Overlastgevers gemonitord

Een onderzoek naar het gebruik van de PGA-monitor bij de Persoonsgerichte Aanpak in Midden-Nederland

Lisanne Labordus

2594630

8 oktober 2023

Faculteit Rechtsgeleerdheid

Afstudeerrichting Opsporingscriminologie

Begeleider: J.J. Hanrath

Tweede begeleider: J. Verbruggen

Inhoud

Samenvatting 5

1. Inleiding 7

2. Methoden 9

2.1 Aard van het onderzoek en deelvragen 9

2.2 Literatuuronderzoek 11

2.3 Steekproef deelvraag 4 12

2.3.1 Inclusiecriteria 12

2.3.2 Toepassing inclusiecriteria. 13

2.4 Steekproef deelvraag 5 15

2.5 De interviews 17

2.3 De observaties 17

2.4 Analyse van gegevens 18

2.5 Validiteit en betrouwbaarheid 18

2.6 Ethiek 19

3. Het RNR-model en het behoefte-beginsel 20

3.1 Het RNR-model 20

3.1.1 Het risicobeginsel: wie moet een interventie opgelegd krijgen? 20

3.1.2 Het behoeftebeginsel: waar moet de interventie op gericht zijn? 21

3.1.3 Het responsiviteitsbeginsel: hoe moet de interventie vormgegeven worden? 21

3.3 (Negatieve) effecten overheidsingrijpen 22

3.3.1 Verklaringen negatieve effect interventies 23

3.2 Criminogene behoeften 25

3.2.1 De Big 4 en Central 8 25

3.2.2 Interactie tussen de verschillende criminogene behoeften 27

3.2.3 Herhalen behoefteonderzoek 28

4. De persoonsgerichte aanpak in Midden-Nederland 28

4.1 Een integrale aanpak van overlastgevers 29

4.2 Aanmeldcriteria 30

4.3 Het PGA-traject 30

5. De PGA in de praktijk 31

5.1 De aanmelding 31

5.1.1 Variatie in aanmeldcriteria 32

5.2 Duur PGA-traject 33

5.3 Tafels 34

5.4 Overlegstructuur 35
5.5 Concluderend: verschillen in PGA tussen gemeenten 37
5.1.1 Andere mensen in de PGA? 37
5.1.2 Invloed op het gebruik van de monitor 38
6. De PGA-monitor 39
6.1 Ontwikkeling van de PGA-monitor 39
6.2 De leefgebieden 40
6.3 Het scoren van de leefgebieden 41
6.4 De monitor geeft overzicht 41
6.5 De PGA-monitor en het RNR-model 41
7. Het gebruik van de PGA-monitor in de praktijk 42
7.1 Moment van invullen en met wie 43
7.2 Hoe vaak de monitor wordt ingevuld 44
7.3 Redenen om de monitor te gebruiken 45
7.3.1 Informatieverzameling 45
7.3.2 Overzicht problemen 46
7.3.3 Ontwikkeling inzichtelijk maken 47
7.3.4 Verantwoording afleggen, rapporteren en beleid 48
7.4 Concluderend: verschillende manieren van gebruik 49
7.4.1 Verschillen tussen gemeenten 49
7.4.2 Motivaties voor het invullen van de monitor bijbehorende wijze waarop deze wordt ingevuld 50
8. Ingevulde monitors 52
8.1 Is er toelichting aangegeven? 53
8.2 Hoe uitgebreid is de toelichting? 53
8.3 Worden interventies en actiepunten genoemd? 54
8.4 Wat wordt gezegd over ontbrekende informatie? 54
8.5 Hoe vaak wordt een monitor ingevuld? 55
8.6 Opeenvolgende monitors 56
8.7 Concluderend: hoe zien verschillende ingevulde monitors eruit? 56
9. Conclusie en discussie 58
9.1 Limitaties 60
9.2 Aanbevelingen 61
Literatuurlijst 62
Bijlage 1 Topic-lijst telefonische interviews 65
Bijlage 2: Topiclijst tweede semigestructureerde interviews 66

Bijlage 3: De twaalf leefgebieden van de PGA-monitor 67

Samenvatting

De persoonsgerichte aanpak (PGA) in Veiligheidsregio Midden-Nederland is een aanpak die vanuit de gemeente wordt georganiseerd om overlastgevers aan te pakken die veelvuldig de wet overtreden. Daarbij wordt met meerdere partners samengewerkt om problemen op verschillende leefgebieden aan te pakken. De aanpak wordt voorgezeten door de PGA-expert van de gemeente en kan gemonitord worden met de PGA-monitor. Die monitor is ontwikkeld door Bureau Regionale Veiligheidsstrategie (Bureau RVS) om PGA-experts te helpen om gestructureerder te werken. Het invullen van de PGA-monitor kan als behoefteonderzoek in de zin van het RNR-model gezien worden. Een goed behoefteonderzoek is een belangrijk onderdeel van een overheidsaanpak gericht op het terugdringen van recidive. Onderzoek heeft namelijk meermaals aangetoond dat interventies die niet voldoen aan de principes van het RNR-model, nauwelijks of zelfs averechts werken als men recidive wil verminderen. Nog niet eerder is onderzocht op welke wijze gemeenten de PGA-monitor gebruiken om behoeften in kaart te brengen en hoe zij daarin van elkaar verschillen. Dat is echter wel relevant om te weten. Als gemeenten de PGA-monitor op verschillende manieren gebruiken, kan deze niet in alle gemeenten even effectief zijn. Vergelijkbaar gebruik is ook van belang omdat Bureau RVS de monitor op termijn wil gaan gebruiken om verschillende gemeenten met elkaar te vergelijken, zodat men van elkaars expertise kan leren.

In deze scriptie is onderzocht hoe de PGA-monitor in verschillende gemeenten in Midden-Nederland wordt gebruikt. Om die vraag te beantwoorden zijn interviews afgenomen met PGA-experts en observaties gedaan bij acht gemeenten in Nederland. Vervolgens zijn ingevulde monitors van vijf van die gemeenten geanalyseerd. Op basis daarvan kan de wijze waarop gemeenten de monitor gebruiken, in vier verschillende categorieën worden ingedeeld. De eerste daarvan is de cliëntgerichte manier. De monitor wordt daarbij samen met de cliënt ingevuld. De stem van de cliënt klinkt dan duidelijk door in een ingevulde monitor. De tweede wijze van invullen is de informatiegerichte manier. Daarbij wordt de monitor vooral gebruikt om informatie te verzamelen. In ingevulde monitors is dat terug te zien doordat er weinig tot geen toelichting wordt gegeven bij de gegeven scores. Het scoren op zich is namelijk voldoende om informatie boven tafel te krijgen. De derde manier van invullen is de overzichtsgerichte manier. Daarbij wordt de monitor gebruikt om een overzicht te krijgen van de problemen die spelen in de casus. Monitors die op deze manier zijn ingevuld, bevatten over het algemeen veel contextinformatie en geeft zo een goed overzicht van de problemen en andere relevante informatie. De vierde manier van invullen is de systematische manier. Bij deze manier wordt de monitor op systematische wijze ingevuld om opeenvolgende monitors met elkaar te kunnen vergelijken en inzicht te krijgen in de ontwikkelingen binnen de casus. De systematische manier van invullen maakt eveneens het vergelijken van verschillende casussen en het rapporteren daarover makkelijker, omdat alle monitors zoveel mogelijk op dezelfde manier worden afgenomen. Monitors ingevuld op deze manier bevatten informatie over interventies die nog opgelegd

moeten worden. Die informatie kan bij een hermeting gebruikt worden om die interventies te evalueren.

Geconcludeerd kan worden dat de PGA-monitor momenteel niet door alle gemeenten op dezelfde manier wordt gebruikt. Dat maakt het vergelijken van monitors van verschillende gemeenten lastig. Het is onduidelijk wat de gevolgen zijn van de verschillende manieren van gebruik. Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen welke manier(en) van gebruik criminogene behoeften het beste in kaart kunnen brengen. Vervolgonderzoek kan ook uitwijzen in hoeverre andere interventies worden opgelegd als de monitor anders wordt gebruikt en wat daarvan het effect is op het terugdringen van recidive.

1. Inleiding

Iedere gemeente heeft wel een aantal overlastgevers die steeds weer in contact komen met politie. Ze zijn bekend bij meerdere zorginstanties en meerdere partijen hebben al geprobeerd om de overlast te laten stoppen. Zonder succes. In veiligheidsregio Midden-Nederland hebben gemeenten daarom de krachten van die verschillende partijen gebundeld in de Lokale Persoonsgerichte Aanpak (PGA). De PGA heeft als doel om met verschillende zorg- en veiligheidspartijen samen te werken om zo gericht en gecoördineerd te kunnen interveniëren. In de meest ideale situatie wordt op alle aspecten van iemands leven tegelijk ingezet om zo iemand zoveel mogelijk te begeleiden naar een normaal leven zonder overlast. Daarbij kan worden gedacht aan het tegelijkertijd zoeken van een gerichte woning, hulp bieden bij psychische problemen en het regelen van een geldig identiteitsbewijs.

Om meer systematisch te kunnen onderzoeken en bijhouden op welke leefgebieden iemand problemen ondervindt, is door Bureau Regionale Veiligheidsstrategie (Bureau RVS) de PGA-monitor ontwikkeld. Met deze monitor kunnen PGA-experts op twaalf verschillende leefgebieden scoren hoe acuut de problemen op dat gebied zijn. Een ingevulde monitor maakt vervolgens inzichtelijk op welke leefgebieden de meeste problemen spelen en is daarmee een hulpmiddel bij het bepalen welke leefgebieden prioriteit krijgen in de aanpak. Het heeft immers weinig zin om in te grijpen op een leefgebied waarbij het eigenlijk al goed gaat.

De PGA-monitor sluit aan bij het RNR-model. Dat RNR-model bestaat uit drie kernbeginselen: het risicobeginsel, het behoeftebeginsel en het responsiviteitsbeginsel. Het risicobeginsel bepaalt wie een interventie opgelegd dient te krijgen. Diegene die het hoogste risico hebben om te recidiveren dienen de meest intensieve interventie te krijgen. Het behoeftebeginsel vertelt waar die interventie zich op moet richten, namelijk op die behoeften van een persoon die maken dat de persoon een grotere kans heeft om te recidiveren. Tot slot bepaalt het responsiviteitsbeginsel hoe die interventie eruit moet zien. Deze dient namelijk aan te sluiten bij de leerpatronen van de persoon (Andrews & Bonta, 2006).

Het is belangrijk dat een interventie aansluit bij het RNR-model omdat het motto ‘baat het niet, dan schaadt het niet’ niet opgaat als het om overheidsinterventies gaat (Petrosino et al., 2000). Niet alleen kan overheidsgeld verspild worden als de verkeerde mensen een verkeerde interventie opgelegd krijgen, het kan er zelfs voor zorgen dat het risico op recidive wordt vergroot (Andrews & Dowden, 2007).

De PGA-monitor kan gebruikt worden om de criminogene behoeften van een persoon in kaart te brengen. Met de PGA-monitor kan namelijk onderzocht worden op welke leefgebieden iemand problemen ondervindt (Bureau RVS, 2020). De oplossingen op deze problemen kunnen worden gezien als criminogene behoeften. De PGA-monitor helpt zo bij het bepalen welke interventie het beste opgelegd kan worden. De PGA-monitor kan dus bijdragen aan het terugdringen van recidive en - beter nog - voorkomen dat het risico op recidive wordt vergroot.

De PGA-monitor bestaat nu een aantal jaar en wordt door steeds meer gemeenten in Midden-Nederland gebruikt. Nog niet eerder is onderzocht op welke wijze daar gebruik van wordt gemaakt en hoe gemeenten daarin van elkaar verschillen. Dat is echter wel relevant om te weten. Als gemeenten de PGA-monitor op verschillende manieren gebruiken, kan deze niet in alle gemeenten even effectief zijn. Het belang van vergelijkbaar gebruik van de monitor wordt nog eens extra benadrukt door de uitdrukkelijke wens van Bureau RVS om ingevulde monitors van verschillende gemeenten met elkaar te vergelijken. In interne memo's wordt besproken dat Bureau RVS de monitors uiteindelijk wil gaan gebruiken om daaruit lessen te trekken over de effectiviteit van interventies en over gewenst beleid (Ruben Visscher, persoonlijke communicatie, 14 februari 2023). Monitoren van verschillende gemeenten kunnen enkel met elkaar vergeleken worden als deze op min of meer dezelfde manier worden gebruikt en ingevuld. Dit onderzoek zal met een multi-method approach in kaart brengen op welke wijze verschillende gemeenten de PGA-monitor gebruiken. Daarbij wordt de volgende hoofdvraag beantwoord: *in hoeverre wordt de PGA-monitor in verschillende gemeenten in Midden-Nederland verschillend gebruikt?*

Daartoe zal eerst in hoofdstuk twee de gebruikte onderzoeksmethode toegelicht worden. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie nader ingegaan op het RNR-model waarbij met name aandacht wordt besteed aan het behoefteonderzoek en bijbehorende risicofactoren en de mogelijke negatieve effecten van overheidsingrijpen. Daarna wordt in hoofdstuk vier op basis van beleidsstukken uiteengezet wat de PGA in Midden-Nederland inhoudt. Vervolgens wordt in hoofdstuk vijf ingegaan op de verschillende manieren waarop gemeenten hun PGA hebben ingericht. Hoofdstuk zes zal gaan over de PGA-monitor. In dat hoofdstuk wordt uitgelegd wat de PGA-monitor is en hoe deze toegepast dient te worden. In hoofdstuk zeven zal vervolgens op basis van observaties en interviews met PGA-experts uiteengezet worden op welke verschillende manieren de PGA-experts de PGA-monitor gebruiken. Daarna zal dat in hoofdstuk acht vergeleken worden met ingevulde monitors om te bezien of verschillende manieren van invullen ook tot verschillend ingevulde monitors leidt. Tot slot zal in de conclusie en discussie een antwoord gegeven worden op de hoofdvraag en aanbevelingen worden gedaan voor vervolgonderzoek.

2. Methoden

In dit hoofdstuk wordt de methode verder toegelicht. Daartoe zullen eerst in paragraaf 2.1 de aard van het onderzoek en de deelvragen beschreven worden. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 uiteengezet op welke wijze het literatuuronderzoek is gedaan. Paragraaf 2.3 zal gaan over de steekproef die in dit onderzoek gebruikt is, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen de steekproef ter beantwoording van deelvraag 4 en de steekproef ter beantwoording van deelvraag 5. In paragraaf 2.4 wordt besproken op welke wijze de interviews zijn afgenomen en in paragraaf 2.5 op welke de observaties zijn gedaan. In paragraaf 2.6 wordt besproken op welke wijze de gegevens zijn geanalyseerd. Paragraaf 2.7 behandelt de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek en paragraaf 2.8 gaat in op ethische kwesties die te maken hebben met dit onderzoek.

2.1 Aard van het onderzoek en deelvragen

Dit onderzoek is beschrijvend en exploratief van aard. Er is nog weinig bekend over het gebruik van de PGA-monitor door verschillende gemeenten. Er is nog geen structureel onderzoek gedaan naar de manier waarop de monitor in de praktijk wordt gebruikt. Dit onderzoek kan daarom worden gezien als een eerste verkenning van de variatie die tussen gemeenten aanwezig is. De gevonden variatie zal vervolgens beschreven worden. Dit onderzoek is niet toetsend. Er zal dus niet onderzocht worden hoe groot een eventueel verschil tussen gemeenten is en of dat verschil significant is.

De hoofdvraag wordt beantwoord met een multi-method approach. Het onderzoek zal bestaan uit het afnemen van interviews, observaties en het bestuderen en vergelijken van ingevulde monitors. De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van verschillende deelvragen:

1. Wat houdt het RNR-model in?
    1. Hoe kan het risico (Risk) en de behoefte (Need) worden vastgesteld?
    2. Welke negatieve effecten kan overheidsingrijpen hebben als deze niet wordt afgestemd op het RNR-model?
2. Wat is de Lokale PGA en hoe wordt deze door verschillende gemeenten vormgegeven?
3. Wat is de PGA-monitor en hoe dient deze volgens de ontwerpers gebruikt te worden?
4. Hoe gebruiken verschillende gemeenten de monitor volgens de PGA-expert van die gemeente?
5. In hoeverre en op welke manier zijn PGA-monitors van verschillende gemeenten ingevuld?

