerkelijk zouden worden opgelegd. Dat kan als invulling van jeugd detentie, een leerstraf, een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke sanctie of de 'gedragsbeïnvloedende maatregel' worden gedaan.

455 De specifieke functie van de erkenningscommissie is ervoor te zorgen dat het aanbod van gedragsinterventies overeenkomt met de *what works* principes. Wat betreft dit doel heeft het werk van de commissie duidelijk impact gehad. Eerder bestonden er letterlijk honderden interventies waarvan niemand wist hoe effectief ze (in theorie) waren. Daarvoor in de plaats is (tot op heden) een twintigtal interventies gekomen die gestructureerd zijn volgens de laatste wetenschappelijke inzichten. De voorwaarde dat alleen nog maar erkende interventies door justitie gefinancierd zullen worden heeft een sterke impuls gegeven tot het vernieuwen van het aanbod aan gedragsinterventies.

Bijdrage aan evidence based werken

456 Het instellen en functioneren van de erkenningscommissie, in combinatie met de financiering van alleen erkende gedragsinterventies (op termijn) heeft volgens betrokkenen een belangrijke bijdrage geleverd aan de benodigde cultuuromslag en kwaliteitsverbetering om evidence based te gaan werken. Het is een moeilijk en soms pijnlijk proces, maar wordt wel als noodzakelijk en waardevol beoordeeld.

457 De cultuuromslag vindt niet in één keer en overall even sterk plaats. De vertegenwoordigers van de indieners die de onderzoekers hebben gesproken, waren allen overtuigd van het nut en de noodzaak van toetsing door een commissie, maar in andere lagen van de uitvoeringsorganisaties

leeft dat besef volgens de respondenten soms minder sterk. Sommige respondenten zagen problemen met de acceptatie op het managementniveau, waar het nut van een streng erkenningsbeleid niet altijd wordt ingezien. De managers willen vooral dat er werk wordt verzet en dan is de vertraging die het erkenningsproces oplevert, vervelend. Ook willen ze snel kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen, wat in het huidige systeem niet goed mogelijk is. Het management is niet direct betrokken bij het werk van de erkenningscommissie waardoor vaak alleen de kosten worden gezien en niet de baten.

458 Sommige andere respondenten zien het gebrek aan draagvlak voor evidence based methoden vooral op het niveau van de uitvoering. De trainers moeten uiteindelijk volgens de nieuwe (erkende) methoden gaan werken. Een aantal indieners geeft aan dat deze nieuwe methoden in een al bestaande praktijk moeten indalen, waarvoor tijd nodig is. De trainers staan ver af van de erkenningscommissie en zien niet altijd de noodzaak van het veranderen van de werkwijze en methodiek.

Gedragsinterventies staan niet op zichzelf

459 Nemen we in ogenschouw dat het doel van de programma's TR en It was om een systeem op te zetten waarbinnen een persoonsgerichte aanpak vorm kon krijgen, dan zien we dat het behalen van dat doel van veel meer afhankelijk is dan van het werk van de erkenningscommissie. Met een aanbod van op papier effectieve interventies staat nog niet vast dat de juiste mensen de juiste gedragsinterventie opgelegd krijgen. Daarvoor moet de interventie landelijk beschikbaar zijn en uitgevoerd worden zoals beschreven in de programmabeschrijving. Bovendien moet het diagnose-instrument in staat zijn om nauwkeurig het recidiverisico en de criminogene factoren te onderscheiden. Ten slotte moeten gedragsinterventies ook door rechters worden opgelegd en/of in detentie worden uitgevoerd. Het succes van het beleid wordt dus bepaald door diverse, onderling afhankelijke elementen van dat beleid en de bijbehorende actoren. Een aanbod van effectieve gedragsinterventies is weinig waard als deze niet worden opgelegd of als niet de juiste interventie wordt opgelegd, omdat het diagnose-instrument niet adequaat is of adequaat wordt toegepast.

460 Vooralsnog leeft er ook bij de commissieleden een gevoel van spanning over wat de erkenningen in de praktijk zullen gaan betekenen. Zij zijn zich terdege bewust van de factoren die buiten hun bereik liggen, maar wel belangrijk zijn voor het effect op recidive dat gedragsinterventies kunnen bereiken. Een belangrijke factor is de implementatie en uitvoering van de gedragsinterventies die misschien niet altijd volgens de interventiehandleiding zal verlopen. De uitvoeringsorganisaties zijn hiervoor primair verantwoordelijk. De beleidsdirecties hebben ook een verantwoordelijkheid ten aanzien van de kwaliteitsborging in controle op de uitvoering, ook in de bredere context. Enige controle op een juiste uitvoering zal toch ook door het ministerie van Justitie gedaan moeten worden.

Daarnaast moeten de interventies ook door rechters opgelegd worden, een proces waar het ministerie formeel geen invloed op heeft. Wel kan het ministerie met behulp van effectieve communicatie stimuleren dat gedragsinterventies bij bepaalde groepen delinquenten worden opgelegd. Ten slotte moet onderzocht worden of de diagnose-instrumenten delinquenten in voldoende mate naar de juiste gedragsinterventies leiden. Hieruit blijkt dat meerdere organisatieonderdelen en processen moeten functioneren zoals beoogd om uiteindelijk succes te oogsten.

5 Taakuitbreiding

501 Nu de erkenningscommissie en het ministerie van Justitie ruime ervaring hebben opgedaan met het toetsen van gedragsinterventies voor justitiabelen en er capaciteit vrijkomt doordat er minder interventies getoetst hoeven te worden, wordt nagedacht over mogelijke taakuitbreidingen van de commissie.

502 Op hoofdlijnen zijn er twee aanleidingen te onderscheiden voor het denken over uitbreiding van het takenpakket van de erkenningscommissie. Enerzijds is het succes van de commissie aanleiding om te kijken of het ook mogelijk is om in andere sectoren of op andere onderdelen een soortgelijke verbetering te realiseren. Anderzijds bestaat het idee dat de focus van de commissie nu te veel is gericht op afgebakende gedragsinterventies terwijl de effectiviteit van de interventie ook afhangt van factoren in de bredere context. Het gaat hier dan ook niet zozeer over het beoordelen van gedragsinterventies in andere sectoren, maar over het beoordelen van bijvoorbeeld de uitvoering van gedragsinterventies (*'site accreditation'*), diagnose-instrumenten en activiteiten die niet direct zijn gericht op recidive, maar wel nuttig zijn voor bij terugkeer in de maatschappij (*approved activities*⁴¹).

503 In dit hoofdstuk wordt eerst een overzicht gegeven van de aanleidingen die in het onderzoek naar voren zijn gekomen om uitbreiding van het takenpakket van de commissie te overwegen. Vervolgens wordt per uitbreiding beschreven in hoeverre deze mogelijk en wenselijk worden geacht door de geïnterviewde partijen.

Aanleidingen voor uitbreiding

504 Het werk van de commissie heeft door middel van selectie op basis van theoretische effectiviteit een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van een beperkt aanbod van gedragsinterventies voor justitiabelen en een toename van de kwaliteit van de overgebleven interventies. Dit succes wordt binnen het ministerie van Justitie opgemerkt en de vraag dringt zich daar dan ook op of de werkwijze niet ook op andere terreinen binnen het justitieveld kan worden toegepast. Concreet wordt deze vraag gesteld voor gedragsinterventies in de forensische zorg (waaronder TBS) en binnen de kaders van de penitentiaire programma's.

⁴¹ Approved activities is een term die uit Schotland is overgenomen. Hier worden ook programma's beoordeeld waarin bijvoorbeeld een vak wordt geleerd of die zich richten op huisvesting.

505 Het uitgangspunt van de commissie bij uitbreidingen van de beoordelingstaak naar andere sectoren is dat het object van beoordeling de afgebakende gedragsinterventie blijft die gefocust is op het verminderen van recidive. De reden hiervoor is dat alleen met deze afbakening een goede inschatting te maken is van de effectiviteit van een interventie. Een heel zorgprogramma, zoals in de TBS, is niet te beoordelen op effectiviteit, omdat die te veel afhankelijk is van de context waarin deze wordt aangeboden. De commissie zou zich bij een dergelijke uitbreiding naar het terrein van de forensische zorg moeten beperken tot de vraag of een bepaalde interventie binnen die context voor de beoogde doelgroep invloed zou kunnen hebben op recidive.

506 Naast het beoordelen van gedragsinterventies in andere velden is er ook discussie over de vraag of alleen gedragsinterventies in de meest strikte vorm beoordeeld moeten worden. De commissie heeft duidelijk in lijn met de doelstelling en afbakening zoals meegegeven door het ministerie van Justitie gekozen voor het standpunt dat alleen duidelijk afgebakende interventies worden beoordeeld die zijn gericht op recidivevermindering. De context waarin de interventie plaatsvindt (en die effect kan hebben op de effectiviteit van een interventie) wordt *an sich* in de beoordeling niet betrokken, maar wel de aansluiting van de gedragsinterventie op de context. Sommige indieners pleiten ervoor juist die context ook op een effectieve manier in te vullen. Zij zouden graag zien dat de erkenningscommissie zich niet alleen richt op interventies en ook de context, zoals de invulling van toezicht, in bredere zin gaat beoordelen. Dit is echter volgens een ruime meerderheid van de commissieleden geen optie, omdat de leden menen dat geen uitspraken over effectiviteit kunnen worden gedaan als er geen sprake is van een voldoende afgebakend geheel.

507 Een ander punt waarop volgens enkele indieners het beoordelingsterrein van de erkenningscommissie in de breedte zou moeten worden uitgebreid is het effect dat programma's op recidive moeten hebben. De betreffende indiener zou graag zien dat ook interventies die niet direct gericht zijn op het verminderen van recidive, maar die wel nuttig zijn voor de integratie van een justitiabele in de maatschappij, kunnen worden beoordeeld. Deze interventies kunnen nu niet worden erkend, omdat het effect op recidive niet direct is aan te tonen. De wens om deze activiteiten te laten erkennen in de vorm van een nieuwe categorie '*approved activities*' komt onder andere ook voort uit de angst om de financiering voor dit type interventies te verliezen. De voorwaarde van erkenning voor financiering van een interventie geldt echter alleen voor interventies die ingezet worden om de recidive te verminderen. De categorie van '*approved activities*' wordt niet *per se* uitgesloten van financiering. Ook (kwalitatief goed) toezicht wordt gefinancierd door het ministerie van Justitie. Het lijkt om die reden niet wenselijk om hiervoor een erkenningsprocedure op te starten. Wel is volgens de beleidsdirecties een beoordeling op kwaliteit voor deze interventies wenselijk.

508 Een laatste uitbreiding van het beoordelingsdomein zou zijn het beoordelen van zaken die geen gedragsinterventie zijn.

Het gaat hier specifiek over het beoordelen van de gebruikte diagnose-instrumenten en het beoordelen van de manier waarop interventies worden uitgevoerd (*site accreditation*). Dit zijn beide zaken die een belangrijke invloed hebben op de daadwerkelijke effectiviteit van erkende gedragsinterventies; zonder een goede diagnose wordt de juiste interventie niet aan de juiste persoon aangeboden en zonder een juiste uitvoering kan de interventie aan effectiviteit inboeten.

Forensische zorg

509 Hoewel het ten tijde van schrijven nog niet officieel besloten is, moet worden geconstateerd dat de commissie zich al aan het voorbereiden is op deze taakuitbreiding. Voor de vergadering van juni 2008 is er door een TBS-kliniek een gedragsinterventie ingediend⁴². Daarnaast zijn er nieuwe leden aangesteld die expertise hebben op het gebied van de forensische zorg. Het is dan ook waarschijnlijk dat deze uitbreiding gaat plaatsvinden, hoewel de vorm die hiervoor gebruikt gaat worden nog niet vaststaat.

510 De impuls voor deze uitbreiding komt van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). De directie forensische zorg van DJI koopt bij TBS-klinieken en aanbieders van forensische zorg behandelplekken in. Vanuit deze inkoopfunctie is behoefte ontstaan aan een onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit van de aangeboden interventies binnen TBS-behandelingen en breder binnen de forensische zorg.

511 De leden van de erkenningscommissie zien zelf weinig obstakels in het uitbreiden van de beoordelingstaak naar het veld van de forensische zorg. De werkwijze van de commissie zou in grote lijnen hetzelfde kunnen blijven, omdat de beoordeling volgens dezelfde vormvereisten en criteria zou kunnen plaatsvinden. De beperkte wijzigingen richten zich met name op de aansluiting op de context waarin de gedragsinterventie wordt toegepast en de wijze waarop evaluatie kan plaatsvinden. Daarnaast is het zo dat de lijst met indieners uitgebreid zou moeten worden.

512 Uitbreiding van de beoordelingstaak naar de forensische zorg wordt door zowel DJI als de commissie gezien als een logische en haalbare stap. Er zijn geen interviews met het veld gehouden over deze vraag, maar de geïnterviewde leden verwachten op basis van de huidige ervaringen met de inkoop van forensische zorg wel dat er enige weerstand tegen deze werkwijze zal zijn bij TBS-klinieken en GGZ-instellingen. Omdat ze extern beoordeeld gaan worden, verliezen de behandelaars enige professionele autonomie. Mogelijke weerstand vanuit het veld wordt door de commissie echter niet als onoverkomelijk gezien.

⁴² De interventie is wegens het niet voldoen aan vormvereisten niet beoordeeld, maar het ligt in de verwachting dat dit in de toekomst wel zal gaan gebeuren.

513 Er is één belangrijk aandachtspunt bij het beoordelen van interventies op het gebied van forensische zorg, namelijk dat het onderdeel evaluatie moeilijker zal worden. Dit komt door twee specifieke eigenschappen van TBS-behandeling: de kleine instroom en de lange doorlooptijden. Doordat er weinig mensen in TBS-klinieken instromen, is het in de praktijk vaak praktisch niet mogelijk om experimentele groepen en controlegroepen van voldoende omvang te creëren waarmee een *'randomized controlled trial'* kan worden uitgevoerd. De lange doorlooptijd van de TBS-behandeling (de gemiddelde verblijfsduur ligt rond de 10 jaar) compliceert het uitvoeren van een effectevaluatie verder. Tijdens het verblijf in een TBS-kliniek ondergaat de TBS-gestelde een groot aantal behandelingen en mogelijk ook meerdere gedragsinterventies. In de praktijk is het lastig om vervolgens de effecten van één gedragsinterventie op recidive te isoleren, omdat de relatieve invloed van alle andere behandelingen en interventies niet bekend is. Door deze complicerende factoren zal de ideale effectevaluatie voor interventies in TBS-klinieken een ander karakter krijgen dan nu het geval is bij gedragsinterventies. Er moet dan ook door de commissie een keuze worden gemaakt over hoe op dit onderdeel beoordeeld zal gaan worden. Volgens het huidige kader zal een gedragsinterventie in een TBS-kliniek niet snel twee punten toegekend krijgen op kwaliteitscriterium 10.

Penitentiaire programma's

514 Penitentiaire programma's (PP) bieden een kader waarin het laatste deel van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kan worden gebruikt om de re-integratie van gedetineerden te bevorderen. In deze periode staat de gedetineerde buiten een penitentiaire inrichting (PI) onder toezicht. Een onderdeel van het PP kan arbeidstoeleiding, scholing of een gedragsinterventie zijn. De effectiviteit van deze programma's zou ook kunnen worden getoetst door de erkenningscommissie.

515 In de interviews is geen duidelijke aanleiding gevonden om ook PP's te toetsen op effectiviteit. Integendeel, de geïnterviewde commissieleden zagen hierin geen toegevoegde waarde en zijn er daarom geen voorstander van. Ook de respondenten van DJI zagen hier geen noodzaak toe. De reden die hiervoor genoemd werd, is dat het grootste deel van de PP's geen gedragsinterventies betreft, maar arbeidstoeleiding die soms is aangevuld met een scholingscomponent. Slechts bij uitzondering wordt ook een gedragsinterventie ingezet, maar dit is dan altijd een interventie uit het al erkende aanbod. De leden van de erkenningscommissie menen dat het beoordelen van de effectiviteit van opleidings- en arbeidsprogramma's te ver afstaat van de huidige praktijk en expertise van de commissie. Een PP kan ook niet in zijn geheel beoordeeld worden, omdat het slechts gaat om een kapstok waarbinnen bepaalde activiteiten met een gedetineerde kunnen worden ondernomen. Bovendien is er vanuit DJI geen behoefte aan het laten beoordelen van dit deel van de PP's.

Voor zover gedragsinterventies een deel uitmaken van het PP zijn die al erkend in de reguliere procedures en is het dus niet nodig om ze apart te beoordelen. Er moet dan ook geconcludeerd worden dat uitbreiding van de taken van de commissie met het beoordelen van PP's geen wenselijke stap is.

Diagnose-instrumenten

516 De diagnose-instrumenten moeten ervoor zorgen dat in de strafrechts- en jeugdstrafrechtketen waar nodig een passende interventie wordt aangeboden aan de juiste delinquent. Als dit instrument niet doet wat er van verwacht wordt, zullen de erkende interventies niet of minder effectief zijn. Deze belangrijke schakel wordt door de commissieleden ook op waarde geschat. De kwaliteit van de gebruikte diagnose-instrumenten is volgens alle respondenten van het grootste belang.

517 Over de vraag wie de kwaliteit daarvan zou moeten beoordelen bestaan echter verschillen van mening. Een aantal leden van de commissie is van mening dat het beoordelen van diagnose-instrumenten zodanige andere kennis en vaardigheid vereisen dat andere instanties daar beter voor toegerust zijn. Een veelgehoorde suggestie bij de commissieleden en de beleidsdirecties in deze context is dat de Commissie Testaangelegenheden Nederland (COTAN) een groot deel van die benodigde expertise al in huis zou hebben en dat het daarom overbodig zou zijn om die ook in de erkenningscommissie op te bouwen. Er was echter ook een aantal voorstanders van deze uitbreiding van het takenpakket dat meende dat de COTAN essentiële kennis over het justitiële veld en de *what works* benadering mist die de commissie juist wel heeft. Bovendien, zo menen zij, ligt de diagnose zo dicht bij de huidige praktijk van de commissie (er wordt bij het kwaliteitscriterium selectie ook gekeken naar het gebruik van diagnose-instrumenten) dat de afstand tussen het beoordelen van interventies en diagnose-instrumenten niet zo groot is.

518 Er is in de interviews met de leden van de commissie geen aanwijzing gevonden dat er principiële weerstand bestaat tegen deze uitbreiding. Vaak werd duidelijk gemaakt dat met passende capaciteit en expertise deze taak vervuld zou kunnen worden. Wel zijn de leden van de commissie van mening dat het niet de eerst aangewezen uitbreiding is en dat er aanvullende expertise en een ander beoordelingskader met nieuwe kwaliteitscriteria noodzakelijk zijn. Concluderend kan worden vastgesteld dat het beoordelen van de diagnose-instrumenten gewenst is en volgens de meeste commissieleden ook mogelijk. Dit brengt echter wel met zich mee dat de benodigde expertise in de commissie op dit vlak moet worden uitgebreid en dat er voor dit onderdeel nieuwe kwaliteitscriteria ontwikkeld moeten worden. Dit laatste met de aantekening dat een andere instantie (COTAN) met een aanvulling van kennis over het justitiële veld en de *what works* benadering deze taak ook zou kunnen uitvoeren.