In deelvraag 1 zal het RNR-model uiteengezet worden. De PGA-monitor is namelijk gebaseerd op het RNR-model. Aan de hand van het RNR-model kan bepaald worden welke interventie het meest geschikt is voor een bepaald persoon om de kans op recidive zo klein mogelijk te maken. De PGA-monitor moet professionals in de praktijk helpen om dat RNR-model toe te passen en zo de interventie

te kiezen die recidive van de cliënt het beste helpt tegengaan. Het RNR-model vormt op die manier het theoretisch kader van de PGA-monitor. Dit maakt het van belang om met deelvraag 1 eerst het RNR-model uiteen te zetten om zo aan te geven tegen welke theoretische achtergrond de PGA-monitor in de praktijk gebruikt wordt.

Deelvraag 1 bestaat uit twee subdeelvragen. De PGA-monitor ziet vooral op het inschatten van de behoeften van de cliënt. Er zal daarom dieper worden ingegaan op het behoeftebeginsel van het RNR-model en bijbehorende risicofactoren. Alleen weten dat een interventie moet aansluiten bij de behoeften van een persoon, is namelijk niet genoeg om dat in de praktijk ook daadwerkelijk te kunnen doen. Daarom wordt ingegaan op de factoren die maken dat een persoon op bepaalde gebieden meer of minder behoeftig is. Aan de hand van de tweede subdeelvraag wordt uiteengezet welke gevolgen overheidsingrijpen kan hebben als deze niet goed aansluit bij het RNR-model. Interventies die worden ingezet bij de PGA zijn namelijk ook een vorm van overheidsingrijpen. Het antwoord op deze subdeelvraag maakt duidelijk waarom het van belang is dat die interventies aansluiten bij het RNR-model.

Bij deelvraag 2 wordt de vraag beantwoord wat de PGA inhoudt en hoe die in verschillende gemeenten wordt vormgegeven. De manier waarop de PGA is ingericht, kan namelijk van invloed zijn op de manier waarop de monitor wordt ingevuld. Het beleid rondom de PGA kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat in een de ene gemeente het ene probleem meer aandacht krijgt en in de andere gemeente een ander probleem. Dit kan ertoe leiden dat in verschillende gemeenten verschillende mensen in de PGA terechtkomen en informatie anders wordt gewogen. Dat kan van invloed zijn op de manier waarop informatie wordt gescoord in de PGA-monitor.

De beantwoording van deze deelvraag zal uit twee delen bestaan. Allereerst wordt uiteengezet wat de PGA in Midden-Nederland precies inhoudt. Hierbij is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten van de verschillende gemeenten en documenten van Bureau RVS. Bureau RVS is een overkoepelende organisatie die als doel heeft de gemeenten in Midden-Nederland te ondersteunen bij verschillende veiligheidsvraagstukken, waaronder de PGA. Deze documenten zullen worden aangevuld met wetenschappelijke literatuur over de PGA. Vervolgens zal gekeken worden hoe de kaders gegeven door Bureau RVS door de verschillende gemeenten wordt ingevuld. De PGA is namelijk een lokale aanpak. De PGA draait om de bewoners van een gemeente die (vooral) overlast veroorzaken en daarbij in aanraking komen met de politie. Die bewoners worden vervolgens besproken door lokale partijen. Dat betekent niet dat gemeenten niet met elkaar kunnen samenwerken, maar het lokale karakter zorgt er wel voor dat het er in elke gemeente net even anders aan toe gaat.

Om dit deel van deelvraag 2 te kunnen beantwoorden, wordt gebruik gemaakt van interviews en observaties. Hiervoor is gesproken met PGA-experts van verschillende gemeenten waarbij zij vertelden over de PGA in hun gemeente. Ook is gebruik gemaakt van observaties om te zien hoe de PGA er in de gemeente aan toe gaat. De combinatie van interviews en observaties zorgt ervoor dat zowel informatie is verkregen over wat de PGA-experts zeggen dat ze doen en hun motivatie daarvoor

als wat de PGA-experts in de praktijk ook daadwerkelijk doen. De steekproef en de manier waarop de interviews en observaties zijn afgenomen, wordt hieronder verder toegelicht.

Met deelvraag 3 wordt de vraag beantwoord wat de PGA-monitor precies is en hoe die volgens de ontwerpers toegepast dient te worden. De PGA-monitor is ontwikkeld om gemeenten op een uniforme manier in kaart te laten brengen op welke leefgebieden een cliënt moeilijkheden ondervindt. Met de PGA-monitor kunnen dus de behoeften, zoals beschreven in deelvraag 1, in kaart worden gebracht. Bij deze deelvraag zal beschreven worden hoe de PGA-monitor in elkaar zit en hoe die volgens de ontwikkelaars daarvan gebruikt dient te worden. Voordat onderzocht wordt hoe verschillende gemeenten de PGA-monitor gebruiken, is het namelijk belangrijk om te weten wat een PGA-monitor is. Het is eveneens van belang te weten hoe deze dient te worden gebruikt volgens de handleiding die is gegeven bij de PGA-monitor. Gemeenten die de PGA-monitor gaan gebruiken, krijgen namelijk die handleiding bij de monitor en het legt hun uit hoe zij de monitor (volgens de handleiding) het beste kunnen toepassen. Ter beantwoording van deze vraag wordt gebruik gemaakt van de PGA-monitor zoals die is gepubliceerd door bureau RVS. Daarnaast zal gebruik worden gemaakt van handleidingen en documenten van bureau RVS die uitleg geven over de monitor en hoe die gebruikt dient te worden.

Deelvraag 4 gaat in op de manier waarop een gemeente de monitor gebruikt volgens de PGA-expert van die gemeente. Hierbij is gebruik gemaakt van een combinatie van interviews en observaties. PGA-experts is gevraagd op welke manier zij de monitor invullen en waarom zij dat zo doen. Het is namelijk van belang om te weten welke afwegingen een PGA-expert maakt bij het gebruik van de monitor, omdat dat invloed kan hebben op de manier waarop een monitor wordt ingevuld en de inhoud daarvan. Wanneer een PGA-expert de monitor vooral gebruikt als geheugensteuntje voor zichzelf, kunnen er immers andere uitkomsten worden verwacht dan wanneer de monitor ook door derden wordt gelezen en een verantwoording vormt voor het gevoerde beleid.

Deelvraag 5 onderzoekt aan de hand van ingevulde monitors hoe verschillende gemeente een monitor invullen. Bij de beantwoording van deelvraag 4 is al uiteengezet hoe de monitor wordt gebruikt volgens de PGA-experts. Wat iemand zegt, is echter niet hetzelfde als datgene dat iemand daadwerkelijk doet. Om de validiteit van het onderzoek te verhogen, wordt daarom ook gekeken naar de manier waarop ingevulde monitors zijn ingevuld. Vervolgens wordt gekeken hoe dat aansluit bij de resultaten die gevonden zijn bij de beantwoording van deelvraag 4. Niet van alle gemeenten in Midden-Nederland zijn ingevulde monitors onderzocht. De steekproef die daarbij gemaakt is, wordt in paragraaf 2.3 besproken. In paragraaf 2.6 wordt verder ingegaan op de manier waarop de verkregen monitors zijn geanalyseerd.

2.2 Literatuuronderzoek

Wetenschappelijke literatuur is gezocht via VU Libsearch en Google Scholar. Ter beantwoording van deelvraag 1 is daarbij is onder andere gezocht op de zoektermen ‘RNR-model’, ‘Criminogene

behoeften' en 'iatrogene effecten overheidsingrijpen'. Er is zowel gezocht in het Nederlands als in het Engels. Er is eveneens specifiek gezocht naar literatuur van Andrews en Bonta, de bedenkers van het RNR-model. Tot slot is er gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethode om aan de hand van gevonden literatuur nog meer relevante literatuur te vinden.

Zoekwoorden die gebruikt zijn voor het vinden van literatuur ten behoeve van deelvraag 2 zijn onder ander 'Persoonsgerichte aanpak', 'Persoonsgerichte aanpak Midden-Nederland' en 'Integrale samenwerking Midden-Nederland'. Bij beantwoording van deze deelvraag is eveneens gebruik gemaakt van beleidsdocumenten van de verschillende gemeenten en documenten van Bureau RVS. Deze documenten zijn gezocht op de website van Bureau RVS, op de website van de verschillende gemeenten en bij de Officiële Bekendmakingen van de overheid. Er zijn eveneens documenten verkregen van mensen werkzaam bij gemeenten of bij Bureau RVS die niet op internet zijn te vinden.

Wetenschappelijke literatuur die gebruikt is bij deelvraag 3, is gevonden door onder andere te zoeken op 'PGA-monitor' en 'Monitor integrale samenwerking'. Vervolgens is door middel van de sneeuwbalmethode aanvullende relevante literatuur gezocht. Ook zijn ter beantwoording van deze deelvraag zijn beleidsdocumenten van Bureau RVS en verschillende gemeenten gebruikt.

2.3 Steekproef deelvraag 4

2.3.1 Inclusiecriteria

Veiligheidsregio Midden-Nederland telt 38 gemeenten. Om te bepalen welke gemeenten de juiste kwaliteiten hebben om relevant te zijn voor dit onderzoek, zijn een aantal inclusiecriteria gemaakt. Er dient ten eerste een PGA te zijn in de desbetreffende gemeente. Een aanpak van de gemeente wordt als PGA gezien als in de gemeente volgens het privacy convenant op casusniveau met ketenpartners wordt samengewerkt om delictgedrag tegen te gaan. In gemeenten die geen PGA hebben, wordt ook geen PGA-monitor ingevuld. Zij zijn dus niet relevant voor het onderzoek. De gemeente dient daarbij ten tweede gebruik te maken van de PGA-monitor.

Ten derde dient de gemeente de monitor in te vullen in een computersysteem dat een ingebouwde functie heeft om de monitor in te vullen. Er zijn twee van zulke computersystemen in Midden-Nederland, namelijk PGAx en KeDo. De PGA-monitor kan ook op papier worden ingevuld of in een Word- of Excel-bestand. Er is voor gekozen om alleen gemeenten mee te nemen die PGAx of KeDo gebruiken. Het computersysteem helpt de PGA-expert om de monitor in te vullen door de criteria bij de verschillende leefgebieden te tonen. Ook kan in het systeem makkelijk gezien worden wanneer bij een bepaalde casus voor het laatst een monitor is ingevuld en hoe eerdere monitoren bij een casus zijn ingevuld. Het computersysteem kan eveneens gebruikt worden om rapportages uit te draaien op basis van ingevulde monitors. Het computersysteem helpt de PGA-expert dus om de monitor gestructureerd te gebruiken en de monitors worden bij elkaar geordend opgeslagen. Dat maakt het makkelijker voor een PGA-expert om tijdens de observaties een aantal ingevulde monitoren te laten zien aan de onderzoeker en daarbij toe te lichten of voor te doen hoe monitors in die gemeente

worden ingevuld. Het vergemakkelijkt eveneens het uitdraaien van de monitoren zodat ze door de onderzoeker geanalyseerd kunnen worden.

Het vierde criterium is dat de gemeente de onderzoeker binnen het tijdsbestek van het onderzoek kan en wil ontvangen om te vertellen en te laten zien hoe de PGA er in die gemeente uitziet. Het vijfde criterium is dat de gemeente bereid dient te zijn om enkele ingevulde monitors te laten zien en daarbij toe te lichten hoe deze worden ingevuld. Als een gemeente aan deze criteria voldeed, is een interview met de PGA-expert afgenomen waarbij de PGA-expert ook een aantal ingevulde monitors heeft getoond en daarbij heeft verteld of laten zien hoe een monitor in die gemeente gewoonlijk wordt ingevuld. Er zijn twee additionele criteria opgesteld om te bepalen of bij de gemeente ook een PGA-overleg geobserveerd kon worden. Het zesde criteria voor de observaties is daarmee dat er binnen het tijdsbestek van het onderzoek een PGA-overleg plaatsvond. Tot slot is het zevende criterium dat de PGA-expert de onderzoeker toestemming geeft om een van de PGA-overleggen bij te wonen. De zeven criteria zijn vastgelegd in figuur 1.

Figuur 1

Inclusiecriteria deelvraag 4.

1. Er is een PGA in de gemeente
2. Monitor wordt gebruikt
3. Monitor wordt ingevuld met computersysteem
4. Een PGA-expert van de gemeente kan en wil de onderzoeker binnen het tijdsbestek van het onderzoek ontvangen
5. Een PGA-expert van de gemeente is bereid om enkele ingevulde monitors te laten zien

---

6. PGA-overleg binnen het tijdsbestek van het onderzoek
7. De PGA-expert geeft de onderzoeker toestemming om bij een PGA-overleg aanwezig te zijn.

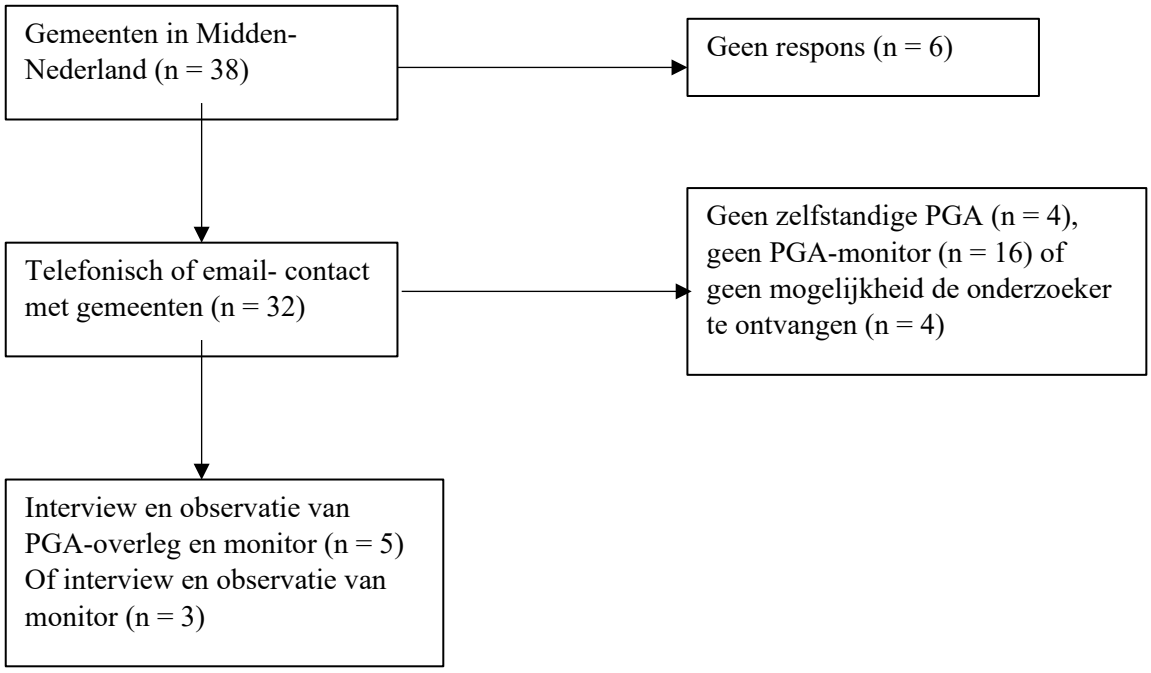
2.3.2 Toepassing inclusiecriteria.

Alle 38 gemeenten in Midden-Nederland zijn via de mail of telefonisch benaderd door de onderzoeker. Bureau RVS heeft van iedere PGA-afdeling of Openbare Orde en Veiligheid-afdeling in Midden-Nederland email-adressen verstrekt. Bij een deel van de gemeenten is eveneens een telefoonnummer verkregen. Iedere gemeente is via de mail benaderd en ook telefonisch als er een telefoonnummer beschikbaar was. Sommige gemeenten waren niet bereikbaar. Bij gemeenten die wel reageerden, zijn

een aantal vragen gesteld om te bezien of zij aan alle zes inclusiecriteria voldoen. Dat waren uiteindelijk acht gemeenten. Bij vijf daarvan kon ook een PGA-overleg worden geobserveerd. De inclusiecriteria zijn in figuur 2 grafisch weergegeven. Daarbij wordt ook aangegeven hoeveel gemeenten werden uitgesloten vanwege een bepaald criterium.

Figuur 2

Schematische Weergave Inclusiecriteria Deelvraag 4



Zes gemeenten hebben geen respons gegeven. Van de overige gemeenten hadden vier geen eigen PGA. Zij hebben dit uitbesteed aan een grotere buurgemeente. Een van deze gemeenten heeft de PGA ondergebracht bij een gemeente die wel betrokken was bij het onderzoek, deze gemeente is dus indirect wel meegenomen in het onderzoek. Van de 28 gemeenten die wel een zelfstandige PGA hebben, werd in twaalf gevallen gebruik gemaakt van de PGA-monitor. Vier van deze gemeenten waren niet in staat om de onderzoeker te ontvangen vanwege tijd- en capaciteitsgebrek. Drukte maakte het niet mogelijk om de onderzoeker te ontvangen. Tot slot diende de gemeente bereid te zijn om enkele ingevulde monitors te laten zien en daarbij toe te lichten hoe deze worden ingevuld. Geen van de overgebleven acht gemeenten had hier bezwaar tegen.