Site accreditation

519 Site accreditation is het beoordelen van de uitvoering van de interventie (in tegenstelling tot nu alleen het beoordelen van het plan voor de interventie). Het belang van een correcte uitvoering is keer op keer door commissieleden en medewerkers van het ministerie van Justitie onderstreept. Er is daarentegen geen enkele respondent geweest die er een van voorstander was om de uitvoering door de erkenningscommissie te laten controleren. Dit zou een heel andere beoordeling zijn waarbij bovendien erg veel capaciteit nodig is, omdat commissieleden dan op locatie audits moeten gaan uitvoeren. De consensus hierover is dat een correcte uitvoering primair de verantwoordelijkheid is van de uitvoeringsorganisatie die de interventie aanbiedt. Daarnaast wordt onderkend dat ook het ministerie van Justitie een verantwoordelijkheid heeft in de controle op een juiste uitvoering. In dat kader werd de Inspectie voor de Sanctietoepassing als mogelijke controleur van de uitvoering genoemd. Ten slotte laat het WODC ook een procesevaluatie uitvoeren voordat een effectevaluatie wordt gedaan.

520 Uit bovenstaande mag geconcludeerd worden dat een goede controle op de uitvoering weliswaar zeer wenselijk is, maar dat het niet wenselijk en mogelijk is om deze taak bij de erkenningscommissie te leggen.

Conclusie uitbreiding taken

521 Nu de oorspronkelijke taak van het beoordelen van gedragsinterventies minder werk met zich meebrengt en het ministerie van Justitie goede ervaringen heeft opgedaan met de erkenningscommissie wordt er nagedacht over mogelijke taakuitbreiding naar gedragsinterventies in andere justitiële settings. Ook de erkenningscommissie zelf staat positief tegenover het uitbreiden van het werkgebied, zij het vooral tegenover het beoordelen van gedragsinterventies die worden toegepast in de forensische zorg (waaronder TBS-klinieken). Het beoordelen van interventies binnen penitentiaire programma's blijkt niet nodig te zijn, omdat in dit kader alleen erkende interventies worden aangeboden.

522 Het beoordelen van het diagnose-instrumentarium zou ook een verbreding voorbij gedragsinterventies betekenen. Dit wordt door enkele leden van de commissie wél als een wenselijke (maar niet als logische, eerstvolgende) uitbreiding gezien, omdat het nauw verweven is met het werk dat nu al wordt gedaan. Dit brengt echter wel met zich mee dat de benodigde expertise in de commissie op dit vlak moet worden uitgebreid en dat er voor dit onderdeel nieuwe kwaliteitscriteria ontwikkeld moeten worden. Een alternatief hiervoor zou zijn dat de Commissie Testaangelegenheden Nederland (COTAN) een dergelijke toetsing oppakt, aangevuld met de benodigde expertise in het justitiële veld en de what works benadering.

523 Er is ook een wens van sommige indieners om de taken in de breedte uit te breiden, door ook interventies te beoordelen die niet direct op recidive zijn gericht. De commissie ziet hiervan niet de noodzaak in, noch denkt zij dat het praktisch goed mogelijk zal zijn om de context, bijvoorbeeld toezicht, te beoordelen omdat het geen afgebakend geheel is.

6 Harmonisatie

601 Onder het Nederlands Jeugd Instituut (NJI, een kennisinstituut voor de jeugdsector) is een erkenningscommissie voor jeugdinterventies opgezet. Deze commissie is in juni 2007 opgericht en beoordeelt onder andere gedragsinterventies. De taak van de commissie jeugdinterventies is breder dan van de erkenningscommissie justitie. Zo worden er ook zorgprogramma's en preventieve programma's beoordeeld. Wel toetst de erkenningscommissie jeugdinterventies ook of interventies in theorie effectief zijn aan de hand van grotendeels overeenkomende criteria.

602 De minister van Jeugd en Gezin heeft in een spoeddebat over probleemjongeren⁴³ toegezegd te bezien of de werkzaamheden van de twee erkenningscommissies kunnen worden geharmoniseerd. In dit hoofdstuk wordt daartoe een eerste aanzet gegeven. In de volgende sectie worden de overeenkomsten en verschillen tussen de twee commissies beschreven. Vervolgens wordt beschreven waar de behoefte aan harmonisatie vandaan komt. Daaropvolgend wordt het draagvlak voor harmonisatie beschreven, zowel in de commissie als op politiek niveau. Ten slotte zal een aantal mogelijke vormen van harmonisatie worden besproken inclusief voor- en nadelen.

Verschillen en overeenkomsten tussen de twee commissies

603 Op hoofdlijnen komen de werkzaamheden van de twee commissies overeen. Beide commissies toetsen afgebakende en beschreven interventies op een aantal vastgestelde criteria.

De commissie jeugdinterventies bestaat uit vier deelcommissies:

- (a) Jeugdzorg en psychosociale/pedagogische preventie;
- (b) Jeugdgezondheidszorg, preventie en gezondheidsbevordering;
- (c) Ontwikkelingsstimulering, onderwijsgerelateerde zaken en jeugdwelzijn;
- (d) Preventie en gezondheidsbevordering bij volwassenen⁴⁴.

⁴³ TK 63-4539, 13 maart 2008.

⁴⁴ Deze deelcommissie is recent toegevoegd, waarmee ook de naam van de erkenningscommissie is gewijzigd. Deze heet voortaan de Erkenningscommissie Interventies in plaats van de Erkenningscommissie Jeugdinterventies. In dit rapport gebruiken wij de laatstgenoemde aanduiding.

604 De eerste deelcommissie lijkt wat betreft werkgebied het meest op de erkenningscommissie justitie. Dat komt ook tot uiting in het feit dat gedragsinterventies die door justitie zijn erkend automatisch terechtkomen in de databank van effectieve jeugdinterventies (mits ze jeugdigen als doelgroep hebben). Overigens is het niet zo dat gedragsinterventies die door de erkenningscommissie jeugdinterventies zijn erkend ook automatisch erkend worden door de erkenningscommissie justitie.

Doelen erkenningscommissies en inbedding in het beleid

605 De doelen van beide commissies zijn vergelijkbaar, namelijk het beoordelen van gedragsinterventies op (theoretische) effectiviteit en kwaliteit. Het werk van de erkenningscommissie justitie is echter explicieter gepositioneerd als onderdeel van het beleid. Het ministerie van Justitie heeft immers opdracht gegeven tot het instellen van de commissie om erkenning als voorwaarde bij de inkoop van gedragsinterventies te kunnen stellen. Daarmee is de doelstelling van de commissie van justitie onderdeel van de doelstellingen van de programma's Terugdringen Recidive en Jeugd terecht. De erkenningscommissie justitie opereert als onafhankelijke commissie en rapporteert rechtstreeks aan de minister van Justitie.

606 De commissie jeugdinterventies is niet zo ingebed in het beleid en heeft het bredere doel kennis te verspreiden over effectieve interventies door een databank te vullen met de beoordeelde interventies. Erkenning is vervolgens niet per definitie voorwaarde voor inkoop van die interventie. Het blijkt echter dat inkopende organisaties, onder andere gemeenten en provincies, deze voorwaarde steeds vaker stellen. Het resultaat van alle beoordeelde jeugdinterventies wordt gepubliceerd. Erkende interventies komen in de databank effectieve jeugdinterventies, terwijl niet erkende interventies worden genoemd in een lijst met 'niet opgenomen' interventies. Bij justitie worden alleen erkende gedragsinterventies gepubliceerd op de website van de commissie.

Beoordelingscriteria

607 De criteria die door de commissies worden gehanteerd, verschillen weinig van elkaar. Uiteraard wordt er in de criteria van justitie uitgegaan van criminogene factoren, waar de erkenningscommissie jeugdinterventies uitgaat van het bredere begrip 'interventiedoelen', maar de uitgangspunten lijken sterk op elkaar. Op hoofdlijnen toetsen beide commissies aan de hand van de volgende vragen:

- (a) Is een interventie goed onderbouwd met wetenschappelijke argumenten?
- (b) Vloeien de activiteiten voort uit een gedegen probleemanalyse?
- (c) Wordt de doelgroep goed afgebakend?
- (d) Vindt er selectie plaats?

608 In tegenstelling tot de erkenningscommissie justitie heeft de erkenningscommissie jeugdinterventies ook criteria ontwikkeld voor de mate van bewezen effectiviteit. Aan de hand van het aantal effectstudies met positieve resultaten en de kracht van de bewuste onderzoekdesigns, kan een interventie ingedeeld worden in een van de vijf categorieën van bewezen effectiviteit. De erkenningscommissie justitie heeft nog geen kader ontwikkeld voor het beoordelen van de (bewezen) effectiviteit van een interventie in de praktijk. Naar verwachting zal in 2012 de eerste herbeoordeling van een erkende interventie, inclusief de resultaten van de proces- en effectevaluatie, plaatsvinden⁴⁵.

Indienings- en beoordelingsproces

609 Wat betreft het indieningsproces en de werkwijze met betrekking tot het beoordelen, verschillen de twee commissies in grotere mate. Bij de erkenningscommissie justitie kan een beperkt aantal (justitiële) organisaties interventies indienen. Bij de commissie jeugdinterventies kunnen ook ontwikkelaars interventies indienen en laten beoordelen door de erkenningscommissie jeugdinterventies. Een interventie wordt echter ingediend bij het kennisinstituut NJI, die in het 'voorportaal' een ondersteunende, maar ook filterende rol heeft.