In een van deze gemeenten was het vervolgens niet mogelijk om een PGA-overleg te observeren, omdat er binnen het tijdsbestek van het onderzoek geen PGA-overleg was. Twee andere gemeenten gaven de onderzoeker geen toestemming om bij een overleg aanwezig te zijn. De PGA-expert in een van deze gemeenten kon binnen de onderzoeksperiode geen PGA-overleg vinden die in haar ogen geschikt was om een onderzoeker bij uit te nodigen. De situatie binnen de overleggen die wel plaatsvonden, maakte dat de aanwezigheid van een extra persoon niet wenselijk was. De PGA-expert van de andere gemeente was van mening dat het observeren van elk overleg een te grote

schending van de privacy van de besproken cliënt opleverde. In de overige vijf gemeenten kon de onderzoeker wel langskomen om een PGA-overleg te observeren.

Om gemeenten de mogelijkheid te geven om alle informatie met de onderzoeker te delen, worden de gemeenten in deze scriptie niet bij naam genoemd. Aan elke gemeente zal met een andere letter gerefereerd worden. Deze letters en een aantal globale kenmerken zijn te vinden in tabel 1. Gemeente I heeft geen zelfstandige PGA, maar heeft de PGA ondergebracht bij gemeente H. De resultaten die gevonden worden voor de PGA van gemeente H gelden dus ook voor de PGA van gemeente I.

Tabel 1

Gemeenten Meegenomen in Onderzoek met het Aantal Inwoners, Stedelijkheidsgraat en Aantal PGA-Experts

	Aantal inwoners categorie	Stedelijkheidsgraad	Eén of meer PGA-experts ten tijde van het onderzoek
Gemeente A	150-250 duizend	Sterk stedelijk	Meerdere PGA-experts, één per doelgroep
Gemeente B	20-50 duizend	Sterk stedelijk	Een PGA-expert
Gemeente C	50-100 duizend	Sterk stedelijk	Een PGA-expert
Gemeente D	Meer dan 250 duizend	Zeer sterk stedelijk	Meerdere PGA-experts
Gemeente E	50-100 duizend	Weinig stedelijk	Een PGA-expert
Gemeente F	150-250 duizend	Sterk stedelijk	Meerdere PGA-experts
Gemeente G	50-100 duizend	Matig stedelijk	Een PGA-expert
Gemeente H	50-100 duizend	Matig stedelijk	Een PGA-expert
Gemeente I	10-20 duizend	Weinig stedelijk	De PGA is ondergebracht bij gemeente H, zij delen een PGA-expert.

Noot. Aantal inwoners categorie en stedelijkheidsgraad overgenomen van Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022, 23 augustus). *Gebieden in Nederland* [Dataset]. Geraadpleegd van https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85067NED/table. Aantal inwoners en stedelijkheid per 2022, aantal PGA-experts per 2023. Stedelijkheid is gemeten als het gemiddelde aantal adressen per vierkante meter.

2.4 Steekproef deelvraag 5

De streekproef die is gebruikt ter beantwoording van deelvraag 5 bouwt voor op de steekproef van deelvraag 4. Aan deze gemeenten is gevraagd of de onderzoeker ingevulde monitors van die gemeente kon analyseren. Hierbij is gevraagd naar alle monitors die zijn ingevuld tussen april 2022 en maart

2023. Er is voor deze periode gekozen omdat dat precies een jaar is. Als een gemeente iedere zes maanden een monitor invult, zou na een jaar voor elke casus die langer loopt dan zes maanden minstens twee monitors zijn ingevuld. Op die manier kunnen twee opeenvolgende monitors met elkaar vergeleken worden. Twee gemeenten hebben niet gereageerd op het verzoek om monitors te kunnen analyseren. Een derde gemeente had geen tijd om de monitors te leveren.

Ook voor de andere gemeenten was het lastig om alle monitors van een jaar te kunnen leveren, omdat het computersysteem geen makkelijke manier biedt om alle monitors in een keer te kunnen delen. Alleen gemeente A heeft op deze manier de monitors kunnen delen. Dit waren in totaal 66 monitors. Gemeente A heeft de monitors echter kort voor de deadline van dit onderzoek aangeleverd waardoor het niet mogelijk was om alle monitors mee te nemen in het onderzoek. Er moest daarom een selectie worden gemaakt. Omdat het vergelijken van twee opeenvolgende monitors waardevolle informatie kan opleveren, is ervoor gekozen om alleen de casussen mee te nemen waarbij minstens twee metingen zijn gedaan. Dit leverde 13 casussen op met in totaal 27 monitors.

De gemeenten B, C, D en E lukte het niet om een ingevulde monitor te downloaden uit het computersysteem. Daarom hebben deze gemeenten de monitor op een andere manier aangeleverd. Het screen shotten van een monitor of de monitor in zijn geheel kopiëren en daarna plakken in Word bleek daarbij de makkelijkste optie te zijn. De PGA-expert van gemeente E heeft op deze manier screenshots kunnen sturen van alle monitors die hij tussen april 2022 en maart 2023 heeft ingevuld. Voor de andere gemeenten was het te tijdrovend om alle ingevulde monitors een voor een te screen shotten of te kopiëren en in Word te plakken. De gemeenten B en C konden daardoor niet alle monitors sturen. In plaats daarvan hebben zij de monitors gestuurd die zij eerder al in Word hadden geplakt in verband van een ander onderzoek. Het is daarom niet duidelijk hoe representatief deze monitors zijn voor andere monitors die door die gemeenten zijn ingevuld. Wel zijn al deze monitors tussen april 2022 en maart 2023 ingevuld.

De monitors van gemeente D zijn verkregen door de monitors in te zien op het kantoor van de PGA-expert. De PGA-expert vond screenshots namelijk te privacygevoelig. De onderzoeker kreeg wel de gelegenheid om een aantal monitors met scores en bijbehorende toelichting over te typen. Vanwege de beperkte tijd was het niet mogelijk om alle monitors ingevuld tussen april 2022 en maart 2023 in te zien. De eerste zeven monitors zijn meegenomen. Dat was ongeveer een kwart van alle in dat jaar ingevulde monitors.

In dit onderzoek zijn dus enkel van gemeente E alle monitors tussen april 2022 en maart 2023 meegenomen in het onderzoek. In het geval van gemeente A zijn alle casussen meegenomen waarbij meer dan een meting is gedaan tussen april 2022 en maart 2023. Het aantal onderzochte casussen en bijbehorende monitor zijn per gemeente weergegeven in tabel 2.

Tabel 2

Aantal casussen en monitors die per gemeente onderzocht zijn

Gemeente	Aantal casussen	Aantal monitors
A	13	27
B	5	7
C	5	12
D	7	7
E	9	12

2.5 De interviews

Met alle acht gemeenten is telefonisch een semigestructureerd interview afgenomen. Deze interviews zijn niet opgenomen. Daarvoor is gekozen omdat dit het eerste contact was tussen de onderzoeker en de PGA-expert en het opnemen van het gesprek ervoor zou kunnen zorgen dat de PGA-expert zich inhield bij het beantwoorden van de vragen. De topic-lijst die is gebruikt bij deze interviews, is te vinden in Bijlage 1.

Vervolgens is er nog een tweede semigestructureerd interview met de gemeenten afgenomen. Dit interview vond plaats op de werkplek van de PGA-expert. De PGA-expert liet daarbij ook een aantal ingevulde monitors zien. Bij vijf gemeenten kon de onderzoeker ook een of meerdere PGA-overleggen bijwonen. In dat geval is het semigestructureerd interview afgenomen voor of na dat overleg waarbij de PGA-expert ook over dat overleg vertelde. Vanwege de vertrouwelijke informatie die in die overleggen worden besproken, zijn deze interviews wederom niet opgenomen. Tijdens de interviews met de drie gemeenten waarbij geen overleg kon worden bijgewoond, werd geen vertrouwelijke informatie van cliënten besproken. Daarom zijn deze interviews wel opgenomen. De topiclijst die bij alle acht interviews is gebruikt, is te vinden in Bijlage 2.

2.3 De observaties

Bij de vijf gemeenten A, B, C, E en G kon de onderzoeker een PGA-overleg bijwonen. De PGA-expert heeft aansluitend een aantal ingevulde monitors laten zien. De onderzoeker heeft niet geparticipeerd in het PGA-overleg, maar heeft tijdens het overleg een zogenoemde onsystematische observatie uitgevoerd. De onderzoeker maakte geen gebruik van een vooraf opgestelde checklist. Daar is voor gekozen omdat met name bij de eerste observaties bij de eerste gemeente onduidelijk was hoe een PGA-overleg verloopt. Het doel van de observaties is vooral om een beeld te scheppen van de wijze waarop een PGA-overleg wordt gevoerd en op welke wijze daarbij al dan niet de monitor wordt gebruikt. Het doel was dus niet om een vooraf gekozen theorie toe te passen op de overleggen. Daarmee is dus een inductieve invalshoek gekozen.

Bij de gemeenten D, F en H is geen overleg bijgewoond. Wel hebben de PGA-experts van die gemeenten de onderzoeker een aantal ingevulde monitors laten zien en daarbij getoond hoe hij of zij normaal gesproken een monitor invult. Ook daarbij is geen gebruik gemaakt van een vooraf opgestelde checklist, om dezelfde redenen als hierboven.

2.4 Analyse van gegevens

Alle interviews en observaties zijn geanalyseerd en gecodeerd met behulp van het softwareprogramma ATLAS.ti. Er is geen gebruik gemaakt van een vooraf opgesteld codeerschema, er is open gecodeerd. Alle gegevens werden gecodeerd aan de hand van de gegevens zelf. Na een eerste keer coderen, is nogmaals naar alle gegevens gekeken om te bezien of later ontstane codes ook op andere gegevens van toepassing is.

2.5 Validiteit en betrouwbaarheid

In dit onderzoek zijn acht van de 38 gemeenten in Midden-Nederland onderzocht. Omdat enkel is gekeken naar de veiligheidsregio Midden-Nederland, kunnen de resultaten niet gegeneraliseerd worden naar gemeenten in andere delen van Nederland. Om de generaliseerbaarheid naar gemeenten binnen Veiligheidsregio Midden-Nederland te verhogen, is ernaar gestreefd om alle gemeenten binnen Midden-Nederland die de monitor gebruiken, mee te nemen. Van zes gemeenten is niet duidelijk of zij de monitor gebruiken. Bij acht van de twaalf gemeenten waarbij duidelijk werd dat zij de monitor gebruiken, kon de onderzoeker langs komen om een interview af te nemen. Dat is een redelijk hoog aantal, maar toch moet men voorzichtig zijn als de resultaten worden gegeneraliseerd naar de andere gemeenten van Midden-Nederland. Er is namelijk geen random steekproef gebruikt. Het is niet zeker hoe de overige gemeenten verschillen van de gemeenten die wel in het onderzoek zijn meegenomen. Vooral over de gemeenten waar geen contact mee is gekregen, is weinig bekend.

Van de acht gemeenten waarmee een interview is afgenomen, konden bij vijf gemeenten monitors worden onderzocht. Enkel van gemeente E waren dat alle monitors van de periode april 2022 tot maart 2023. In het geval van gemeente A waren dat alle monitors van de casussen waarbij meer dan een monitor was ingevuld. In het geval van gemeenten B, C en D zijn dat er minder, namelijk respectievelijk vijf, vijf en zeven casussen. Dat is een te laag aantal om te kunnen generaliseren naar alle monitoren van die gemeente of monitoren van andere gemeenten. Dat is ook niet het doel van deze scriptie, aangezien dit een verkennend onderzoek is. Het doel is om een eerste beschrijving te geven van gevonden verschillen tussen de monitoren die wel onderzocht konden worden, niet om daarbij ook uitspraken te doen over monitoren die niet betrokken zijn in het onderzoek.

Om de interne validiteit te waarborgen, is gebruik gemaakt van datatriangulatie. Door verschillende databronnen te gebruiken en met elkaar te vergelijken, kan met een grotere zekerheid gezegd worden dat de informatie juist is. De reproduceerbaarheid en daarmee de betrouwbaarheid van dit onderzoek is verhoogd door gebruik te maken van topic-lijsten. Bovendien zal in de tekst steeds

worden aangegeven uit welke databron de informatie beschikbaar is. Deze databronnen hebben een eigen code gekregen zodat in de analyse duidelijk is welke informatie uit welke databron afkomstig is. De code bestaat uit de letter waarmee een gemeente wordt aangeduid en een getal. 1 staat daarbij voor het telefoongesprek, 2 voor het interview en 3 voor de observatie. A3 betekent dan bijvoorbeeld dat de informatie afkomstig is uit de observatie die is uitgevoerd bij gemeente A. Zo zal voor de lezer makkelijker te traceren zijn waar bepaalde informatie vandaan komt.

2.6 Ethiek

Van alle PGA-experts en bij de observaties ook van de cliënten en aanwezige medewerkers is informed consent verkregen. Voorafgaand aan een observatie van een PGA-overleg met een cliënt legde de PGA-expert aan de cliënt uit dat er een onderzoeker van de VU kwam die geïnteresseerd was in het verloop van een PGA-overleg. Hierbij werd uitgelegd dat de onderzoeker aantekeningen zou maken in een schrift. Hoewel op een laptop sneller aantekeningen gemaakt kunnen worden, is er toch voor gekozen om de aantekeningen op papier te maken. Dat is gedaan zodat de cliënt zekerheid had dat er geen opnames gemaakt werden. De PGA-expert heeft ook uitgelegd en benadrukt dat de aantekeningen niet herleid kunnen worden tot de cliënt. De cliënt werd ook nadrukkelijk uitgelegd dat de cliënt kon weigeren. Er is voor gekozen om de PGA-expert aan de cliënt om informed consent te vragen in plaats van dat de onderzoeker dat deed, omdat de PGA-expert de cliënt kent. De PGA-expert kon zo de uitleg laten aansluiten bij de cognitieve vaardigheden van de cliënt, om ervoor te zorgen dat de cliënt de vraag begreep. Bij alle observaties (zowel van PGA-gesprekken met een cliënt als zonder) vroeg de PGA-expert ook aan de aanwezige partners of zij er bezwaar tegen hadden dat een onderzoeker van de VU kwam observeren.

Alle cliënten zijn tijdens de dataverzameling geanonimiseerd. In de aantekeningen van observaties en telefoongesprekken werden geen namen of andere herleidbare kenmerken opgeschreven. Tijdens interviews die werden opgenomen, werden geen namen van cliënten genoemd. De opnames bevatten dus geen namen of andere herleidbare kenmerken van cliënten. Ook de ingevulde monitors van de verschillende gemeenten bevatten geen namen. Deze zijn er door de gemeente uitgehaald door de naam te vervangen met ‘betrokkene’ of door deze door te strepen op screenshots. Dit alles heeft ervoor gezorgd dat de verzamelde data geen namen of andere herleidbare kenmerken van cliënten bevat. Ook in het (onwaarschijnlijke) geval van een datalek, zouden dus geen namen van cliënten bekend worden.

In deze scriptie zijn eveneens de gemeenten geanonimiseerd. Dat is gedaan om de PGA-experts de kans te geven om vrijuit te kunnen praten en daarbij eventueel ook kritiek te kunnen hebben op de wijze waarop de PGA in hun gemeente is georganiseerd. Dat is geanonimiseerd na afloop van de dataverzameling en de analyse daarvan. De onderzoeksgegevens worden bewaard op een met wachtwoord beveiligde computer en de research drive van de VU. De research drive is een cloud

opslag van de VU waarbij data veilig online opgeslagen kan worden. De gegevens zullen verwijderd worden na inleveren en goedkeuren van deze scriptie.

3. Het RNR-model en het behoefte-beginsel

Het RNR-model vormt de theoretische achtergrond van de PGA-monitor. Met name het tweede beginsel, het behoefte-beginsel, is goed terug te zien in de PGA-monitor. Daarom zal in dit hoofdstuk aandacht worden besteed aan het RNR-model. Eerst zal uiteengezet worden wat het RNR-model inhoudt. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf stilgestaan bij het belang dat een interventie in overeenstemming is met het RNR-model en wat de gevolgen van een interventie kunnen zijn als deze niet aansluit bij de beginselen van het RNR-model. Tot slot wordt in de derde paragraaf de vertaalslag gemaakt naar de praktijk. Daar wordt uiteengezet op welke wijze het risico en de behoefte in kaart gebracht kunnen worden.

3.1 Het RNR-model

In 1990 ontwikkelden Andrews, Bonta en Hoge drie principes waar men rekening mee moet houden bij het kiezen van een interventie als men de kans op recidive zoveel mogelijk terug wil dringen. Deze beginselen zijn risico (Risk), behoefte (Need) en responsiviteit (Responsivity) en zijn gezamenlijk bekend komen te staan als het RNR-model (Andrews & Bonta, 2006). Het risicobeginsel bepaald wie een interventie opgelegd moet krijgen. Het behoeftebeginsel kan gebruikt worden om te bepalen waar die interventie zich op moet richten en het responsiviteitsbeginsel heeft betrekking op de manier waarop de interventie gegeven moet worden (Taxman & Caudy, 2015). In de loop der jaren heeft het RNR-model zich onder invloed van kritiek ontwikkeld en aangepast. Dezelfde drie beginselen staan nog steeds centraal, maar Andrews en Bonta (2006) hebben de kernbeginselen verder uitgewerkt en een aantal nieuwe beginselen toegevoegd. Hieronder wordt een voor een bij de drie kernbeginselen stilgestaan.

3.1.1 Het risicobeginsel: wie moet een interventie opgelegd krijgen?

Het risicobeginsel houdt in dat de gekozen interventie zoveel mogelijk moet aansluiten bij het risico dat een persoon weer opnieuw de fout in gaat en dus recidiveert. Dit beginsel valt daarmee volgens Andrews en Bonta (2006) uiteen in twee delen. Het eerste aspect is dat de kans op recidive voorspeld kan worden. Als men niets zinnigs kan zeggen over de kans op recidive, kan een interventie nooit anders dan door toeval aansluiten bij de kans op recidive. Andrews en Bonta gaan ervan uit dat men het risico op recidive tot op zekere hoogte in kaart kan brengen. Het risico op recidive hangt af van risicofactoren en beschermende factoren. Risicofactoren zijn de omstandigheden of kenmerken van een persoon die ervoor zorgen dat die persoon een grotere kans loopt om te recidiveren. Dynamische risicofactoren zijn vervolgens die risicofactoren die veranderd kunnen worden. Ze zijn daarmee het

tegenovergestelde van statische risicofactoren. Statische risicofactoren kunnen niet aangepast worden, deze kenmerken blijft een persoon altijd houden en daarop interveniëren heeft dan ook geen zin.

Het tweede aspect van het risicobeginsel is vervolgens dat de ingeschatte kans op recidive verband houdt met de zwaarte van de interventie die men krijgt opgelegd. Mensen die een hoger risico op recidive hebben, dienen een intensievere en langdurige interventie te krijgen dan mensen die een laag risico op recidive hebben. Die mensen dienen in sommige gevallen zelfs helemaal geen interventie opgelegd te krijgen. De kans dat zij opnieuw de fout in gaan, is dan al zo klein dat een interventie die kans niet noemenswaardig kleiner zou maken (Andrews en Bonta 2006)

3.1.2 Het behoeftebeginsel: waar moet de interventie op gericht zijn?

Als bepaald is wie een interventie moet krijgen, kan bepaald worden wat de inhoud is van die interventie. Daarover gaat het behoeftebeginsel. Daarvoor moet rekening gehouden worden met de dynamische risicofactoren van een persoon. Dynamische risicofactoren hangen samen met de criminogene behoeften van een persoon (Andrews & Bonta, 2006). Hierbij zijn enkel die behoeftes relevant die verband houden met het criminele gedrag. Het gaat er dus niet om wat een delinquent in het algemeen nodig heeft, maar wat hij nodig heeft om te stoppen met criminaliteit (Andrews en Bonta 2010).

Het behoeftebeginsel hangt dus samen met het risicobeginsel. Het risico dat iemand loopt om opnieuw in de fout te gaan, kan namelijk worden vastgesteld aan de hand van risicofactoren. Dynamische risicofactoren kunnen vervolgens het onderwerp van de interventie zijn (Andrews & Bonta 2010; Andrews & Dowden 2007). Als bijvoorbeeld bij een bepaald persoon de risicofactor drugsgebruik wordt vastgesteld, is de criminogene behoefte die daarbij hoort dat die persoon moet afkicken. Dynamische risicofactoren die gebruikt worden om het risico in te schatten en criminogene behoeften waar vervolgens op geïntervenieerd worden, zijn dus twee kanten van dezelfde medaille.

3.1.3 Het responsiviteitsbeginsel: hoe moet de interventie vormgegeven worden?

Het responsiviteitsbeginsel bestaat uit twee verschillende principes: het generieke responsiviteitsbeginsel en het specifieke responsiviteitsbeginsel. Generieke responsiviteit houdt in dat interventies die gebaseerd zijn op cognitieve gedragstheorieën en sociaal-leren theorieën het meest effectief zijn. Interventies gebaseerd op deze twee theorieën zijn namelijk het meest effectief in het beïnvloeden van gedrag in zijn algemeen, dus ook wanneer het gaat om het beïnvloeden van crimineel gedrag (Andrews & Bonta, 2006).

Het specifieke responsiviteitsbeginsel houdt in dat een interventie moet aansluiten bij de leerstijl van de betrokken persoon. Cognitieve vaardigheden als intelligentie, maar ook kenmerken als sociale angst of mate van volwassenheid zorgen ervoor dat verschillende personen op verschillende manieren leren. Zo kan groepstherapie bijvoorbeeld goed aansluiten bij delinquenten die graag sociaal

bezig zijn, maar kunnen anderen zich juist mentaal terugtrekken in een groep en daardoor niets leren. Het is daarom van belang dat deze kenmerken van een persoon in kaart worden gebracht en vervolgens de interventie wordt gekozen die daar het beste bij aansluit (Andrews & Bonta, 2006).

3.3 (Negatieve) effecten overheidsingrijpen

Overheidsingrijpen ter bestrijding van criminaliteit kan verschillende doelen dienen. De straf die een crimineel krijgt opgelegd kan een vergelding zijn voor hetgeen hij heeft gedaan. Een straf kan ook dienen ter beveiliging van de samenleving. Iemand die in de gevangenis zit, kan immers buiten de gevangenis geen nieuwe delicten meer plegen. Een opgelegde staf kan zo verschillende doelen dienen. Andere voorbeelden van deze zogenoemde strafdoelen zijn onder andere afschrikking, normbevestiging en het terugdringen van recidive (De Hullu, 2015). Het RNR-model sluit aan bij dat laatste strafdoel. Met een opgelegde straf of overheidsinterventie wordt beoogd dat iemand niet nogmaals de fout in gaat en op het rechte pad kan blijven. Op die manier kan de hoeveelheid criminaliteit in de toekomst verminderd worden. Onderzoek heeft meermaals aangetoond dat interventie is het meest effectief in het terugdringen van recidive als deze voldoet aan alle drie de kernbeginselen van het RNR-model (Andrews & Bonta 2006; Andrews & Dowden 2006; Andrews & Dowden 2007; Gutierrez & Bourgon 2012).

Wanneer geen rekening wordt gehouden met het RNR-model, kan het gebeuren dat personen niet de meest effectieve interventie krijgen opgelegd waardoor recidive minder wordt teruggedrongen dan had gekund. Geen rekening houden met het RNR-model heeft echter nog meer nadelen. Zo zal de aanpak van recidive minder kosteneffectief worden (Taxman, Pattavina, et al., 2013). Met de toepassing van het risicobeginsel wordt namelijk zoveel mogelijk voorkomen dat personen die nauwelijks tot geen risico lopen om opnieuw een delict te plegen, een (kostbare) interventie opgelegd krijgen. Het RNR-model kan beleidsmakers op deze manier dus helpen bij het verdelen van het budget (Vanbenschoten, 2008).

Een nog belangrijker argument voor het RNR-model is dat overheidsingrijpen ook een negatief effect kan hebben op het risico op recidive. Een goedbedoelde interventie zorgt er dan voor dat het risico op recidive stijgt in plaats van daalt. Andrews en Dowden (2007) hebben een meta-analyse uitgevoerd naar de effecten van interventies die aansluiten bij het RNR-model. Interventies die in zijn geheel niet aansloten bij een van de drie beginselen van het RNR-model, hadden een zeer klein of zelfs negatief effect op recidive. Met name sancties die werden opgelegd binnen gevangenissen en aan geen van de drie kernprincipes voldeden, hadden een negatief effect op recidive. Deze zorgden voor een gemiddelde stijging van de kans op recidive met 10 procent ten opzichte van de groep die de interventie niet kreeg.

Een voorbeeld van een interventie met averechtse gevolgen is Scared Straigt. Die interventie werd veelvuldig opgelegd aan jongeren om hen op het rechte pad te krijgen. Binnen dat programma

moesten jongeren die in aanraking waren gekomen met de politie een dag binnen de gevangenis verblijven. Onderdeel van dat programma was dat gedetineerden en gevangenisbewaarders de jongeren probeerden te intimideren. Het doel van Scared Straight was dat jongeren op deze manier bang werden voor een gevangenisstraf en daarom op het rechte pad wilden blijven (Petrosino et al., 2013). Een interventie als Scared Straight past niet binnen het RNR-model. Er werd namelijk niet rekening gehouden met de persoon van de verdachte. Iemand kreeg de interventie opgelegd als hij of zij een bepaald delict heeft gepleegd. Delictgedrag in het verleden is een risicofactor voor delictgedrag in de toekomst. Er werd echter niet rekening gehouden met de zwaarte van het delict. Ook andere persoonlijke omstandigheden waren niet van belang bij het bepalen wie een interventie kreeg opgelegd. Er werd ook niet gekeken naar de behoeften van de jongeren. Waarom zij het delict hadden gepleegd en wat zij nodig hadden om op het rechte pad te blijven, was niet van belang. Ook met hun leerstijlen en motivaties werd geen rekening gehouden en deze interventie is niet gebaseerd op sociale leertheorieën of cognitieve gedragstheorieën. Scared Straigt sluit dus niet aan bij de beginselen risico, behoefte en responsiviteit. Onderzoek heeft dan ook aangetoond dat jongeren die dit programma opgelegd kregen, niet minder recidiveerden. Sterker nog, ze belanden op latere leeftijd juist vaker in de criminaliteit dan een groep vergelijkbare jongeren die niet mee hebben gedaan aan het programma Scared Straight (Petrosino et al., 2000).

Het is goed mogelijk dat de negatieve effecten van overheidsingrijpen groter zijn dan nu op basis van onderzoek is vastgesteld. Publicatie bias kan er namelijk voor zorgen dat wetenschappelijke tijdschriften liever onderzoeken publiceren waarin een positief effect van een interventie wordt vastgesteld. Onderzoeken waarin geen effect of een negatief effect worden vastgesteld, worden vervolgens niet gepubliceerd (Welsh, Yohros & Zane, 2020). Deze onderzoeken zullen dan minder snel worden meegenomen in meta-analyses zoals die hierboven van Andrews en Dowden (2007).

3.3.1 Verklaringen negatieve effect interventies

Een van de verklaringen voor het negatieve effect van interventies op laag-risicopersonen is dat interventies personen met een laag risico en personen met een hoog risico samen kunnen brengen. Denk bijvoorbeeld aan een groepsinterventie waar personen tegelijkertijd en samen ander gedrag aanleren. Ook als er een individuele interventie is opgelegd, kunnen laag-risicopersonen en hoog-risicopersonen elkaar tegenkomen. Dat is bijvoorbeeld het geval als deze personen samen in een wachtkamer zitten of elkaar tegenkomen op een rookplaats. De laag-risicopersonen kunnen dan in gesprek komen met hoog-risicopersonen en attitudes en motieven van hen overnemen. Laag-risicopersonen lopen weinig risico om te recidiveren. Dat risico kan dus nauwelijks naar beneden worden gebracht, maar kan wel omhooggaan. Een interventie waarbij laag-risicopersonen en hoog-risicopersonen samenkomen, is dan ook geen goed idee (Andrews & Bonta 2010).

Een andere verklaring wordt geopperd door de labeling theorie. Deze theorie stelt dat secundaire deviantie in de hand kan worden gewerkt door een overheidsreactie op primaire deviantie.

Die overheidsreactie kan ervoor zorgen dat iemand wordt gelabeld als ‘crimineel’. Dit label kan vervolgens zowel door de reactie van de persoon zelf als de reactie van de samenleving op dat label zorgen dat iemand opnieuw de fout in gaat. Iemand kan het label ‘crimineel’ dat hem door de samenleving wordt opgeplakt, internaliseren en zichzelf ook gaan zien als crimineel. Als die persoon zich vervolgens gaat gedragen naar dat nieuw verkregen criminele zelfbeeld, is er sprake van secundaire deviantie. Het label ‘crimineel’ kan ook voor secundaire deviantie zorgen vanwege de reacties van de samenleving op de persoon. Instanties zoals scholen of werkgevers kunnen terughoudend zijn in de kansen die ze bieden aan mensen die zij als crimineel zien. Die mensen worden zo door de samenleving buitengesloten. Dat kan ertoe leiden dat iemand weinig conventionele kansen in de samenleving heeft en daarom in de criminaliteit belandt (Bernburg, 2019).

Labeling is ook de verklaring die Motz en collega’s (2020) aangedragen voor de negatieve effecten van Scared Straight. De jongeren kunnen het label van (toekomstige) crimineel dat zij in de gevangenis kregen opgeplakt, geïnternaliseerd hebben en zich daar vervolgens naar zijn gedragen. Het programma kan er eveneens voor gezorgd hebben dat de jongeren minder contact konden krijgen met prosociale vrienden omdat deze vrienden of hun ouders niet om wilden gaan met iemand met het label ‘crimineel’. Dan blijven enkel antisociale vrienden over. Het wordt dan lastiger voor de jongere om op het rechte pad te blijven.

Niet alleen interventies die zich afspelen in de gevangenis, ook lichtere overheidsinterventies kunnen een ‘crimineel’ label oplakken. Wiley en collega’s hebben in 2013 het labeling proces onderzocht onder jongeren in stedelijke gebieden van Amerika. Jongeren die gearresteerd werden, hadden drie jaar later slechtere schoolresultaten, meer delinquente vrienden en meer rationalisaties voor criminaliteit. Ook bij jongeren die enkel op straat staande waren gehouden door de politie, laten de gevolgen van labeling zien. Ook zij hadden significant slechtere cijfers, meer delinquente vrienden en meer rationalisaties dan jongeren zonder politiecontact. Daarnaast rapporteerden ze betrokken te zijn geweest bij gemiddeld vijf criminele activiteiten meer dan jongeren die nooit in contact zijn geweest bij de politie. Dit onderzoek laat daarmee zien dat ook lichter overheidsingrijpen zoals iemand staande houden op straat, de kans op crimineel gedrag kan verhogen.

De effecten van labeling op personen laten zien waarom het belangrijk is om interventies in overeenstemming te brengen met het RNR-model. Mensen die nauwelijks risico lopen om te recidiveren, zijn niet gebaat bij een intensieve interventie. Het risico op recidive kan immers nauwelijks verder verminderd worden. Tegenovergesteld kan het wel gebeuren dat overheidsinterventies de kans op recidive bij deze mensen juist verhogen.

Dat betekent niet dat andere interventies geen doel dienen en niet meer opgelegd zouden moeten worden. Zij kunnen nog steeds effectief zijn in het behalen van een van de andere strafdoelen. Meestal wordt een straf opgelegd met het oog op meerdere strafdoelen. Deze doelen kunnen met elkaar botsen (De Hullu, 2015). Zo kan het strafdoel vergelding vragen om een zware straf omdat er een zwaar misdrijf is gepleegd. Tegelijkertijd kan het zijn dat de dader een klein risico heeft om

nogmaals de fout in te gaan. Het strafdoel terugdringen van recidive vraagt dan juist om een milde straf. Als men aan beide strafdoelen tegemoet wil komen, zal een compromis gesloten moeten worden. De interventie zal dan mogelijk niet optimaal aansluiten bij het RNR-model en daarmee niet het meest effectief zijn in het terugdringen van recidive. Als het enige doel van een interventie echter is om recidive terug te dringen, dan kan men beter een interventie kiezen die aansluit bij het RNR-model.