610 Samen met een medewerker van het kennisinstituut wordt de beschrijving van de interventie zodanig samengevat en opgesteld dat het aan de vormvereisten van de erkenningscommissie voldoet. Het kennisinstituut kan op dat moment ook een inhoudelijke bijdrage leveren aan de interventiebeschrijving. Als de interventiebeschrijving aan alle vereisten voldoet, wordt deze doorgestuurd naar de erkenningscommissie. Het kennisinstituut kan ook besluiten tot het niet doorgeleiden van een ingediende gedragsinterventie. Deze filter wordt ook regelmatig toegepast. De beschrijving wordt in een vast format aangeleverd waarin per criterium ruimte is voor een beschrijving. Zo is het voor de leden van de erkenningscommissie mogelijk om snel een beeld te krijgen van de interventie, waardoor het minder lang duurt om te beoordelen.

611 Een groot verschil is dat in de beoordelingsprocedure van de erkenningscommissie justitie de indiener geen mogelijkheid heeft om hulp in te schakelen van een kenniscentrum bij het opstellen van de programmabeschrijving (met uitzondering van de ondersteuning van het WODC met betrekking tot kwaliteitscriterium 10). Hierdoor is het voor de indieners moeilijker om aan de vereisten van de commissie te voldoen.

⁴⁵ In oktober 2007 hebben de eerste gedragsinterventies de status 'erkend' gekregen (zie tabel 3.2).

612 Een interventie wordt in de commissie jeugdinterventies beoordeeld door ten minste vier leden die een pre-advies uitbrengen dat in de gehele commissie besproken wordt. Bij justitie worden alle, voor het eerst ingediende, interventies door alle leden beoordeeld.

613 Daarnaast moet de erkenningscommissie justitie voor de beoordeling gebruikmaken van de interventiehandleidingen. Dit kost meer tijd, omdat de relevante informatie moet worden gevonden in een document dat bedoeld is voor uitvoering van de interventie, maar geeft wel de mogelijkheid tot een grondiger beoordeling. Een individuele beoordeling door een lid van de erkenningscommissie justitie kost ongeveer vier uur tegenover één uur bij de individuele beoordeling in de erkenningscommissie jeugdinterventies.

614 Samenvattend kan worden gesteld dat de werkzaamheden van beide commissies overeenkomen; beide commissie toetsen gedragsinterventies aan gelijksoortige criteria, zij het dat bepaalde criteria bij de erkenningscommissie justitie specifiek zijn toegespitst op justitiabelen. De verschillen zitten met name in de beoordelingswerkwijze en de inbedding van de erkenningscommissie justitie in het beleid van justitie. In de procedure bij jeugdinterventies is er geen beperking aan het aantal organisaties dat mag indienen en kan de indiener ondersteuning krijgen van het NJI bij het opstellen van de interventiebeschrijving. Het gevolg van niet erkend worden is niet per definitie het geval, zoals bij justitie wel het geval is, dat er geen financiering voor dat programma mogelijk is (hoewel dat wel steeds vaker voorkomt).

Behoeftte aan harmonisatie

615 Uit voorgaande sectie valt op te maken dat er zowel verschillen als overeenkomsten bestaan tussen de twee commissies. In deze sectie wordt ingegaan op de behoefte die er is aan het harmoniseren van de werkzaamheden van beide commissies.

616 De behoefte aan harmonisatie van het werk van de twee commissies lijkt vooral te leven bij het NJI en op de ministeries van Justitie en Jeugd en Gezin. Er zijn uit het veld geen geluiden gehoord dat het bestaan van twee commissie zou leiden tot onduidelijkheid of dubbel werk. Het lijkt erop dat bij ontwikkelaars van programma's voldoende duidelijk is wanneer een erkenning van de erkenningscommissie justitie noodzakelijk is. Bovendien worden door de commissie van justitie goedgekeurde interventies automatisch opgenomen in de databank effectieve jeugdinterventies, waardoor het ook geen dubbel werk oplevert. Het lijkt er dus niet op dat de roep om harmonisatie *bottom up* is ontstaan. De geïnterviewde indieners zien dan ook niet de noodzaak, maar wel de voordelen van harmoniseren van criteria en werkwijze in. Ze zien dat het overzichtelijker wordt wanneer een erkenning in alle gevallen dezelfde waarde heeft door het gelijktrekken van standaarden.

617 De reden van het NJI om voor harmonisering te pleiten is het creëren van meer duidelijkheid voor het veld. Volgens de betreffende respondent van het NJI heeft de jeugdsector de laatste jaren met veel veranderingen te maken gehad. In zijn ogen is er nu dan ook vooral behoefte aan rust en samenhang bij de organisaties die in de sector werkzaam zijn. Hij vindt dat het bestaan van twee verschillende commissies met verschillende werkwijzen daar niet aan bijdraagt.

618 Bij de ministeries van Justitie en Jeugd en Gezin wordt gepleit voor harmonisatie vanuit de gedachte dat de overheid efficiënter en transparanter moet werken in het veld van de jeugdzorg. In 'Operatie Jong', een project van de overheid om de jeugdzorg te verbeteren, stond het tegengaan van versnippering in de jeugdzorg centraal. In deze doelstelling past het niet om twee verschillende commissies te handhaven terwijl ze in grote lijnen met hetzelfde bezig zijn. Vanuit die gedachte wordt er door de ministeries voor gepleit de werkzaamheden van beide commissies dichter bij elkaar te brengen.

Draagvlak

619 Op bestuurlijk niveau is er veel draagvlak voor het harmoniseren van het werk van de twee erkenningscommissies. Zoals hierboven beschreven, wordt het vanuit het idee van transparantie voor het veld en het tegengaan van versnippering wenselijk geacht om gelijke werkzaamheden zoveel mogelijk te bundelen in één commissie. Ook op politiek gebied is er draagvlak om harmonisatie van beide commissies te onderzoeken. In maart 2008 is door de minister van Jeugd en Gezin in een spoeddebat over probleemjongeren⁴⁶ toegezegd dat er zal worden onderzocht of het mogelijk is het werk van de commissies te harmoniseren.

620 De discussie over harmonisatie leeft al langer. Toen de commissie van justitie startte, bestond de erkenningscommissie jeugdinterventies nog niet. De databank voor jeugdinterventies bestond al wel, maar zonder officiële erkenningen. Er werd nog niet zo streng getoetst en daarom is niet verder gepraat over samenwerking tussen beide erkenningscommissies. Op dit moment lopen de meningen van de leden over de gewenstheid van harmoniseren uiteen. Over het algemeen wordt wel geconstateerd dat de verschillen zodanig groot zijn dat samengaan moeilijk ligt, maar een aantal respondenten vindt wel dat het naar buiten toe moeilijk te verkopen is dat er twee commissies erkenningen afgeven voor gedragsinterventies voor jeugdigen. Ook zij zien de overeenkomsten in de gehanteerde criteria waardoor het werk voor een belangrijk deel gelijk is.

⁴⁶ TK 63-4539, 13 maart 2008.

621 Er worden echter ook verschillen genoemd. De belangrijkste is dat de erkenningscommissie jeugdinterventies minder streng zou toetsen. Dit lijkt gebaseerd te zijn op een gevoel en niet zozeer op feiten. Hierdoor verklaart een aantal respondenten dat er wel sprake zou kunnen zijn van samenwerking, maar alleen met behoud van de eigen standaard van beoordelen. Enkele respondenten hebben het bezwaar genoemd dat een verdergaande samenwerking tot een groter aantal deelcommissies bij jeugdinterventies leidt. Dan is extra tijd nodig voor onderlinge afstemming om eenheid in het beoordelen te behouden. Dit wordt door enkele respondenten als bezwaarlijk gezien.

622 Ook op basis van de verschillen van inbedding in het beleid en wijze van organisatorische ophanging en aansturing (zie eerdere opmerkingen over de verschillen hierin) en de wijze van invulling van het contact tussen (leden van) de erkenningscommissie met de indieners/ontwikkelaars, ligt een verdergaande harmonisatie niet direct voor de hand.

623 De bovenstaande bezwaren gelden vooral bij een samengaan van de twee commissies. Het kan echter ook zijn dat harmonisatie betekent dat er meer samenwerking plaatsvindt. Hierover zijn de geïnterviewde leden een stuk positiever. Er zijn geen bezwaren tegen het aangaan van (meer structurele) contacten tussen beide commissies, waarbij geleerd zou kunnen worden van elkaars ervaringen. Dit is ook hoe de geïnterviewde leden van de erkenningscommissie jeugdinterventies dit zien. Ze zouden graag meer samen optrekken, omdat beide commissies voor dezelfde problemen komen te staan.

624 De erkenningscommissie jeugdinterventies heeft recent ook criteria ontwikkeld voor het beoordelen van bewezen effectiviteit. De erkenningscommissie justitie heeft dergelijke criteria nog niet. Het samen optrekken bij de ontwikkeling van deze criteria is niet van de grond gekomen. Hieruit blijkt dat het in de praktijk moeilijk is om de partijen bij elkaar te brengen.

Verschillende vormen van harmonisatie

625 Harmonisatie is een begrip dat op vele manieren kan worden uitgelegd. Het kan slechts samenwerking betekenen, maar ook het samengaan van de twee commissies of een vorm ergens in het midden. De vraag over de mogelijkheden tot harmoniseren kan dan ook pas worden beantwoord als bekend is wat ermee wordt bedoeld. De vraag voor dit onderzoek is breed gesteld zonder een eenduidige definitie van harmonisatie. Er is dan ook niet voor gekozen om één vorm van harmonisatie te kiezen en op basis daarvan een antwoord te formuleren. In plaats daarvan wordt hier een aantal verschillende vormen uitgewerkt met de voor- en nadelen van de betreffende vorm. De volgende vormen zijn gekozen:

- (a) Periodiek bijeenkomen om van elkaars ervaringen te leren;
- (b) Criteria in dezelfde bewoordingen opschrijven en eenvormig maken van de procedure;

- (c) Eén bureau waar de interventiebeschrijvingen binnenkomen; vervolgens worden deze doorgestuurd naar de geschikte commissie ('één loket');
- (d) De erkenningscommissie justitie wordt een deelcommissie van de erkenningscommissie (jeugd)interventies.

Periodiek bijeenkomen

626 Periodiek bijeenkomen van de leden van beide commissies om ervaringen en ontwikkelingen door te nemen heeft als voordeel dat er geen ingrijpende veranderingen in de organisatie van de commissies nodig zijn. Dit draagt bij aan de uitvoerbaarheid van deze vorm, evenals het feit dat de commissieleden van beide commissies meer samenwerking zouden verwelkomen. De commissieleden realiseren zich dat beide commissies vergelijkbare ervaringen hebben en dat het beide commissies ten goede kan komen deze ervaringen uit te wisselen. Er verandert op deze manier formeel niets voor de buitenwereld. Indien het een doelstelling zou zijn om versnippering tegen te gaan en meer duidelijkheid voor het veld te creëren zou dit dan ook niet de aangewezen vorm van harmoniseren zijn? Aan de andere kant kan het contact en de uitwisseling leiden tot het de facto naar elkaar toe groeien van de werkwijzen van beide commissies. In ieder geval zou er wel meer onderling vertrouwen moeten groeien doordat de leden van de commissies meer rechtstreeks contact met elkaar hebben.

Criteria en werkwijzen harmoniseren

627 De criteria en werkwijzen van beide commissies op elkaar afstemmen is een manier om meer duidelijkheid voor het veld te scheppen. De indieners hoeven dan nog slechts vertrouwd te raken met één set criteria en één werkwijze. Er zal wel nog een aparte beoordelingscultuur bestaan per erkenningscommissie, omdat ze nog altijd afzonderlijk opereren. Het nadeel van deze vorm van harmoniseren is dat het voor ten minste één commissie veranderingen in de huidige procedure en criteria met zich mee zal brengen. Beide commissies hechten waarde aan de eigen manier van beoordelen en het zal naar verwachting weerstand oproepen om hier veranderingen in aan te brengen.

628 De criteria zullen echter nooit helemaal gelijk geformuleerd kunnen worden. De commissie van justitie heeft immers als doel de theoretische link tussen een interventie en recidive te onderzoeken. Het richten op criminogene tekorten zal dus altijd een criterium moeten blijven. Bij de commissie jeugdinterventies heeft het geen zin criteria met betrekking tot justitiabelen op te nemen. Complete gelijkheid van procedures, vormvereisten en criteria zal dus in de praktijk niet mogelijk zijn door verschillen in doelstelling. Voor het veld zullen er dan ook altijd verschillen blijven bestaan waar rekening mee moet worden gehouden.

629 Het kan ook een probleem worden dat er fundamentele verschillen in de werkwijze bestaan. Belangrijk hierbij is dat bij justitie alleen interventies door uitvoeringsorganisaties kunnen worden ingediend terwijl bij de commissie jeugdinterventies iedereen kan indienen, waarna het NJI wel een filter toepast in de interventies die naar de commissie worden doorgeleid. Daarnaast is de interventiehandleiding voor de erkenningscommissie Justitie de basis voor de beoordeling, omdat dit ook vastlegt wat er door justitie wordt ingekocht. Bij de erkenningscommissie jeugdinterventies wordt primair beoordeeld op de door het NJI opgestelde samenvatting van een ingediende interventie.

Eén loket

630 Als er één loket zou zijn waar alle interventiebeschrijvingen zouden binnenkomen heeft dat als voordeel dat er bij indieners geen keuze meer gemaakt hoeft te worden over waar wordt ingediend, maar dat de interventie bij de meest toepasselijke commissie terechtkomt. Dit is dan ook meteen het nadeel, aangezien indieners vaak ook heel goed weten of ze bij justitie willen indienen of niet. Dit heeft immers gevolgen voor de financiering. Als een ontwikkelaar een interventie heeft die binnen een justitieel kader moet worden opgelegd, heeft een erkenning door een andere commissie dan die van justitie weinig zin. Een voordeel van deze vorm zou wel zijn dat er centraal zicht is op de gedragsinterventies die worden ingediend. Met de databank effectieve gedragsinterventies en de website van de erkenningscommissie justitie is dit voordeel wellicht marginaal. Voor deze vorm van harmonisatie gelden dezelfde nadelen als bij de voorgaande vorm zijn beschreven, met als aanvulling dat het draagvlak voor deze vorm bij de commissies nog minder aanwezig is.

Samengaan van de erkenningscommissies

631 Ten slotte zouden de beide commissies in elkaar kunnen opgaan waarmee de commissie van justitie (bijvoorbeeld) een deelcommissie zou worden van de erkenningscommissie interventies. Dit is de meest verregaande vorm van harmonisatie. Deze variant zal veel weerstand oproepen bij de leden van beide commissies. Ook zullen de beleidsdirecties van het ministerie van Justitie als opdrachtgever van de erkenningscommissie justitie geen voorstander zijn van het samengaan, omdat zij hechten aan de huidige manier van aansturing.

632 Het voordeel van deze variant zou zijn dat er volledige eenheid is in de erkenningsprocedures van interventies. De waarde van een erkenning zou dan altijd hetzelfde zijn en niet verschillen per commissie. Als maatregel tegen versnippering zou deze variant effectief kunnen zijn.

633 Het nadeel is de uitvoerbaarheid, omdat het draagvlak voor samengaan bij de commissieleden klein is.

Daarnaast moet de huidige opdrachtgever (het ministerie van Justitie) akkoord gaan dat de lijnen met de commissie langer worden en daarmee de directe invloed over de richting van de commissie afneemt. Het is ook problematisch dat de commissie gepositioneerd is als integraal onderdeel van het beleid van het ministerie van Justitie, waardoor niet zonder meer allerlei wijzigingen in de organisatie van het beoordelingsproces gemaakt kunnen worden. Denk hierbij aan het beperkte aantal indieners of de adviesfunctie aan de minister van Justitie.

7 Conclusies

701 In dit hoofdstuk worden de conclusies van de evaluatie weergegeven. Dit wordt gedaan volgens de structuur van de probleemstelling en vier onderzoeksvragen die in hoofdstuk 1 zijn beschreven en in dit hoofdstuk worden herhaald.

Conclusies met betrekking tot de probleemstelling

702 De probleemstelling voor dit evaluatieonderzoek luidt als volgt:

In hoeverre heeft de erkenningscommissie in de afgelopen (drie) jaren sinds de oprichting gefunctioneerd op de manier zoals werd beoogd, doen zich hierin knelpunten voor en in hoeverre behoeft de manier van werken aanpassing?

703 Gesteld kan worden dat de erkenningscommissie functioneert zoals bij instelling was beoogd. De commissie heeft gewerkt als middel om te komen tot een beperkt aanbod van gedragsinterventies waarvan op wetenschappelijke gronden mag worden verwacht dat ze effectief zijn met betrekking tot recidivevermindering. Gedragsinterventies die niet erkend zijn, worden steeds meer afgebouwd. Wat de output van het proces betreft, doen zich weinig knelpunten voor.

704 In het proces zelf is de gesloten opstelling van de erkenningscommissie als voornaamste knelpunt geconstateerd. De commissie is van mening dat de huidige (formele) invulling van de procedure het beste past bij het belang van onafhankelijkheid. De communicatie tussen indieners en de erkenningscommissie verloopt uitsluitend schriftelijk. Bij onduidelijkheden of aanvullende vragen van de indiener is deze communicatievorm niet toereikend volgens de indieners. Hierdoor verloopt in die gevallen het beoordelingsproces vanuit de indieners bezien niet zo efficiënt als mogelijk zou zijn wanneer de commissie een aantal momenten voor rechtstreeks contact zou inbouwen. Een aanpassing in de formele opstelling van de commissie zou door de indieners zeer gewaardeerd worden. Hier wordt bij de beantwoording van onderzoeksvraag 2 nader op ingegaan.

705 Wat betreft de functie van de erkenningscommissie in het beleid van justitie kan worden gesteld dat de voorwaarde van erkenning voor financiering van gedragsinterventies een sterke impuls heeft gegeven aan de uitvoeringsorganisaties om zoveel mogelijk gebruik te gaan maken van erkende gedragsinterventies. Het einddoel van het Justitiebeleid, het verminderen van recidive, is echter niet alleen afhankelijk van het aanbod van erkende gedragsinterventies.

Het is ook belangrijk dat er adequate diagnose- en indicatiestelling is en dat rechters ook gedragsinterventies opleggen aan delinquenten. Bovendien moeten de erkende interventies uitgevoerd gaan worden zoals ze zijn beschreven. Voor het welslagen van het beleid als geheel is een groot aantal factoren van belang, waarvan het werk van de erkenningscommissie er één is. Met name een juiste uitvoering van de programma's is voor de leden van de commissie en de beleidsdirecties een zorg. De angst bestaat dat op papier goede interventies niet op de juiste manier worden uitgevoerd, waardoor het doel van recidivereductie niet zal worden gehaald.