3.2 Criminogene behoeften

Het behoeftebeginsel hangt samen met het risicobeginsel (Andrews & Bonta 2010; Andrews & Dowden 2007). Zoals in paragraaf 3.1.2 uiteengezet is, kunnen criminogene behoeften en risicofactoren als twee kanten van dezelfde medaille gezien worden. Belangrijke risicofactoren geven dus aan wat belangrijke criminogene behoeften zijn om op te interveniëren. In 2006 hebben Andrews en Bonta tien verschillende meta-analyses geanalyseerd en daaruit een lijst opgesteld met risicofactoren die het sterkst samenhangen met criminaliteit. Deze hebben zij de Big 4 en Central 8 genoemd. Hieronder zullen ze besproken worden, waarbij ook wordt aangegeven welke criminogene behoeften bij de risicofactoren horen en hoe daar eventueel aan tegemoet gekomen kan worden. Vervolgens wordt ingegaan op interactie tussen de verschillende risicofactoren. Daarna wordt het herhalen van behoefteonderzoek besproken.

3.2.1 De Big 4 en Central 8

De vier belangrijkste risicofactoren noemen Andrews en Bonta (2006) de Big 4. Deze risicofactoren aangevuld met vier andere risicofactoren vormen samen de Central 8. Een eerste risicofactor van de Big 4 is antisociaal gedrag in het verleden. Een persoon loopt een hoger risico om te recidiveren als hij in het verleden antisociaal gedrag heeft laten zien. Dat is een statische risicofactor. Geen enkele interventie zal ervoor zorgen dat iemand in het verleden minder antisociaal gedrag heeft laten zien. Bij deze risicofactor hoort dus ook geen criminogene behoefte. Voor de andere risicofactoren is dat wel het geval (Andrews en Bonta, 2006).

De tweede risicofactor is een antisociale persoonlijkheidspatroon. Dit patroon kenmerkt zich door impulsief en agressief gedrag. Trainingen die de persoon leert om beter met teleurstellingen om te gaan en agressiviteit te beteugelen, komen tegemoet aan deze behoefte. De derde factor zijn antisociale cognities. Daarmee wordt bedoeld dat iemand een positieve houding en bijbehorende rationalisaties heeft ten opzichte van criminaliteit. De bijbehorende interventie is dan gericht op het omzetten van de positieve houding ten opzichte van criminaliteit in een negatieve houding ten opzichte van criminaliteit (Andrews en Bonta, 2006).

De vierde risicofactor van de Big 4 is het hebben van antisociale associaties. Hiermee wordt bedoeld dat iemand veel omgaat met criminelen en mensen met een positieve houding ten opzichte van criminaliteit. Interventies die hierbij horen, zijn gericht op het sociale netwerk van de persoon

waarbij geprobeerd wordt om de persoon contact te laten leggen met mensen die een negatieve houding hebben ten opzichte van criminaliteit (Andrews & Bonta 2006).

De Big 4 aangevuld met nog vier risicofactoren vormen de Central 8. Deze vier risicofactoren hebben volgens Andrews en Bonta (2006) minder invloed op het risico op recidive dan de Big 4, maar zijn nog steeds belangrijk om rekening mee te houden. De eerste is het ontbreken van goede familie- of gezinsbanden. Hier kan men aan tegemoet komen door conflicten binnen het gezin te verminderen en de relaties te versterken. De tweede is het niet hebben van school of werkprestaties. Een interventie die daarbij hoort, is gericht op het verbeteren van de prestaties op school of in het werk. Een derde risicofactor gaat over de vrijetijdsbesteding. Als een persoon gedurende de dag niets beters te doen heeft dan bezig zijn met criminaliteit, zal dat de kans op recidive vergroten. Als men hierop in wil spelen, moet men dus zorgen dat die tijd wordt ingevuld met andere, nuttige bezigheden die niet met criminaliteit te maken hebben. De risicofactor die de Central 8 compleet maakt, is middelenmisbruik. Het laten afkicken van iemand zal er dan voor zorgen dat het risico op recidive wordt verkleind.

Factoren als mentale of fysieke gezondheid bleken niet significant samen te hangen met criminaliteit (Andrews & Bonta, 2006). Een interventie die enkel is gericht op mentale gezondheid, zal dan ook weinig effect hebben op het recidivegehalte. Om het in de woorden van Andrews en Bonta (2010) te zeggen: "*increasing an offender's self-esteem without regard to procriminal attitudes may result in a self-confident criminal*" (p. 45). Enkel aandacht besteden aan mentale gezondheid zonder daarbij rekening te houden met antisociale cognities, zal de recidivecijfers dus niet doen dalen. Dat betekent zeker niet dat men geen aandacht aan deze factoren moet besteden, ze kunnen namelijk wel indirect invloed hebben op recidive. Een slechte mentale gezondheid kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat iemand niet openstaat voor interventies gericht op de criminogene behoeften. Therapieën die de mentale gezondheid verbeteren, kunnen dan invloed hebben op de criminogene behoeften en zo indirect van invloed zijn op het recidiverisico. Het is dan wel van belang dat de criminogene behoeften ook worden aangepakt, een interventie die alleen is gericht op niet-criminogene behoeften zal weinig invloed hebben op het recidive risico (Taxman & Caudy, 2015).

Het is belangrijk om niet alleen te denken in termen van risicofactoren maar ook te kijken naar kenmerken van personen die ervoor zorgen dat die persoon minder snel zal recidiveren. Dat geeft een completer beeld van iemands persoonlijkheid omdat positieve en negatieve punten worden meegenomen. Beschermende factoren hangen samen met criminogene behoeften en zijn het tegenovergestelde van de risicofactoren. Zo is een risicofactor dat iemand geen sterke familiebanden heeft. De criminogene behoefte die daarbij hoort, is de behoefte aan sterkere familiebanden. De bijbehorende beschermende factor is dan dat iemand sterke familiebanden heeft en de persoon ondersteunen om op het rechte pad te blijven (Andrews & Bonta, 2007). De voorwaarde daarbij is wel dat de familieleden criminaliteit afkeuren. Familieleden kunnen immers ook een positieve houding hebben ten opzichte van crimineel gedrag en de persoon juist aanmoedigen om meer criminaliteit te plegen. In dat geval zijn de sterke banden met familieleden juist een risicofactor en heeft iemand

behoefte aan minder contact met en minder invloed van de criminele familie. Met name een sterke band met een delinquente broer of zus is een sterke risicofactor voor criminaliteit (Maneiro et al., 2022).

3.2.2 Interactie tussen de verschillende criminogene behoeften

Andrews en Bonta (2006) hebben de lijst met risicofactoren gebaseerd op een analyse van tien verschillende meta-analyses. Elk verband tussen een risicofactor en recidive hebben ze gebaseerd op ten minste één meta-analyse. Daarbij hebben zij echter niet gekeken naar de interactie tussen die verschillende risicofactoren (Taxman et al., 2013). Uit recenter onderzoek blijkt dat de verschillende risicofactoren wel degelijk met elkaar interacteren en dat die interactie mogelijk kan verschillen tussen verschillende dadergroepen. Grieger en Hosser hebben in 2013 onderzocht welke risicofactoren van de Central 8 recidive onder Duitse jongeren het best voorspelde. Zij hebben daarbij onderscheid gemaakt tussen jongeren die opnieuw een delict pleegden en jongeren die specifiek opnieuw een geweldsdelict pleegden. Grieger en Hosser (2013) vonden dat de belangrijkste risicofactoren bij jongeren in Duitsland slechte prestaties op school, antisociale associaties, middelen misbruik en een verleden van antisociaal gedrag waren. Als enkel werd gekeken naar recidive waarbij een geweldsdelict werd gepleegd, waren slechte prestaties op school, een verleden van antisociaal gedrag, antisociale cognities, vrijetijdsbesteding de belangrijkste risicofactoren. Het onderscheid tussen de Big 4 en de overige risicofactoren van de Central 8 zal dus waarschijnlijk niet zo strikt zijn als Andrews en Bonta in 2006 stelden.

Niet alleen de manier waarop de risicofactoren zich tot elkaar verhouden, ook als het gaat om de inhoud van de risicofactoren blijkt de werkelijkheid ingewikkelder te zijn dan het lijstje van Andrews en Bonta doet vermoeden. Zo is een van de risicofactoren van de Central 8 middelenmisbruik. Taxman en collega's concludeerden in 2013 dat het uitmaakt welk soort drugs gebruikt wordt. Vooral het gebruik van harddrugs bleek samen te hangen met criminaliteit terwijl het gebruik van wiet nauwelijks verband hield met criminaliteit. Het verband tussen harddrugs en criminaliteit werd met name veroorzaakt door de drang van de drugsgebruiker om meer drugs of geld voor drugs te verkrijgen. Taxman en collega's vonden daarom dat drugsmisbruikers met name vaker vermogensdelicten plegen. Ook zijn ze vaker betrokken bij drugshandel dan personen die geen harddrugs misbruiken. Mensen die alcohol misbruikten, kwamen met name vaker in aanraking met justitie omdat zij dronken achter het stuur kropen (Taxman et al, 2011). Verder onderzoek zal moeten uitwijzen wat de risicofactoren van de Central 8 precies inhouden, hoe ze zich tot elkaar verhouden en voor welke dadergroepen welke risicofactoren het meest relevant zijn.

3.2.3 Herhalen behoefteonderzoek

Ook als duidelijk is welke risicofactoren en welke bijbehorende criminogene behoeften het meest belangrijk zijn, kan het lastig zijn om in kaart te brengen welke persoon nou precies welke criminogene behoeften heeft. Het gebruik van een risico-instrument kan daarbij helpen. Dat geeft meestal betrouwbaardere resultaten dan het professionele oordeel van een deskundige dat hij baseert op zijn ervaring (Aegisdottir et. al., 2006). Daarbij is het eveneens van belang om te bedenken dat criminogene behoeften kunnen veranderen. Het is immers juist de bedoeling dat deze door een interventie veranderen, zodat delinquenten steeds minder criminogene behoeften hebben en als gevolg daarvan een kleiner risico hebben om te recidiveren. Het is daarom van belang om het onderzoek naar de criminogene behoeften te herhalen.

Wooditch, Tang, Taxman (2014) hebben laten zien dat een aantal criminogene behoeften al binnen zes maanden significant verminderen. Zij hebben gekeken naar de veranderende behoeften van 251 delinquenten in hun proeftijd. Zij kregen gedurende twaalf maanden therapieën die in overeenstemming zijn met de principes van het RNR-model. De behoeften op grond van middelengebruik, sociaal netwerk en tijdsbesteding verbeterden significant binnen zes maanden. De delinquenten begonnen minder alcohol te drinken en drugs te gebruiken en gingen minder om met criminele familieleden en vrienden. Ook besteedden ze een groter deel van hun tijd aan activiteiten die niets met criminaliteit te maken hebben. Criminogene behoeften omtrent antisociale cognities en werk veranderden pas significant tussen zes en twaalf maanden.

Ook Schlager en Pacheco (2011) hebben onderzoek gedaan naar veranderende criminogene behoeften. Zij hebben 179 delinquenten in New Jersey in de Verenigde Staten onderzocht die in hun proeftijd een interventie hebben gekregen. Zij vonden onder andere dat behoeften omtrent school en werk, familiebanden, tijdsbesteding, sociaal netwerk en criminele cognities binnen een half jaar significant konden veranderen. In tegenstelling tot Wooditch et al (2014) waren behoeften omtrent middelenmisbruik in deze onderzoekspopulatie niet significant veranderd binnen een half jaar. Het staat dus wel vast dat behoeften kunnen veranderen binnen een half jaar. Dat maakt het raadzaam om in ieder geval elke zes maanden opnieuw een behoefteonderzoek te doen.

4. De persoonsgerichte aanpak in Midden-Nederland

Afspraken tussen gemeenten en verschillende zorg- en veiligheidspartijen in Midden-Nederland over de PGA zijn vastgelegd in een privacy convenant (Taskforce en Werkgroep PGA, 2016). Veiligheidsregio Midden-Nederland bestaat uit alle gemeenten in de provincies Utrecht en Flevoland en de gemeenten in de Gooi- en Vechtstreek. Door het privacy convenant ziet iedere PGA in Midden-Nederland er in de basis ongeveer hetzelfde uit. In dit hoofdstuk zal nader worden toegelicht wat de

PGA in Midden-Nederland precies inhoudt en welke kaders daarbij gegeven worden door het convenant.

4.1 Een integrale aanpak van overlastgevers

In 2016 (Taskforce en Werkgroep PGA) bleek er behoefte te zijn aan een integrale aanpak voor overlastgevers die meerdere delicten op hun naam hebben staan en met complexe problematiek die niet door één zorg- of veiligheidspartij aangepakt konden worden. Bij deze mensen is er sprake van problematiek op meerdere leefgebieden. Een samenwerking tussen verschillende partijen waarbij op verschillende leefgebieden interventies kunnen worden ingezet, is dan wenselijk. Op dat moment bestond al de persoonsgerichte aanpak in de verschillende Veiligheidshuizen. Die aanpak wordt de persoonsgerichte aanpak van de Top-X genoemd. Die aanpak is echter meer gericht op veelplegers van High Impact Crime zoals woninginbraken en straatroven (Van Gaalen, 2017). Hierdoor ontstond er een groep mensen waarbij de problematiek en de criminele activiteiten niet 'ernstig' genoeg waren voor de persoonsgerichte aanpak in een Veiligheidshuis, maar niet konden worden opgelost door één zorgpartij. In dat gat is de PGA ontstaan (Taskforce en Werkgroep PGA, 2016).

De samenwerking tussen de gemeenten en de verschillende partijen is bekrachtigd in het privacy convenant. In dat convenant staan niet alleen afspraken over het delen van gegevens tussen de partijen, maar ook het doel en de doelgroep van de PGA. Het doel van de PGA is volgens dat convenant meer dan enkel het terugdringen van overlast, problemen op verschillende leefgebieden worden ook aangepakt om iemand de kans te geven (weer) volwaardig mee te draaien in de maatschappij. In de PGA kunnen interventies worden opgelegd op basis van civielrecht, strafrecht en bestuursrecht alsook interventies op het gebied van sociaal werk (Taskforce en Werkgroep PGA, 2016). De Lokale PGA bevindt zich daarmee op het grensvlak tussen zorg en veiligheid (Korhorn et al., 2020).

Partijen die bij de PGA betrokken zijn, zijn naast de gemeenten onder andere de politie, het Openbaar Ministerie (OM), reclassering, verslavingszorg, partijen op het gebied van geestelijke gezondheidszorg en woningcorporaties. De partners hebben regelmatig overleggen met elkaar waarbij de voortgang van een casus wordt besproken en de eventuele interventies die daarbij moeten worden opgelegd. Het OM verstrekt alleen gegevens die noodzakelijk zijn voor de PGA, en neemt niet actief deel aan overleggen binnen de PGA. Wel kan het OM beslissen om informatie vanuit de PGA (bijvoorbeeld de houding en mate van medewerking van de betrokken persoon) mee te nemen in de afdoening van een strafbaar feit. Het overleg tussen partners wordt voorgezeten door de PGA-expert. De PGA-expert is aangesteld door de gemeente en coördineert de samenwerking tussen de verschillende partijen (Taskforce en Werkgroep PGA, 2016).

4.2 Aanmeldcriteria

Niet iedereen kan zomaar opgenomen worden in de PGA. In het privacy convenant zijn vier criteria opgenomen waaraan iemand moet voldoen om in de PGA te kunnen komen. Het eerste criterium is dat de aanmeldende partij van mening is dat het de problematiek niet meer alleen kan oplossen. De interventies die die partij heeft ingezet, hebben hun doel niet bereikt. Het tweede criterium houdt in dat de problematiek van de betrokkene dusdanig complex is dat een integrale aanpak vanuit minstens twee leefgebieden nodig is. Het derde criterium gaat over de veiligheidscomponent van de PGA. De betrokkene dient minstens twee politieregistraties in het afgelopen jaar gehad hebben. De betrokkene vormt daarnaast een bedreiging voor de openbare orde of de veiligheid van zichzelf of anderen. Het laatste criterium is dat de persoon niet voldoet aan de criteria om opgenomen te worden in de aanpak vanuit het Veiligheidshuis (Taskforce en Werkgroep PGA, 2016).

4.3 Het PGA-traject

Het PGA-traject begint met een aanmelding. Vervolgens zal er een triage plaatsvinden waarbij een aantal of alle betrokken partners van een gemeente bekijken of de casus voldoet aan de criteria. Is een integrale aanpak inderdaad noodzakelijk? Als wordt besloten om iemand op te nemen in de PGA, dient die persoon daarvan op de hoogte te worden gesteld (Korhorn et al., 2020). In het privacy convenant is opgenomen dat de PGA niet van start kan gaan voordat een van de partners de cliënt heeft verteld dat hij of zij in de PGA is opgenomen en waarom. Daarbij moet de cliënt ook de kans krijgen om te vertellen wat hij of zij daarvan vindt (Taskforce en Werkgroep PGA, 2016). Meestal wordt de cliënt op de hoogte gesteld van het PGA-traject door een brief van de burgemeester die door een wijkagent persoonlijk aan de cliënt wordt overhandigd (Korhorn et al., 2020).

De PGA-expert dient er volgens het privacy convenant eveneens voor te zorgen dat er zo snel mogelijk een startgesprek plaatsvindt met de cliënt. Dat is een gesprek waarbij de cliënt wordt verteld wat de PGA inhoudt en wat dat voor hem betekent. Ook krijgt hij de gelegenheid om te vertellen wat hij ervan vindt dat hij in de PGA is opgenomen. Daarnaast wordt hij ingelicht over de gegevens die tussen de partijen worden gedeeld en wat zijn rechten daarbij zijn (Taskforce en Werkgroep PGA, 2016). Vervolgens kan een plan van aanpak worden opgesteld. Daarbij bespreken de partijen welke problemen de cliënt ervaart. Er wordt aangeraden om daarbij ook de PGA-monitor in te vullen. Die monitor zal verder worden besproken in hoofdstuk 6 van deze scriptie. Nadat de problemen in kaart zijn gebracht, onderzoeken de partijen welke interventies het beste kunnen worden opgelegd, in welke volgorde dat wenselijk is en welke partij dat gaat oppakken. Soms is de cliënt aanwezig bij dit overleg. De voortgang van de PGA wordt vervolgens periodiek in PGA-overleggen besproken (Korhorn et al., 2020).

PGA-overleggen kunnen verschillende vormen aannemen en in een gemeente kunnen meerdere vormen naast elkaar voorkomen. Globaal zijn er twee vormen te onderscheiden. Een

structureel overleg is een overleg tussen een vaste groep partners dat op een vast moment plaatsvindt. Dat kan bijvoorbeeld iedere week of iedere maand zijn. Hierbij worden verschillende casussen besproken. Bij elke casus wordt stilgestaan om te bespreken wat de vooruitgang is binnen die casus en of er mogelijk dingen moeten worden aangepast in het plan van aanpak. Een casus-overleg is een overleg dat dieper ingaat op één casus. Hierbij zijn de ketenpartners aanwezig die specifiek betrokken zijn bij die casus. De cliënt zelf kan ook bij dit overleg aanwezig zijn. Tijdens een casus-overleg is meer tijd en ruimte om de casus goed te bespreken en te bepalen welke vervolgstappen genomen moeten worden (Korhorn et al., 2020).

Het PGA-traject wordt afgesloten als de doelen zijn behaald en de cliënt geen overlast meer pleegt. Dat wil niet zeggen dat alle problemen van de cliënt zijn opgelost, maar wel dat een integrale aanpak niet meer noodzakelijk is. De aanpak kan dan worden afgeschaald naar een zorgpartij. Deze zorgpartij zal de benodigde hulp aanbieden. Het PGA-traject kan ook eindigen omdat iemand ondanks meerdere interventies niet verandert maar juist in zijn criminaliteit verhard. In dat geval kan er worden opgeschaald naar de Top-X (Korhorn et al., 2020).

5. De PGA in de praktijk

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet wat de PGA in Midden-Nederland inhoudt. Het privacy convenant geeft de kaders voor de PGA in de verschillende gemeenten. De PGA is en blijft echter lokaal beleid. Daarom kan de PGA in elke gemeente anders zijn georganiseerd. Hieronder worden de verschillen tussen de onderzochte gemeenten uiteengezet. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op het proces van aanmelden, de verschillende categorieën PGA-cliënten en de verschillende overlegstructuren. Vervolgens volgt er een conclusie over de mogelijke invloed van die verschillen op het invullen van de monitor.

5.1 De aanmelding

In alle gemeenten worden veruit de meeste aanmeldingen gedaan door de politie (A1, A2, B2, C2, D1, E1, F2, G2, H2). Uit de aangemelde casussen in KeDo in gemeente A blijkt dat ongeveer 70% van alle casussen is aangemeld door de politie (A2 en A3). De PGA-expert van gemeente G schat dat in haar gemeente ongeveer 4 van de 5 18- casussen door de politie worden aangemeld. De rest is vooral afkomstig van partijen in het onderwijs, Leerplicht en Bureau Halt (G2 en G3). Bij de 18+ ligt dat volgens de PGA-expert van gemeente G anders. Daar is op het moment van onderzoek weinig capaciteit. Na aanmelding is er een lange wachtlijst. Partners anders dan de politie zijn daarom gestopt met het aandragen van PGA-casussen (G2).

De PGA-expert van gemeente F is juist actief bezig om de PGA ook bij andere partijen onder de aandacht te brengen. Woningcorporaties en de GGZ weten daardoor steeds beter de weg te vinden

naar de PGA in gemeente F. De PGA-expert vindt dat een positieve ontwikkeling (F2). De PGA-expert van gemeente D probeert juist minder reclame te maken bij andere partijen. Daar is namelijk sinds korte tijd een wachtlijst ontstaan (D2). Als er daar namelijk meer partijen gaan aanmelden, lukt het niet meer om alle casussen te kunnen verwerken. De PGA-expert vertelt daarover:

> "We proberen ook niet heel veel reclame te maken, anders kunnen we gewoon het werk niet stouwen. En ik denk dat als we dat wel doen dat we dan veel meer werk krijgen … Maar we kunnen dat nu nog niet behappen. Een piek in de aanmeldingen. We hebben er een paar weggepoetst van de week ... dus nou hebben we nog 10 in de wachtlijst. En daar hebben we de balen van, want liever doen we niks in wachtlijsten want we zijn wat dat betreft doener" (D2)

5.1.1 Variatie in aanmeldcriteria

Alle gemeenten hanteren in beginsel de aanmeldcriteria van Bureau RVS (A2, B2, C2, D1, D2, E2, F2, G2, H1 en H2). Gemeente A is hier erg strikt in. Een aanmelding die gedaan is door een ketenpartij wordt niet doorgestuurd als op het aanmeldformulier niet minstens twee politieregistraties zijn ingevuld en minstens twee interventies van twee verschillende partners (A2). Niet alle gemeenten passen de aanmeldcriteria echter altijd strikt toe. Zo geven de PGA-experts van gemeenten G en H aan dat nog wel eens wordt afgeweken van het vereiste van twee politieregistraties binnen een jaar tijd (G2, H1 en H2). Als er veel problematiek is binnen een casus en een multidisciplinaire aanpak nodig is, wordt een casus soms toch in de PGA opgenomen, ondanks dat er (nog) geen sprake is van twee politieregistraties. Zo geeft de PGA-expert van gemeente H aan dat hij het criterium van twee politieregistraties minder strikt toepast als de casus vraagt om een aanpak van meer dan twee partners en er ook zorgvragen op het gebied van veiligheid zijn (H1). Ook komt het voor dat de politie een casus aanmeldt die eigenlijk enkel met zorg te maken heeft en niet met veiligheid. Zulke casussen neemt de PGA-expert van gemeente H soms toch mee als er geen andere plek is waar zij terechtkunnen (H2). In gemeente G wordt een jongere soms preventief in de PGA opgenomen als hij of zij veel schoolverzuim heeft. De politiecontacten volgen volgens de PGA-expert dan vaak vanzelf (G2).

Andersom komt het ook voor dat gemeenten boven op de criteria van RVS nog eigen criteria hanteren. Zo geeft de PGA-expert van gemeente E aan kritisch te zijn wanneer hij bepaalt of iemand wel of niet de PGA in komt. Hij bedenkt of de bewoner niet toch ergens anders geholpen kan worden, bijvoorbeeld door de wijkagent of een zorgpartij. Hij vindt de PGA namelijk een label dat op iemand wordt geplakt. De PGA is er voor mensen die overlast veroorzaken en daar hebben mensen toch een bepaalde mening over. Hij wil voorkomen dat zomaar op iedereen dat label wordt geplakt. Alleen als het niet anders kan, wordt iemand opgenomen in de PGA (E2). De PGA-expert past daarmee (onbewust) het risicobeginsel van het RNR-model toe.

Gemeente D hanteert naast de criteria van RVS ook eigen criteria met het oog op de capaciteit (D1 en D2). Als er minder plekken zijn voor cliënten dan er mensen zijn die aan de criteria voldoen, moet er een keuze worden gemaakt welke mensen (als eerste) worden opgenomen binnen de PGA. Dat bepaalt de PGA-expert van gemeente D over het algemeen in gesprek met de ketenpartners. Dit heeft ertoe geleid dat in gemeente D de cliënten volgens de PGA-expert eerder twintig dan twee politieregistraties op hun naam hebben staan (D2).

5.2 Duur PGA-traject

Wanneer gevraagd wordt naar de looptijd van een PGA-traject is het antwoord meestal 'dat is maatwerk' (A2, D1, D2, F2, G1, H2.) Toch blijken gemeenten een richtlijn te hebben over hoelang een PGA-traject duurt. Zo duurt een PGA-traject in gemeente E in beginsel een jaar (E1). In gemeente A is dat één tot anderhalf jaar (A1). Daarbij zijn onder andere de PGA-criteria van belang. Als iemand niet meer aan de PGA-criteria voldoet, wordt iemand afgeschaald (A2). In gemeente G duurt een PGA-traject ook gemiddeld anderhalf jaar (G2). Daar is echter wel ten tijde van het onderzoek een wachtlijst van anderhalf jaar, dus cliënten die nu worden aangemeld, stromen over gemiddeld drie jaar pas weer uit (G2). Ook in gemeente G eindigt het PGA-traject in eindigt in beginsel als iemand niet meer aan de PGA-criteria voldoet, bijvoorbeeld omdat de laatste politieregistratie langer dan een half jaar geleden is. Daar wordt vanaf geweken als iemand nog veel overlast veroorzaakt of veel vraagt van de hulpverlening (G1).

Ook in gemeente F wordt tijdens een PGA-traject gekeken of iemand nog steeds aan de PGA-criteria voldoet. Als iemand al langer dan een jaar geen nieuwe politieregistraties heeft gekregen, is dat een reden om met de partners te overleggen of deze cliënt uit de PGA kan (F2). De PGA-expert probeert erop te letten dat interventies binnen een jaar zijn ingezet en hebben gewerkt, zodat de casus kan worden overgedragen aan een zorgpartij (F2). Desondanks zijn er in gemeente F ook casussen die al zeven jaar in de PGA zitten. Hij zegt daarover: "*Ik probeer daarvan af te komen, omdat ik denk: ja, er is al zoveel geprobeerd, moeten we iemand op de lijst gaan houden als we er niets mee kunnen?*" (F2) Bij casussen die langer dan twee jaar in de PGA hebben gezeten, wil hij onderzoeken of de casus op- of afgeschaald kan worden (F2).

Ook in de gemeente H is het streven om een PGA-traject maximaal één tot twee jaar te laten duren. De PGA-expert geeft daar echter ook bij aan dat een jaar in de praktijk meestal niet wordt gehaald (H2). Hij wil daar ook niet te rigide in zijn. Hij zegt over collega's die mensen korter dan een jaar in de PGA willen houden: "*4 keer 3 maanden is ook een jaar, denk ik dan. Wil je dat dan? Nee, dat wil ik eigenlijk niet*." (H2). Gebrek aan politiecontacten zijn in gemeente H evenmin een doorslaggevende reden om iemand uit de PGA te halen (H2). In gemeente H lijkt dus minder belang te worden gehecht aan de formele PGA-criteria en meer aan de omstandigheden van de casus.

In gemeente D wordt de grootste variatie van de duur van het traject gezien. Sommige mensen zitten volgens de PGA-expert maar drie maanden in PGA. Zij houden zich meteen aan de afspraken die tijdens het intakegesprek worden gemaakt en kunnen daardoor snel uit de PGA (D2). Zij vertelt daarover:

> "Het kan maar zo zijn dat als iemand zo goed in zorg, het lekker doet in al die leefgebieden lekker gaat scoren, van moeten we hem niet eerder uit de PGA halen? Want dat is ook een interventie. Naar iemand toe kunnen gaan en zeggen 'Hé pik, je hebt het hartstikke goed gedaan de laatste tijd" (D2).

Er zijn ook personen die levenslang in de PGA van gemeente D zitten. Zij zullen volgens de PGA-expert altijd begeleiding vanuit de PGA nodig blijven hebben (D1). Een van de doelgroepen waar de PGA zich in Utrecht op richt is die van personen met ernstige psychiatrische problematiek in combinatie met een verslaving. Deze mensen kunnen volgens de PGA-expert slecht tegen tegenslagen in het leven en vervallen dan weer in oud gedrag en komen in aanraking met de politie. Als het een periode goed gaat met een van deze personen, wordt de PGA opgeheven en wordt de zorg overgedragen aan andere partijen. De ervaring leert de PGA-expert echter dat een aantal mensen altijd weer terugkeert in de PGA. Zij zegt daarover: '*Je hebt namelijk gewoon mensen in de maatschappij waarvan je denkt van nou daar krijg je kippenvel van op mijn rug. En zolang ze niet onder de grond liggen, blijven we ermee bezig.*' (D2).

5.3 Tafels

Gemeenten kunnen de PGA opdelen in verschillende categorieën. Daarbij kunnen gesprekken worden ingepland met verschillende groepen partners en de verschillende categorieën kunnen door verschillende PGA-experts worden voorgezeten. Die verschillende categorieën worden tafels genoemd. Kleinere gemeenten hebben vaak maar één tafel. Zo wordt er in gemeenten B, C en E geen onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën cliënten (B2, C2, E1 en E2). In gemeente G is de PGA opgedeeld in een PGA voor 18+ en 18-. Ten tijde van het onderzoek liepen er echter vanwege personeelswisselingen en capaciteitsgebrek vooral zaken van de PGA voor 18- (G2). Ook gemeente A maakt onderscheid tussen 18+ en 18-. Binnen de tafel voor 18- is er nog een aparte categorie voor jongeren die betrokken zijn geweest bij een straatroof (A2). Gemeente F heeft een tafel voor 18-, een tafel voor 18+ en een aparte tafel voor woonoverlast. Woonoverlast is volgens de PGA-expert namelijk een groeiend probleem in gemeente F waardoor er behoefte was aan een aparte tafel om deze problematiek het hoofd te bieden (F2).

In gemeente D wordt onderscheid gemaakt tussen jeugd en hoog-risicopersonen. Jeugd gaat daarbij voornamelijk om jongens die door oudere jongens verleid worden om criminaliteit te plegen en

actief te worden in de drugswereld. Een harde leeftijdsgrens wordt daarbij niet gesteld. Hoog-risicopersonen ziet op personen met complexe problematiek waarbij vaak sprake is van psychiatrische problemen in combinatie met andere problemen zoals bijvoorbeeld een verslaving (D2). Ondanks de naam van de tafel Jeugd, is in gemeente D de PGA dus meer opgedeeld aan de hand van de vorm van criminaliteit dan op basis van leeftijd. Ook minderjarigen die last hebben van complexe psychiatrische problematiek komen namelijk terecht in de PGA voor hoog-risicopersonen.

In de gemeente H gebeurt iets vergelijkbaars. Zij hebben geen strikte onderverdeling in categorieën, maar ze verdelen casussen wel onder in clusters. Elke cluster wordt in een apart overleg besproken waarbij partners aan tafel zitten die iets te maken hebben met dat cluster. Er zijn namelijk te veel lopende casussen om die allemaal tegelijkertijd in één overleg te bespreken. Op deze manier wordt er ook voor gezorgd dat de partners die iets met de problematiek te maken hebben, aan tafel zitten en andere partners niet. De privacy van de cliënt wordt zo beter beschermd en ketenpartners kunnen hun tijd zo beter besteden omdat zij niet aanwezig zijn bij overleggen over casussen waar zij niets mee te maken hebben. Zo zal een leerplichtambtenaar niet aan tafel zitten wanneer volwassen mensen met GGZ-problematiek worden besproken. In gemeente H wordt onderscheid gemaakt tussen het cluster voor jongeren-jongvolwassenen, het cluster voor mensen met GGZ problematiek en het cluster voor mensen die vaker criminaliteit plegen en waarschijnlijk worden opgeschaald naar de top-x (H2).

5.4 Overlegstructuur

In gemeenten A, C wordt de casus besproken in een casus-specifiek overleg. Idealiter is daar volgens de PGA-experts van gemeenten A en C de cliënt aanwezig (A2, A3 en C2). In gemeente G vindt er eens in de twee weken een structureel overleg plaats. Dat overleg is vooral gericht op triage. Nieuwe aanmeldingen worden besproken en samen wordt bepaald wie er aan de criteria voldoet om in de PGA te komen (G1 en G2). Daarnaast worden tijdens dit overleg ook procedurele kwesties besproken zoals bijvoorbeeld een nieuwe partner of nieuwe bestuursrechtelijke middelen (G2). Vervolgens vindt zo snel mogelijk een gesprek plaats met de cliënt en - als het om een minderjarige gaat - diens ouders (G1). Daarna wordt de casus met name besproken in casus-specifieke overleggen waarbij bij voorkeur de cliënt aanwezig is. Aan het eind van ieder overleg wordt met elkaar besproken wanneer er weer een nieuw overleg plaats moet vinden. Meestal is dat tussen zes en acht weken (G2 en G3).