Onderzoeksvraag I: Hoe waren commissie en andere partijen beoogd te functioneren?

706 Vooropgesteld moet worden dat het beoogde doel van de commissie was dat door haar beoordelingen de kwaliteit van de aangeboden gedragsinterventies een sprong voorwaarts zou maken. De erkenningscommissie zou ook *sec* gezien kunnen worden als een kwaliteitskeuring voor financiering door het ministerie van Justitie, maar dat zou niet juist zijn. Het doel is expliciet bij te dragen aan de verbetering van gedragsinterventies en het bereiken van de doelstelling van recidivevermindering.

707 Op basis van de opdracht van de commissie in het referentiedocument en gesprekken met de werkgroep, die de oprichting van de erkenningscommissie heeft voorbereid, zijn de beoogde werkzaamheden van de erkenningscommissie nader onderzocht. De commissie heeft drie hoofdtaken meegekregen; het beoordelen van gedragsinterventies, het adviseren van de minister van Justitie en het communiceren van kennis over effectieve interventies en de *what works* benadering.

708 Aan de hand van de beoordelingen van de commissie dient het voor de indieners mogelijk te zijn om de interventies te verbeteren. Het wordt in het referentiedocument erkend dat de beoordelingsprocedure een extra bureaucratische last voor de indieners creëert. Er staat echter wel geschreven dat de commissie moet proberen deze last tot een minimum te beperken. In haar taakuitoefening dient de commissie zich volgens het referentiedocument zorgvuldig, deskundig en onafhankelijk op te stellen. De commissie moest de capaciteit hebben om rond de 40 interventies per jaar te kunnen beoordelen.

709 Het ministerie van Justitie heeft een belangrijke taak meegekregen bij het stimuleren van het gebruik van erkende interventies. Het ministerie moet er bovendien voor zorgdragen dat de uitvoering van de gedragsinterventies overeenkomt met het ontwerp van de interventie dat door de commissie is erkend. Het WODC heeft in 2008 de taak gekregen om de scores op criterium 10 (evaluatie) te verbeteren door indieners te ondersteunen bij het opstellen van een onderzoeksopzet.

710 De beantwoording van onderzoeksvraag 1 is compleet weergegeven in hoofdstuk 2.

Onderzoeksvraag 2: Hoe heeft de erkenningscommissie gefunctioneerd?

711 De erkenningscommissie heeft tot en met juni 2009 32 gedraginterventies beoordeeld en 55 beoordelingen uitgevoerd. Het resultaat van ruim drie jaar beoordelen is dat er nu 11 gedragsinterventies erkend en 11 gedragsinterventies voorlopig erkend zijn. Naar verwachting zullen er op korte termijn nog maximaal 10 interventies worden ontwikkeld en ingediend ter beoordeling. Hierbij worden interventies op het terrein van de forensische zorg (en ambulante verslavingszorg) niet meegerekend. Wat betreft het opbouwen van een toereikend aanbod van erkende gedragsinterventies mag dan ook geconcludeerd worden dat er goede voortgang gemaakt is. Vanaf 2011 wil het ministerie van Justitie alleen nog maar (voorlopig) erkende gedragsinterventies financieren.

712 Het is gebleken dat de criteria die bij de beoordeling worden gebruikt voor zowel de commissie als de indieners over het algemeen werkbaar en compleet zijn. Er zijn in het buitenland voorbeelden van criteria over de ethische aspecten van interventies, maar zo iets wordt door de commissieleden in Nederland niet gemist. De commissie heeft de criteria geoperationaliseerd door per criterium elementen te noemen die aanwezig moeten zijn. Voor intern gebruik is er ook een richtlijn opgesteld met een beschrijving van welke elementen voldoende aanwezig moeten zijn in een interventie om één of twee punten te scoren. In 2008 heeft op basis van de ervaring van de leden met het hanteren van de criteria een aanvullende operationalisering plaatsgevonden, waarbij enkele ervaren indieners hebben meegelezen. De operationalisering zonder deze toekenning van punten is publiekelijk beschikbaar op de website van de erkenningscommissie. De commissie heeft het publiekelijk maken van de beschrijving inclusief normering overwogen, maar daar uiteindelijk niet voor gekozen. De commissie heeft geen principiële bezwaren dit aan indieners te verstrekken.

713 De indieners beschouwen, op een enkele uitzondering na, de criteria als werkbaar. Doordat er een uitgebreide operationalisering bestaat kunnen ze aan de hand daarvan goed een beschrijving van de interventie opstellen. Er wordt vooral slecht gescoord op criterium 2 (selectie van justitiabelen) en criterium 4 (gebruik van bewezen effectieve methoden). Bij criterium 4 is het voornog niet mogelijk om meer dan één punt te scoren, omdat er in de Nederlandse context te weinig effectonderzoek is gedaan om te stellen dat bepaalde methoden bewezen effectief zijn. Een aantal indieners en de beleidsdirecties zijn van mening dat er in de beoordeling te weinig aandacht is voor de uitvoerbaarheid van een gedragsinterventie. Dit zou volgens hen ook als criterium moeten worden opgenomen.

714 Er is een enkele keer opgemerkt dat de criteria niet werkbaar zijn, dat wil zeggen dat het aan de hand van de criteria niet mogelijk is om voldoende punten voor een erkenning te behalen. Het betreft hier de interventie 'spiraal naar boven' die de indiener wenst in te dienen, waarbij er geen directe relatie is aan te tonen tussen de interventiedoelen en recidive. Volgens de betreffende indiener is de interventie echter wel een voorwaarde voor het aanpakken van crimineel gedrag doordat een stabiele leefomgeving wordt gecreëerd. Omdat het hier een uitzondering betreft kan moeilijk geconcludeerd worden dat de criteria van de commissie niet werkbaar zouden zijn. Het lijkt er eerder op dat de bewuste interventie niet helemaal binnen het werkgebied van de erkenningscommissie valt. De vraag is dan of er wel naar gestreefd moet worden om zulke interventies erkend te krijgen. Een oplossing zou zijn om andere criteria op te stellen voor dit soort interventies, waarna het stempel *approved activity* gegeven zou kunnen worden. Een andere oplossing is om erkenning voor zulke programma's, die zich niet direct op recidive richten, vrij te stellen van de voorwaarde voor financiering dat het programma erkend moet zijn door de erkenningscommissie. Ook is het mogelijk dat de interventie beoordeeld wordt door de erkenningscommissie van het NJi.

715 Veel indieners zijn niet helemaal tevreden met de manier waarop het beoordelingsproces is ingericht. Een veel gehoord obstakel is de gesloten opstelling van de erkenningscommissie. De commissie stelt zich bewust gesloten op naar de indieners, omdat zo de onafhankelijkheid van haar oordelen het best bewaakt blijft. De indieners daarentegen missen op een aantal fronten contact met de commissie. Zo zou een contactmoment in de ontwikkelfase van een interventie gewaardeerd worden, omdat zo de fundamentele keuzes die gemaakt moeten worden vooraf kunnen worden getoetst. Ook zouden de indieners graag een presentatie geven van de interventie zodat ook eventuele misverstanden over de interventie meteen uit de wereld geholpen kunnen worden. Ten slotte zouden de indieners graag direct met de commissie contact hebben over de beoordelingsbrieven. Dit is nu via het bureau geregeld, maar de indieners hebben behoefte aan feedback van de commissie zelf. Het bureau benadrukt ook altijd bij de indieners dat wat gezegd wordt, niet het standpunt van de commissie is. De reden dat indieners meer direct contact willen hebben, is dat ze denken daarmee sneller tot betere programma's te kunnen komen.

716 De commissie hecht veel belang aan haar onafhankelijkheid vanwege het zware gevolg voor de financiering dat er aan haar oordelen hangt. Het belang van onafhankelijkheid is duidelijk, maar nagegaan zou kunnen worden of de commissie de indieners niet in haar wensen tegemoet kan komen zonder haar onafhankelijkheid op te geven. Bezien vanuit het bredere doel van de erkenningscommissie om de kwaliteit van de gedragsinterventies te verbeteren, zou het ook te verdedigen zijn dat de commissie de indieners meer tegemoetkomt bij het ontwikkelen van interventies. Dit zou de bureaucratie voor de indieners kunnen verminderen.

717 Bij de totstandkoming van de beoordelingen hecht de commissie zoals gezegd veel waarde aan haar onafhankelijkheid, maar ook zorgvuldigheid is een belangrijke waarde van de commissie. Intern is een procedure opgesteld waar enkele waarborgen zijn ingebouwd voor een zorgvuldige en consistente beoordeling. Ten eerste is er een verschoningsprocedure, waarmee leden die op enige wijze een belang kunnen hebben bij de uitkomst van de beoordeling zich onthouden van beoordeling. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de leden om hiervan gebruik te maken. Er is tot en met juni 2009 27 keer gebruikgemaakt van de verschoningsprocedure. Op één na hebben alle leden zich wel eens verschoond. Ten tweede wordt een eerste beoordeling door alle leden gedaan. In de vergadering wordt vervolgens gesproken over punten waar de individuele beoordelingen sterk uiteen lopen. Door deze uitgebreide behandeling van een ingediende interventie wordt de kans op onzorgvuldigheden geminimaliseerd. Ten derde vervult het bureau een belangrijke rol bij het bewaken van de consistentie van de beoordeling. Hiertoe houdt het bureau een jurisprudentie bij van eerdere beoordelingen. Deze jurisprudentie wordt door de individuele leden gebruikt bij hun beoordelingen. In de plenaire vergaderingen speelt het bureau een belangrijke rol in de 'bewaking' van de consistentie. Op die manier wordt de consistentie van de beoordelingen over de tijd gewaarborgd.

718 De procedures van de erkenningscommissie worden naar buiten toe gecommuniceerd via de website van de commissie. Hierdoor is het voor de indieners mogelijk om te weten hoe de oordelen van de commissie tot stand komen. Hiermee zou de zorgvuldige werkwijze ook voor de buitenwereld bekend moeten zijn. In de praktijk echter weten de indieners maar weinig van de procedures van de erkenningscommissie. Aangezien deze procedures wel op de website zijn gepubliceerd, valt dit de commissie niet aan te rekenen.

719 Van de adviesfunctie van de commissie is vooralsnog weinig gebruikgemaakt. Er zijn twee gevraagde en één ongevraagd advies afgegeven. De adviesfunctie wordt door het ministerie van Justitie niet onverdeeld positief beoordeeld. Vooral de lange doorlooptijd voor het opstellen van het advies is problematisch, omdat het daarmee aan relevantie in het beleidsproces inboet. Ook is het voorgekomen dat de commissie in een advies haar zorgen uitsprak over de aanpak van het ministerie, terwijl de commissie geen volledig zicht had op de precieze inhoud van die aanpak. Op deze kritiekpunten na is het ministerie wel tevreden over de inhoud van de adviezen van de commissie. In de erkenningscommissie zelf gaan er stemmen op om deze functie uit te breiden. Er heerst bij de commissie en de beleidsdirecties het idee dat er meer gedaan kan worden met de expertise van de leden van de commissie op het gebied van gedragsinterventies. In de nieuwe bekostigingsregeling is ook ruimte opgenomen voor de leden van de commissie om dagen te declareren voor het werken aan adviezen. Er is nu dus ruimte om daar meer prioriteit aan te geven.

720 De commissie communiceert over effectieve gedragsinterventies. Via verscheidene kanalen (onder andere via de website, nieuwsbrieven en jaarverslagen) wordt informatie verstrekt over het werk van de commissie.

Onderzoeksvraag 3: Hoe hebben de andere betrokken organisaties gefunctioneerd?

721 Het instellen en functioneren van de erkenningscommissie in combinatie met de financiering van alleen erkende gedragsinterventies (op termijn) heeft volgens betrokkenen een belangrijke bijdrage geleverd aan de benodigde cultuuromslag en kwaliteitsverbetering om evidence based te gaan werken. Het is een moeilijk en soms pijnlijk proces, die in het bijzonder wordt gevoeld door de indieners, maar wordt wel als noodzakelijk en waardevol beoordeeld.

722 Het gewenste aanbod van gedragsinterventies voor zowel volwassenen als jeugdigen is inmiddels voor een groot deel gerealiseerd. Wel is het zo dat ruim 10 gedragsinterventies nog de erkenning moeten zien te krijgen en iets minder dan 10 gedragsinterventies nog in ontwikkeling zijn en de komende jaren nog bij de erkenningscommissie ingediend zullen worden.

723 Het indieningsproces is steeds beter gaan lopen. Aan de hand van de oordelen van de erkenningscommissie kan de indiener vooraf of na een eerste beoordeling een betere inschatting maken van de kans dat een gedragsinterventie wordt erkend. Daarnaast kunnen ingediende programmabeschrijvingen van gedragsinterventies worden verbeterd aan de hand van de oordelen. De indieners zijn van mening dat direct contact met de erkenningscommissie het indieningsproces wel efficiënter zou maken.

724 Zowel de commissie, de beleidsdirecties als de indieners zelf maken zich soms zorgen om het goed en tijdig kunnen implementeren van de gedragsinterventies en het uitvoeren van de proces- en effectevaluatie. Een zorgvuldige uitvoering is echter wel van cruciaal belang voor de effectiviteit van gedragsinterventies. Vanuit de beleidsdirecties en sommige indieners is er daarom de wens om in de beoordeling van interventies ook aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid van een interventie. Bovendien vinden zowel indieners als beleidsdirecties dat de termijn waarvoor erkenning wordt afgegeven (vijf jaar) te kort is om te implementeren en zowel een proces- als effectevaluatie uit te voeren.

725 De samenwerking tussen beleidsdirectie als opdrachtgever en erkenningscommissie is goed. Voor de adviesfunctie moeten beide partijen nog een betere invulling vinden om de toegevoegde waarde hiervan volledig uit de verf te laten komen.

Onderzoeksvraag 4: Is het mogelijk en wenselijk om de taken van de commissie uit te breiden?

726 Nu de oorspronkelijke taak van het beoordelen van gedragsinterventies minder werk met zich meebrengt en het ministerie van Justitie goede ervaringen heeft opgedaan met de erkenningscommissie wordt er nagedacht over mogelijke taakuitbreiding naar gedragsinterventies in andere justitiële settings. Ook de erkenningscommissie zelf staat positief tegenover het uitbreiden van het werkgebied, met name als het gaat om het beoordelen van gedragsinterventies die worden toegepast in de forensische zorg (waaronder TBS-klinieken). Deze uitbreiding heeft de meeste raakvlakken met het huidige beoordelingsdomein.

727 Het beoordelen van het diagnose-instrumentarium zou ook een verbreding betekenen. Dit wordt door enkele leden van de commissie wél als een wenselijke (maar niet als logische, eerstvolgende) uitbreiding gezien, omdat het nauw verweven is met het werk dat nu al wordt gedaan. Dit brengt echter wel met zich mee dat de benodigde expertise in de commissie op dit vlak moet worden uitgebreid en dat er voor dit onderdeel nieuwe kwaliteitscriteria ontwikkeld moeten worden. Hierbij wordt wel opgemerkt dat de COTAN aangevuld met strafrechtelijke expertise wellicht een logischer partij is om een dergelijke toetsing op te pakken.

728 Er is ook een wens van sommige indieners om de taken in de breedte uit te breiden, door ook interventies te beoordelen die niet direct op recidive zijn gericht. De commissie ziet hiervan niet de noodzaak in, noch denkt zij dat het praktisch goed mogelijk zal zijn om de context, bijvoorbeeld toezicht, te beoordelen omdat het geen afgebakend geheel is.

729 Het beoordelen van justitiële gedragsinterventies binnen penitentiaire programma's vindt al plaats. De uitbreiding van de beoordeling waarin ook de context wordt genomen, wordt conform eerder genoemde argumenten (met betrekking tot toezicht) door de respondenten niet wenselijk geacht.

Onderzoeksvraag 5: Is het mogelijk en wenselijk om de criteria en werkwijzen van de erkenningscommissies te harmoniseren?

730 De roep om harmonisatie is vooral vanuit het beleid ontstaan. Het is volgens het ministerie van Justitie en het programmaministerie voor Jeugd en Gezin moeilijk te verkopen dat er voor erkenningen van gedragsinterventies die erg op elkaar lijken toch verschillende procedures en commissies bestaan. Er zijn in dit onderzoek echter geen signalen opgevangen dat vanuit het veld onduidelijkheid bestaat over procedures, functies en competenties van de twee verschillende commissies.

731 De twee commissies lijken van een afstand op elkaar⁴⁷, maar van dichtbij zijn er ook belangrijke verschillen.

De overeenkomsten liggen vooral in de opdracht van de commissies en de gebruikte criteria bij de beoordeling. Beide commissies toetsen gedragsinterventies op de theoretische effectiviteit. Dit doen ze op basis van criteria die in de kern overeenkomen. De verschillen in de gehanteerde criteria zitten vooral in de formulering en in het feit dat de criteria van de erkenningscommissie justitie toegespitst zijn. De verschillen tussen de beide commissies zijn vooral te vinden in de organisatie van het erkenningsproces en de relatie die ze met het beleid hebben.

732 Bij de commissie jeugdinterventies is het NJI aangesteld om als steunpunt voor de indieners te fungeren. Het NJI maakt een samenvatting van het programma volgens een format dat de verschillende criteria volgt. Er kan hier ook inhoudelijk advies gegeven worden over de inhoud van de interventie. Bij de commissie justitie is deze mogelijkheid er niet en moet de indiener zelf een beschrijving aanleveren. Indieners bij justitie hebben dus minder mogelijkheden om expertise te gebruiken bij het opstellen van een interventiebeschrijving. Bij justitie mogen ook maar een beperkt aantal organisaties programma's indienen terwijl die beperking er niet is bij jeugdinterventies.

733 De commissie van justitie is weliswaar onafhankelijk, maar het is wel onderdeel van het bredere justitiebeleid. Er zijn daarom relatief korte lijnen tussen de commissie en het ministerie van Justitie met bijvoorbeeld een periodiek overleg tussen de Directeur Generaal Preventie, Jeugd en Sancties en de voorzitter van de erkenningscommissie. De commissie jeugdinterventies heeft geen directe inbedding in het beleid van het ministerie van Jeugd en Gezin. De relatie tussen het ministerie van Jeugd en Gezin en de commissie jeugdinterventies bestaat slechts uit een financieringsrelatie. Kort samengevat wordt de erkenningscommissie Justitie direct aangestuurd door haar opdrachtgever en staat de erkenningscommissie jeugdinterventies midden in het veld.

734 Het draagvlak voor harmonisering bij de twee erkenningscommissies is verschillend per vorm van harmonisatie, waarbij verregaande vormen minder goed ontvangen worden dan beperkte vormen van harmonisatie. Er is geen tegenstand tegen het meer samen optrekken van de twee commissies. Zo beamen de leden van beide commissies dat het werk in grote lijnen overeenkomt en dat er daarom van elkaars ervaringen geleerd kan worden.