In gemeente B vinden enkel structurele PGA-overleggen plaats. Dat betekent volgens de PGA-expert niet dat er nooit met de cliënt wordt gepraat. De PGA-expert kan ook alleen of met een andere partner in gesprek gaan met de cliënt, maar het verloop van de casus wordt in beginsel besproken tijdens het structurele overleg (B2 en B3). In gemeente H vindt elke maand een structureel PGA-overleg plaats. De PGA-expert van gemeente H omschrijft deze structurele PGA-overleggen als volgt: *"PGA-overleggen zijn overkoepelend procesmatig, hè van loopt het? Weet iedereen elkaar nog te*

vinden? Waar zijn de haken en ogen? Wat kunnen wij vanuit de gemeentelijke regie daarin nog betekenen" (H2). De PGA-expert van gemeente H streeft ernaar om vier tot vijf casussen te bespreken binnen zo'n overleg, maar dat kunnen er ook meer of minder zijn. Daarnaast worden er ook elke maand casus-specifieke overleggen gevoerd waarbij de cliënt zelf aanwezig is. Daarbij wordt met de cliënt en de partners besproken hoe het op dat moment met de cliënt gaat (H2).

In gemeente F gebeurt hetzelfde. Periodiek vindt een overleg plaats met alle vertegenwoordigers van de verschillende betrokken instanties. Voor de tafel 18- is dit eens in de twee weken, voor de tafel 18+ eens in de maand en voor de tafel woonoverlast eens in het kwartaal. Het structurele overleg tussen de partners van de 18+ tafel is op het moment van onderzoek echter al een paar keer niet doorgegaan omdat er niet voldoende was om te bespreken. Het structurele overleg wordt daarom mogelijk opgeheven (F2). De PGA-expert van gemeente F zegt daarover: "*ik ga niet bij elkaar komen om het bij elkaar komen."* (F2). Dit ligt anders voor de 18- tafel. Daar zijn de verschillende partijen erg actief en zijn de structurele overleggen altijd erg waardevol volgens de PGA-expert (F2). Naast structurele overleggen zijn er in gemeente F ook casus-specifieke overleggen. De mensen die daarbij aan tafel zitten, verschillen met de mensen die aanschuiven bij het structurele overleg. Daar worden namelijk de vertegenwoordigers van de verschillende betrokken organisaties voor uitgenodigd, terwijl bij het casus-specifieke overleg de mensen aanwezig zijn die direct betrokken zijn bij de casus (F1 en F2). Zo is bij het structurele overleg een afgevaardigde van de politie aanwezig die voor heel gemeente F spreekt en zal bij een casus-specifiek overleg de wijkagent van de cliënt aanwezig is. De cliënt zelf mag daar ook bij aanwezig zijn, maar die komt meestal niet (F2). De PGA-expert zag dat graag anders: '*Ik heb ook liever gewoon dat we met mensen praten in plaats van dat we over ze praten. Maar dat laat ik bij de mensen zelf*' (F2).

De PGA-expert van gemeente D deelt deze mening. Ook daar worden de meeste overleggen echter zonder de cliënt gehouden. De PGA-expert van gemeente D legt uit waarom dat zo is:

> "Bij ons is het bovendien ook de bedoeling dat we zoveel mogelijk met de cliënt doen. Alleen trekken ze het bij ons slecht dat ze met een heel apparaat en ketenpartners aan tafel zitten. En het is ook niet de bedoeling dat als ze dan teruggaan naar de instelling dat ze dan helemaal ontregeld zijn van zo'n overleg." (D2).

De PGA-expert zorgt er vervolgens wel voor dat de cliënt door een van de ketenpartners op de hoogte wordt gesteld van hetgeen dat er is besproken. De manier waarop dat gebeurt, is maatwerk. Zo kan ze met een klein aantal partners een gesprek met de cliënt voeren als deze in de gevangenis zit. Of ze geeft een briefje mee aan de wijkagent met informatie die de wijkagent moet overbrengen aan de cliënt (D1). De casus-specifieke overleggen waarin dit wordt besproken, vinden niet op vaste momenten plaats. Zij worden ingepland op momenten dat daar behoefte aan is. De overleggen kunnen ook digitaal gehouden worden waarbij de verschillende partijen met elkaar videobellen. In gemeente D

zijn geen structurele overleggen waarbij met alle partners alle casussen worden besproken om de simpele reden dat er in gemeente D te veel zaken zijn om ze allemaal binnen een paar uur goed te kunnen bespreken (D1 en D2).

5.5 Concluderend: verschillen in PGA tussen gemeenten

5.1.1 Andere mensen in de PGA?

Geconcludeerd kan worden dat de wijze waarop de PGA georganiseerd is, per gemeente verschilt. Dat kan er in de eerste plaats voor zorgen dat er andere mensen in de PGA komen. Dat begint al bij de aanmelding. Gemeente F probeert actief organisaties in te lichten over de PGA zodat verschillende partijen mensen kunnen aanmelden. In gemeenten D en G worden er vanwege een capaciteitsgebrek juist geen organisaties benaderd met de vraag of zij PGA-waardige cliënten hebben. De variatie aan organisaties die aanmelden, kunnen ervoor zorgen dat meer of andere personen worden aangemeld voor de PGA. Volgens de PGA-expert van gemeente B is het ook belangrijk wie er bij die organisaties werkt. Zij is behalve in gemeente B ook werkzaam als PGA-expert in een andere gemeente. Het is haar opgevallen dat de wijkagent van gemeente B erg oplettend is en erg begaan is met de PGA waardoor er in gemeente B aanzienlijk meer aanmeldingen komen dan in de andere gemeente (B2).

De manier waarop de aanmeldingscriteria gehanteerd worden, is ook van invloed op wie en hoeveel mensen er in de PGA komen. De PGA-expert van gemeente E is kritisch bij het bepalen of iemand in aanmerking komt voor de PGA en ook de PGA-expert van gemeente A past de criteria strikt toe. De PGA-experts van gemeenten G en H passen de criteria daarentegen eerder soepel toe. Ook als er (nog) geen sprake is van twee politieregistraties, maar iemand heeft wel hulp nodig die de partners niet alleen kunnen bieden, kan iemand worden opgenomen in de PGA. Dat zorgt ervoor dat er meer mensen in de PGA terecht komen. Ook kan hun problematiek deels verschillen, mensen die geen politieregistraties hebben, zullen over het algemeen immers minder problemen met politie en justitie hebben.

Ook de verschillende tafels kunnen van invloed zijn op de personen die in de PGA komen. Gemeente F heeft ervoor gekozen om een speciale tafel in te richten voor het probleem woonoverlast en in Gemeente A is er een speciale tafel voor jongeren die betrokken zijn geweest bij straatovervallen. Daardoor wordt er in gemeente F veel aandacht besteedt aan mensen die woonoverlast veroorzaken en in gemeente A aan jongeren die betrokken zijn bij straatovervallen. Gemeente D kent de tafel Hoog-risicopersonen. De doelgroep daarvan zijn mensen met psychiatrische problemen in combinatie met andere problemen. De keuze voor een bepaalde doelgroep is een beleidskeuze die komt voort uit de lokale problematiek. Zo heeft gemeente F gekozen voor de tafel woonoverlast omdat er veel woonoverlast is in de gemeente. Ook als hier geen specifieke tafel voor was, zouden (een aantal van de) woonoverlastgevers dus waarschijnlijk in de PGA komen, omdat ze aan de PGA-criteria voldoen. De keuze voor een bepaalde doelgroep kan echter ook ingegeven zijn

door politieke overwegingen. Zo kan worden besloten dat woonoverlast meer aandacht dient te krijgen in de gemeente en dat er door die aandacht meer woonoverlastgevers in de PGA komen dan anders zou zijn gebeurd.

5.1.2 Invloed op het gebruik van de monitor

Wie er in de PGA komt, kan van invloed zijn op de betrokkenheid van de cliënt bij het invullen van de monitor. Zo zitten de cliënten van de tafel Hoog-risicopersonen in gemeente D meestal niet aan tafel omdat ze dat niet aankunnen (D2). Reclame maken bij andere instanties kan er eveneens voor zorgen dat er niet alleen andere cliënten aan tafel zitten, maar ook andere of meer partijen. Wie er aan tafel zit, wordt ook bepaald door de keuze voor een bepaald soort overleg. In gemeente B ligt de nadruk op structurele overleggen terwijl in gemeenten A, C, D en F de nadruk meer ligt op casus-specifieke overleggen. Gemeenten E, G en H kennen een combinatie van de twee. De PGA-experts van de gemeenten A, C, E, G en H geven aan dat er regelmatig een cliënt zit bij deze casus-specifieke overleggen. De PGA-experts van gemeenten D en F zouden eveneens graag de cliënt aan tafel hebben, maar dat is in die gemeenten meestal niet het geval. In gemeente D hangt dat weer samen met de doelgroep van de PGA.

Op die manier kan de indeling van de overleggen en de personen die daarbij aanwezig zijn ertoe leiden dat de monitor in verschillende gemeenten anders wordt gebruikt. Als een gemeente bijvoorbeeld geen casus-specifieke overleggen kent waarbij de cliënt aanwezig is, kan de monitor niet met partners en cliënt gezamenlijk worden ingevuld. Als de cliënt zelf aan tafel zit, kan de cliënt informatie inbrengen over zijn leven en gaten opvullen waar geen informatie over is. Dat kan tot meer of andere informatie leiden dan wanneer de cliënt niet betrokken wordt bij het invullen van de monitor. Dat kan er vervolgens voor zorgen dat leefgebieden anders gescoord worden omdat er andere informatie beschikbaar is. Datzelfde geldt voor de partners die wel of niet aan tafel zitten.

Dat de personen die aan tafel zitten invloed hebben op de beschikbare informatie, blijkt uit een voorbeeld dat de PGA-expert van gemeente F geeft. Hij kan namelijk niet altijd achterhalen of iemand een identiteitsbewijs heeft: *"Ik vraag het altijd wel aan de ketenpartners, maar vaak weten ze het niet"* (F2). Wanneer andere partners of de cliënt aan tafel hadden gezeten, was mogelijk wel bekend geworden of de cliënt een identiteitsbewijs heeft. Ook in gemeente H worden bepaalde leefgebieden soms niet goed ingevuld doordat bepaalde partijen niet aanwezig zijn (H2). De PGA-expert van gemeente H vertelt daarover: "*die waren er dan op dat moment niet dus dan kan je de meting niet helemaal op inhoud invullen dan wordt het een schatting*" (H2). Mensen die de ontbrekende informatie volgens de PGA-expert vaak wel weten, zijn de mensen die direct betrokken zijn bij de casus. De monitor wordt in gemeente H echter ingevuld tijdens de structurele overleggen. Daar zitten niet de direct betrokken hulpverleners aan tafel, maar mensen van de overkoepelende organisatie aan tafel. De manier waarop de structurele overleggen zijn georganiseerd in Gemeente H, heeft dus invloed op de beschikbare informatie.

Betrokkenheid van bepaalde partners of van de cliënt bij het invullen van de monitor, kan ook invloed hebben op de weging van de beschikbare informatie. Deze mensen kunnen verschillende meningen hebben over de score die het best bij de gegeven situatie past. De cliënt kan zijn leven bijvoorbeeld rooskleuriger beoordelen dan de PGA-expert. De PGA-expert van gemeente E is dan geneigd om de cliënt het voordeel van de twijfel te geven (E2). In gemeente H zorgt de aanwezigheid van verschillende partners voor een andere weging van de informatie. Daar komt het namelijk wel eens voor dat partijen het oneens zijn met elkaar. Er wordt dan voor een gemiddelde score gekozen (H2). De monitor wordt ingevuld en wie daarbij betrokken is, kan dus van invloed zijn op de informatie die beschikbaar is en hoe die wordt gewogen.

Tot slot kan ook de tijd dat iemand in de PGA blijft, van invloed zijn op de manier waarop de monitor wordt ingevuld. Dat zal vooral invloed hebben op het aantal malen dat een monitor wordt ingevuld. In gemeente A duurt de PGA gemiddeld één tot anderhalf jaar. Deze kortere looptijd kan ervoor zorgen dat er minder vaak een hermeting wordt ingevuld in gemeente A dan wanneer de looptijd bijvoorbeeld gemiddeld vijf jaar is. Als een casus minder lang loopt, zal de monitor ook niet nodig zijn of gebruikt kunnen worden om de ontwikkeling zichtbaar te maken.

6. De PGA-monitor

Een aantal jaar geleden heeft Bureau Regionale Veiligheidsstrategie (Bureau RVS) de PGA-monitor ontwikkeld. PGA-professionals kunnen deze monitor gebruiken om de stand van zaken in een bepaalde casus in kaart te brengen. In dit hoofdstuk zal verder worden uitgewerkt wat de PGA-monitor is, hoe deze ingevuld dient te worden en waar deze voor gebruikt kan worden. Ook zal aan het eind van dit hoofdstuk worden uitgelegd hoe de PGA-monitor zich verhoudt tot het RNR-model.

6.1 Ontwikkeling van de PGA-monitor

Bureau RVS heeft de PGA-monitor ontwikkeld om professionals te helpen een gestructureerde inschatting te maken van de behoeften van een persoon en tevens beter zicht te krijgen op de resultaten van de gekozen aanpak (Bureau RVS, 2020). Uit het werkveld waren signalen gekomen dat professionals gestructureerder wilden werken en in kaart wilden brengen welke problemen op de langere termijn moeten worden aangepakt, in plaats van enkel heen en weer te rennen tussen verschillende acute problemen (Bitter et al., 2020). De monitor brengt volgens de handleiding niet enkel in kaart waar de problemen zitten, hij kan ook gebruikt worden om de ontwikkeling in een casus te monitoren. Heeft de gekozen aanpak effect gehad en zijn de problemen op verschillende leefgebieden verminderd? De monitor kan eveneens gebruikt worden in de verantwoording van de gekozen aanpak.

De PGA-monitor is gebaseerd op de Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM). De ZRM is een instrument dat in 2010 is ontwikkeld door de gemeente Rotterdam en GGD Amsterdam. Met de ZRM kan een zorgprofessional inzichtelijk maken hoe zelfredzaam iemand in een bepaald leefgebied is. Iemand wordt gezien als zelfredzaam als hij in staat is om op een hoog genoeg niveau te kunnen functioneren in de samenleving (Lauriks et al., 2020). De PGA-monitor lijkt op de ZRM en overlapt deze deels. Zo werkt het scoren hetzelfde en zijn de meeste leefgebieden hetzelfde.

6.2 De leefgebieden

De PGA bestaat uit twaalf verschillende leefgebieden. Deze leefgebieden zijn Financiën, Identiteit, Houding, gedrag en vaardigheden, Werk en opleiding, Tijdsbesteding, Huisvesting, (Huiselijke) relaties, Geestelijke gezondheid, Lichamelijke gezondheid, Problematisch middelengebruik en verslaving, Sociaal netwerk en Justitie en politie (Bureau RVS, 2020). Een overzicht van deze leefgebieden met een korte omschrijving van de inhoud is te vinden in Bijlage 3.

Elk leefgebied kan gescoord worden op vijf bekwaamheidsniveaus die lopen van ‘acuut’ tot ‘volledig bekwaam’. Als een leefgebied op een 1 wordt gescoord, betekent dat dat er sprake is van acute problemen op dat leefgebied en dat hulp niet langer kan uitblijven. Een score van 2 geeft aan dat iemand niet bekwaam is. Iemand heeft problemen op dat leefgebied en is niet in staat om die op te lossen. De persoon dient hier extra begeleiding bij te krijgen. Een score van 3 betekent dat iemand beperkt bekwaam is. De persoon ervaart problemen op dit leefgebied, maar kan zich al dan niet met hulp net redden. Een 4 staat voor voldoende bekwaamheid. De situatie is stabiel en de persoon kan zich eventueel met hulp goed redden in dit leefgebied. Een score van 5 betekent dat iemand volledig bekwaam is. Deze persoon kan zichzelf zelfstandig goed redden. Hulp is niet nodig (Bureau RVS, 2020).