⁴⁷ Bij de commissie jeugdinterventies is het de subcommissie 'Jeugdzorg en psychosociale/pedagogische preventie' die hetzelfde type interventies als de commissie van justitie beoordeelt. De vergelijking tussen de erkenningscommissie jeugdinterventies en de erkenningscommissie van justitie wordt dan ook gemaakt met deze subcommissie.

Er is echter weinig animo voor het harmoniseren van procedures en criteria of het samenvoegen van de twee commissies. In deze discussie blijkt dat de verschillen tussen de commissies bij nader inzien wel groot zijn. De commissie van justitie heeft heel duidelijk voor de formele en onafhankelijke rol gekozen en is bang dat die zou veranderen onder invloed van de (in hun ogen) minder formeel toetsende commissie jeugdinterventies. Daarnaast hebben de beoordelingen van beide commissies verschillende gevolgen. De gevolgen voor de financiering bij de beoordelingen van de commissie justitie is afwezig bij de beoordelingen van de commissie jeugdinterventies. Hierdoor zullen beoordelingen van de beide commissies nooit helemaal dezelfde status kunnen krijgen. Ten slotte is het de vraag of het ministerie van Justitie ermee akkoord zou gaan als de erkenningscommissie meer op afstand zou komen te staan.

Dit zou een gevolg zijn van harmoniseren met de commissie jeugdinterventies, omdat de commissie van justitie dan ook rekening moet gaan houden met ontwikkelingen binnen de commissie jeugdinterventies.

735 Bij de eerste verkenning in dit onderzoek blijkt dat er wel mogelijkheden zijn tot meer samenwerken, maar dat het volledig harmoniseren van procedures of het laten samengaan van de commissies een stuk moeilijker ligt. Deels is dat door de eigen beoordelingscultuur die door de beide commissies graag behouden blijft. Voor een ander deel zijn de procedures en criteria niet helemaal verenigbaar. Omdat er niet een heel sterke roep om harmonisatie vanuit het veld is waargenomen is de mate waarin het in het beleid belangrijk wordt gevonden dat er versnippering wordt tegengegaan bepalend voor de vraag of het wenselijk is te harmoniseren. Daarbij moet wel worden opgemerkt, dat de versnippering vooral op afstand lijkt te bestaan. Het specifieke werkteerrein van de erkenningscommissie justitie verschilt aanzienlijk van die van de erkenningscommissie jeugdinterventies. De interventies die de erkenningscommissie justitie beoordeelt zijn dan ook specifiek voor het justitieveld ontwikkeld en indieners hebben geen moeite om dit in te zien.

Tot slot

736 Uit deze evaluatie is gebleken dat de erkenningscommissie gedragsinterventies justitie in grote lijnen functioneert zoals is beoogd. Er is in de afgelopen jaren een enorme verbetering gemaakt in het aanbod van justitiële gedragsinterventies. Het toetsende werk van de commissie heeft daar in grote mate aan bijgedragen. Nu de verwachte werklast⁴⁸ met betrekking tot 'reguliere' justitiële gedragsinterventies af zal nemen, is er ruimte om het takenpakket van de commissie uit te breiden.

⁴⁸ Zie hoofdstuk 3 onder 'Verwerkingscapaciteit'.

Doordat het ministerie van Justitie goede ervaringen heeft met het werk van de commissie is er draagvlak om ook gedragsinterventies uit de forensische zorg en eventueel diagnose-instrumenten door de commissie te laten beoordelen.

737 De goede ervaringen met het beoordelingsproces komen vooral doordat het aanbod aan gedragsinterventies drastisch is teruggebracht en kwalitatief is verbeterd. Voor het behalen van de doelstellingen van de programma's Terugdringen Recidive en Aanpak Jeugdcriminaliteit is echter meer nodig. De verschillende onderdelen van de programma's zijn alle belangrijk voor het aanbieden van een effectieve persoonsgerichte aanpak. Het beleid is dan ook gericht op het vaststellen in hoeverre de diagnose-instrumenten functioneren zoals beoogd en of de juiste mensen uiteindelijk een gedragsinterventie krijgen opgelegd en ook afmaken. Pas als alle onderdelen van het beleid (en niet alleen de erkenningscommissie) functioneren zoals beoogd mag er verwacht worden dat er een effect op recidive zal zijn.

A Respondenten diepte-interviews

Leden Commissie	
1. Willem van Tilburg	Huidig Voorzitter
2. Sineke ten Horn	Voormalig voorzitter
3. Guus van Heck	Huidig lid
4. René Poort	Huidig lid
5. Leonieke Boendermaker	Huidig lid
6. Peter van der Laan	Huidig lid
7. Stefan Bogaerts	Voormalig adviserend lid
8. Thijs van der Heijden – 2 interviews	Secretaris en hoofd bureau erkeningscommissie
Indieners	
9. Juliane Rink	Sector Justitiële Jeugdinrichtingen (DJI)
10. Marijke Verkroost	Reclassering Nederland
11. Wim Veldhof	Leger des Heils
12. Ciska de Ridder	Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland (SVG)
13. Fouzia Driouchi	Raad voor de Kinderbescherming
14. Marius van der Klei	MOgroep
15. Wiert Berghuis en Roeland Driessen	Sector Gevangeniswezen (DJI)
16. Eric Wiersma	HALT Nederland
17. Bas Vogelvang	Onderzoeksbureau Van Montfoort
Beleidsdirecties	
18. Ton Eijken – 2 interviews	Directie Justitieel Jeugdbeleid (ministerie van Justitie)
19. Kim Waanders – 2 interviews	Directie Sanctie- en Preventiebeleid (ministerie van Justitie)
20. Petra Steinmann	Directie Sanctie- en Preventiebeleid (ministerie van Justitie)
21. Michel Groothuizen	Directeur Sanctie- en Preventiebeleid, (ministerie van Justitie)
22. Gert Jan Terlouw	Directie Justitieel Jeugdbeleid (ministerie van Justitie)
23. Leo Tigges en Janine Plaisier (voorbereidende werkgroep)	Voorzitter en secretaris 'Werkgroep Gedragsinterventies'
Commissie Jeugd en Gezin	
24. Paul Leseman en Nienke Holter	Voorzitter en Secretaris Erkeningscommissie Jeugdinterventies
25. Nicolienne de Vries	Ministerie Jeugd en Gezin
26. Tom van Yperen	Nederlands Jeugd Instituut
Onderzoek	
27. Nienke Tenneij	Voormalig medewerker WODC, ondersteuning criterium 10 (evaluatie)

B Beoordelingscriteria

Beoordelingscriteria en beschrijving versie 2005

1. **Theoretische onderbouwing:** de gedragsinterventie is gebaseerd op een expliciet veranderingsmodel waarvan de werking wetenschappelijk is aangetoond.
2. **Selectie van justitiabelen:** het type justitiabele waarop de gedragsinterventie zich richt wordt duidelijk gespecificeerd en geselecteerd.
3. **Dynamische criminogene factoren:** de gedragsinterventie is gericht op het veranderen van risicofactoren die samenhangen met het criminele gedrag.
4. **Effectieve (behandel)methoden:** er worden (behandel)methoden toegepast die aantoonbaar effectief of veelbelovend zijn.
5. **Vaardigheden en protectieve factoren:** de aanpak is mede gericht op het leren van praktische, sociale en probleemoplossende vaardigheden.
6. **Fasering, intensiteit en duur:** de intensiteit en duur van de gedragsinterventie sluit aan bij de problematiek van de deelnemer.
7. **Betrokkenheid en motivatie:** betrokkenheid van de deelnemer bij de gedragsinterventie en motivatie voor deelname moeten worden bevorderd en gestimuleerd.
8. **Continuïteit:** er moeten duidelijke verbindingen zijn tussen de gedragsinterventie en de totale begeleiding van de justitiabele.
9. **Interventie-integriteit:** de gedragsinterventie wordt uitgevoerd zoals het bedoeld is.
10. **Evaluatie:** een doorlopende evaluatie geeft inzicht in de effectiviteit van de gedragsinterventie.

1. **Theoretische onderbouwing:** de gedragsinterventie is gebaseerd op een analyse van het delictgedrag en een expliciet veranderingsmodel waarvan de werking wetenschappelijk is aangetoond.
2. **Selectie van justitiabelen:** het type justitiabele waarop de gedragsinterventie zich richt wordt duidelijk gespecificeerd en geselecteerd.
3. **Dynamische criminogene factoren:** de gedragsinterventie is gericht op het beïnvloeden en op protectieve factoren die samenhangen met het criminele gedrag.
4. **Effectieve (behandel)methoden:** er worden (behandel)methoden toegepast die aantoonbaar effectief of veelbelovend zijn.
5. **Vaardigheden en protectieve factoren:** de aanpak is mede gericht op het leren van praktische, sociale en probleemoplossende vaardigheden.
6. **Fasering, intensiteit en duur:** de intensiteit en duur van de gedragsinterventie sluiten aan bij de problematiek van de deelnemer.
7. **Betrokkenheid en motivatie:** betrokkenheid van de deelnemer bij de gedragsinterventie en motivatie voor deelname moeten worden bevorderd en gestimuleerd.
8. **Continuïteit:** er moeten duidelijke verbindingen zijn tussen de gedragsinterventie en de totale begeleiding van de justitiabele.
9. **Interventie-integriteit:** de gedragsinterventie wordt uitgevoerd zoals het bedoeld is.
10. **Evaluatie:** een doorlopende evaluatie geeft inzicht in de effectiviteit van de gedragsinterventie.