De niveaus zijn verder uitgewerkt per leefgebied. Zo betekent niveau 3 bij het leefgebied Tijdsbesteding “Onvoldoende activiteiten die plezierig/nuttig zijn maar voldoende structuur in de dag of enige afwijkingen in het dag-nacht ritme” (Bureau RVS, 2020, p. 11.). Een stap hoger, bekwaamheidsniveau 4 wordt omschreven als “Voldoende activiteiten die plezierig/nuttig zijn. Dag-nachtritme heeft geen negatieve invloed op het dagelijks leven.” (Bureau RVS, 2020, p.11).

Een aantal leefgebieden hebben eigen toelichting voor cliënten die jonger zijn dan 18 en in een enkel geval voor cliënten die jonger zijn dan 28. Zo wordt bij minderjarigen ook gekeken naar de opvoedvaardigheden en de financiële situatie van hun ouders. Bij cliënten onder de 28 is bij het leefgebied Werk en opleiding ook relevant of iemand een startkwalificatie heeft of bezig is om die te behalen. Deze toelichting komt niet in plaats van de toelichting die is gegeven voor volwassenen, maar vult het aan (Bureau RVS, 2020).

6.3 Het scoren van de leefgebieden

De PGA-expert draagt de verantwoordelijkheid voor het invullen van de monitor. Als de gemeente een speciaal softwarepakket heeft aangeschaft, kan de PGA-expert de monitor daarin invullen. In regio Midden-Nederland worden twee softwarepakketten gebruikt: KeDo en PGAx. Beide systemen kunnen gebruikt worden om alle relevante gegevens van een casus in op te slaan. De systemen hebben ook een ingebouwde optie om de monitor in te vullen. Er is ook een papieren versie van de monitor beschikbaar of een versie in Excel. Ook daarin kan men de leefgebieden scoren (Bureau RVS, 2020).

De monitors die zijn ingebouwd in de softwaresystemen laten bij ieder leefgebied de omschrijving van de verschillende bekwaamheidsniveaus zien om het professionals makkelijker te maken waar ze op moeten letten. De PGA-expert beoordeelt aan de hand daarvan per leefgebied van welk bekwaamheidsniveau sprake is. Daarbij moet de keuze worden gemaakt welk bekwaamheidsniveau het beste bij de casus past. Er kunnen geen halve scores worden gegeven. Iemand kan bijvoorbeeld niet deels beperkt bekwaam en deels voldoende bekwaam tegelijk zijn. Bij twijfel dient het laagste bekwaamheidsniveau gekozen te worden (Bureau RVS, 2020).

6.4 De monitor geeft overzicht

Als de monitor is ingevuld, krijgt de PGA-expert een overzicht van de ernst van de problemen op de verschillende leefgebieden. Elke score heeft een eigen kleur gekregen, waarbij de laagste score rood is en de hoogste score groen. Zo kan makkelijk gezien worden waar de grootste problemen zitten. De PGA-expert en de partners kunnen dat overzicht gebruiken bij het bepalen van het plan van aanpak (Bureau RVS, 2020). Na elke zes maanden dient de monitor opnieuw ingevuld te worden. Op die manier kan gezien worden of en hoe de situatie is veranderd. De PGA-expert en de partners kunnen die informatie gebruiken om te bepalen of de aanpak heeft gewerkt of dat deze moet worden bijgesteld (Bitter et al., 2020). Uit een interne memo blijkt dat Bureau RVS hoopt op termijn de ingevulde monitors van de verschillende gemeenten met elkaar te kunnen vergelijken. Op die manier kan namelijk inzicht worden verkregen in de interventies die worden ingezet en hoe de scores daarna eventueel veranderen. Op basis daarvan hoopt men te ontdekken welke interventies het beste werken en naar welke interventies veel vraag is. De ingevulde monitors kunnen zo ook richting geven aan het beleid (Ruben Visscher, persoonlijke communicatie, 14 februari 2023).

6.5 De PGA-monitor en het RNR-model

Het gebruik van de monitor kan worden gezien als een behoefteonderzoek van het RNR-model. Er wordt immers op systematische wijze in kaart gebracht welke behoeften een persoon kan hebben om vervolgens daarop te gaan interveniëren. Alle zeven van de criminogene behoeften van de Central 8 zijn terug te vinden in de PGA-monitor. Sommige letterlijk, zoals vrijetijdsbesteding, familiebanden

en middelengebruik. Het leefgebied sociaal netwerk kan gezien worden als criminele associaties. Het leefgebied sociaal netwerk meet immers onder andere of iemand veel criminele vrienden heeft of niet.

De criminogene behoeften die voortkomen uit de risicofactor antisociale cognities zijn terug te vinden in het leefgebied Houding, gedrag en vaardigheden. Dat leefgebied meet onder andere hoe de betrokken persoon over criminaliteit denkt en of hij crimineel gedrag acceptabel vindt. Dat past bij de risicofactor antisociale cognities. De risicofactor antisociale persoonlijkheidspatronen kan teruggevonden worden in het leefgebied Justitie en politie. Als iemand namelijk een patroon laat zien van antisociaal of delinquent gedrag, zal dat leiden tot meer politiecontacten en dus een hogere score op dat leefgebied. De risicofactor antisociale persoonlijkheidspatronen kan eveneens teruggezien worden in het leefgebied Houding, gedrag en vaardigheden. Onderdeel van dat leefgebied is namelijk de vraag of iemand de vaardigheden heeft om in sociale situaties op een gepaste manier te reageren. Een antisociaal persoonlijkheidspatroon kenmerkt zich onder andere door impulsief en agressief gedrag (Andrews en Bonta, 2006). Van iemand die vaak impulsief en agressief reageert, kan gezegd worden dat hij niet de sociale vaardigheden heeft om in sociale situaties op een geaccepteerde manier te reageren.

Er zitten in de PGA-monitor ook leefgebieden die geen onderdeel van de Central 8 zijn en die niet direct verband houden met criminaliteit. Dat is bijvoorbeeld het geval met het leefgebied Geestelijke gezondheid. In hoofdstuk 3 is besproken dat een interventie die enkel is gericht op mentale gezondheid waarschijnlijk niet zal leiden tot een lagere kans op recidive. Dat betekent echter niet dat mentale gezondheid niet belangrijk is. Het kan als voorwaarde dienen om een persoon zich open te laten stellen voor andere interventies. Dat past bij de PGA. De PGA is immers een integrale aanpak, waarbij problemen op meerdere gebieden worden aangepakt. Zo kan tegelijkertijd worden ingezet op mentale problemen als leefgebieden die wel sterk samenhangen met de kans op recidive. Het leefgebied Geestelijke gezondheid heeft eveneens te maken met het specifieke responsiviteitsbeginsel van het RNR-model. Informatie zoals intelligentie en het hebben van sociale angsten kan gebruikt worden om te bepalen welke interventie het beste aansluit bij de leerstijl van de cliënt.

Het past ook bij het RNR-model dat de PGA-monitor elke zes maanden opnieuw ingevuld dient te worden. Criminogene behoeften kunnen immers door de tijd heen veranderen. Met het inzetten van een interventie is het ook de bedoeling dat de criminogene behoeften verminderen. Na zes maanden kunnen behoeften al anders zijn dan aan het begin van de interventie (Schlager & Pacheco, 2011; Wooditch et al., 2014). Het is daarom verstandig om het behoefteonderzoek te herhalen.

7. Het gebruik van de PGA-monitor in de praktijk

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet wat de PGA-monitor is en hoe die gebruikt dient te worden. Het gebruik van een instrument in de praktijk komt echter nooit geheel overeen met hoe dat in theorie bedacht is. Zo ook niet bij de PGA-monitor. In dit hoofdstuk komt aan bod hoe gemeenten de monitor

volgens de PGA-expert gebruiken. Hierbij wordt aandacht besteed aan wanneer, wie en hoe vaak deze worden ingevuld. Al deze dingen kunnen namelijk van invloed zijn op de informatie die boven tafel komt, evenals de weging van die informatie. Vervolgens wordt er aandacht besteed aan de doelen die de PGA-expert wil bereiken met het gebruik van de monitor. Dat zorgt er namelijk voor dat de PGA-expert de monitor op een bepaalde manier moet gebruiken, als hij of zij dat doel wil bereiken.

7.1 Moment van invullen en met wie

De PGA-expert is verantwoordelijk voor het invullen van de monitor. Hij of zij kan ervoor kiezen om dat alleen te doen of samen met partners of de cliënt. De PGA-expert kan de monitor op verschillende momenten invullen. Zo kan er bijvoorbeeld voor gekozen worden om de monitor voor, tijdens of na een PGA-overleg in te vullen. De PGA-experts van de gemeenten A, F en G vullen de monitor in beginsel alleen en zonder partners in. Ze beginnen met het invullen van de monitor voorafgaand aan het eerste overleg. Op dat moment is namelijk al (mail-)contact geweest met verschillende partners en heeft de PGA-expert al de informatie van de aanmelding. Daarmee kan de monitor deels worden ingevuld. Vervolgens vragen de PGA-experts tijdens het overleg naar de leefgebieden waar nog geen informatie over beschikbaar is (A1, A3, F2, G2).

In Gemeente D wordt de monitor tijdens een structureel overleg ingevuld. Tijdens dat overleg vindt ook de triage plaats. Als de ketenpartners het erover eens zijn dat iemand in de PGA opgenomen dient te worden, wordt de monitor ingevuld (D1). Ze vult de monitor het liefst samen met de ketenpartners in. Dan zit er altijd wel iemand aan tafel die iets weet over een bepaald leefgebied (D2). Het lukt echter niet altijd om de monitor tijdens dat overleg in te vullen. Zei vertelt daarover:

> “Normaal gesproken proberen we dus met de keten dit in te vullen omdat iedereen dan de puzzels kan vullen. Het kan ook nog wel eens zo zijn dat wij tijdens een overleg daar ook meeschrijven en het aanvullen of later zelf invullen. Het ligt er een beetje aan hoe acuut een casus is. Als we echt direct op de stress moeten acteren dan gaan we niet uitgebreid zitten om de monitor in te vullen, maar dan gaan we meer in op de ellende.” (D2)

Ook de PGA-expert van gemeente H vult de monitor in samen met de partners. Dat kan ervoor zorgen dat er soms een discussie ontstaat tussen de verschillende partners over de score. Het leefgebied financiën is volgens de PGA-expert een leefgebied dat ondanks objectieve criteria subjectief beoordeeld kan worden. Hij legt uit hoe verschillende partners in hetzelfde geval tot verschillende scores kunnen komen:

> “Hoe zit het nou precies met schulden? Val je dan nog net in twee of in drie en soms zelfs in vier. Nou, dat zou je eigenlijk niet moeten hebben dat er echt verschillen zijn, maar

> subjectief gezien kunnen er wel verschillen onstaan. … De partners vinden dat iemand bijvoorbeeld een uitkering heeft en dus voldoende inkomsten heeft. De individu en de begeleider kunnen dan vinden dat het dus niet voldoende is. Dan kom je weer in onvoldoende inkomsten en dan in combinatie met groeiende schulden kun je zeggen nou dan kom je sowieso hier terecht [PGA-expert wijst naar categorie 2]. Maar als je kijkt naar wetgeving, werk, inkomen en participatie, dan weet je nou hij weet dat hij groeiende schulden heeft, maar hij beheert ze zelf en hij weet ze ook nog te verminderen en wij vinden dat een uitkering voldoende is." (H2).

Als de partners het oneens zijn met elkaar, wordt meestal een gemiddelde score gekozen. Als partners twijfelen tussen een twee, drie en een vier, wordt dus de drie gekozen (H2). De PGA-expert ziet dat liever niet: "*Is dat dekkend? Nee. Maar is het een consensus? Ja.*" (H2). In gemeente H wordt de monitor niet enkel met de partners besproken, maar ook met de cliënt. Een met de partners ingevulde monitor wordt tijdens een casus-specifiek overleg aan de cliënt voorgelegd om te vragen wat hij ervan vindt. Meestal worden de scores door overleg met de cliënt niet aangepast, maar het komt volgens de PGA-expert een enkele keer voor dat de cliënt informatie heeft die eerder niet bekend was waardoor er alsnog een andere score wordt toegekend.

De PGA-expert van gemeente E vult de monitor tijdens het eerste gesprek in samen met de cliënt (E1). Hij projecteert de monitor op een scherm in de vergaderruimte. Vervolgens gaan ze samen een voor een de leefgebieden af en worden die gescoord (E2). Dat zorgt in gemeente E soms voor discussie. De cliënt kan zijn leven anders beoordelen dan de PGA-expert. Als de PGA-expert van de andere partners geen dingen te horen krijgt die de cliënt tegen spreken, krijgt de cliënt het voordeel van de twijfel en wordt de score gegeven die de cliënt zichzelf op een bepaald leefgebied toekent (E2).

In Gemeente C wordt de monitor na het overleg ingevuld. Ze wil namelijk eerst de doelen opstellen met de cliënt en afspraken maken. De Monitor komt later (C2). In gemeente B wordt de monitor niet altijd op hetzelfde moment ingevuld. Soms wordt deze al deels voor het eerste overleg ingevuld en wordt deze tijdens het overleg aangevuld. Daar is niet altijd tijd voor, dan wordt de monitor op een later moment ingevuld. De partners zijn meestal niet betrokken bij het invullen van de monitor. Zij maken weinig gebruik van de monitor (B2).

7.2 Hoe vaak de monitor wordt ingevuld

In de gemeenten A, D, E, F en H wordt de monitor elke zes maanden ingevuld (A1, D1, E1, F1 en H1). In gemeente F wordt de monitor vaker ingevuld als er veel veranderingen zijn binnen zes maanden. Bij casussen waar veel gebeurt, heeft de PGA-expert voor zichzelf om de drie maanden een melding gemaakt. Als hij na drie maanden de melding krijgt, kijkt hij of de monitor nog actueel is of dat deze opnieuw ingevuld moet worden. Als de monitor nog actueel is, vult hij pas een nieuwe monitor in na zes maanden (F2). Ook de PGA-expert van gemeente D vult de monitor soms vaker in.

Dat doet ze als er geen vooruitgang meer zit in een casus. Zij vertelt daarover: *"Het is fijn om weer even richting het nulpunt te gaan, omdat je zit allemaal zo in de actie en allemaal zo richting vooruit, we moeten daarheen*" (D2)

De PGA-expert van gemeente G krijgt in het systeem een lijst te zien welke casussen een half jaar lopen en waarbij het dus tijd is voor een hermeting (G3). Vanwege tijdsgebrek lukt het niet om bij elke casus een nieuwe meting in te vullen. Ze kijkt regelmatig in de lijst met casussen die al langer dan zes maanden geen nieuwe meting hebben gehad. Als er veel veranderd is binnen een van die casussen, vult ze opnieuw de monitor in (G2). In sommige casussen heeft ze daardoor al bijna twee jaar geen monitor meer ingevuld (G3).

De PGA-expert van gemeente B lukt het niet altijd om de monitor elke 6 maanden in te vullen. Er is niet altijd tijd voor en soms zijn er weinig veranderingen, dus dan heeft het volgens haar weinig zin om de monitor opnieuw in te vullen. Ze vult de monitor wel vaker in als er veel wijzingen zijn in de casus (B2). Ook de PGA-expert van gemeente C vult pas een nieuwe monitor in als er veranderingen zijn binnen een casus. Als ze na een overleg de informatie opschrijft in het logboek van PGAx, probeert ze ook te kijken of de monitor nog actueel is. Daarbij loopt ze alle gebieden langs en vergelijkt ze de monitor met de huidige situatie. Als blijkt dat er een aantal scores zijn veranderd, vult ze de monitor opnieuw in (C2 en C3).

7.3 Redenen om de monitor te gebruiken

7.3.1 Informatieverzameling

Alle gemeenten geven aan dat ze met het gebruik van de monitor meer informatie boven tafel kunnen halen (A1, B2, C2, D2, E1, F2, G2 en H2). Doordat alle leefgebieden in de monitor gescoord moeten worden, is over alle leefgebieden informatie nodig. Dat kan ervoor zorgen dat wordt gevraagd naar informatie over bepaalde leefgebieden die anders mogelijk niet aan bod zouden zijn gekomen. De PGA-expert van gemeente D noemt daarbij als voorbeeld het leefgebied Identiteit. Zij zegt daarover: *"Het identiteitsbewijs is wel echt een belangrijk leefgebied. Ondanks dat je denkt bij een PGA-aanvraag: oh, jij hebt een paspoort geldig tot 2028, prima. Maar heeft ie dat ding ook?"* (D2) De cliënten van de PGA in gemeente D verliezen of verkopen volgens de PGA-expert namelijk vaak hun ID. In de gemeentelijke systemen staat dan nog wel vermeldt dat iemand een geldig ID heeft. Bij het invullen van de monitor wordt vervolgens duidelijk dat iemand zijn ID kwijt is. Dat heeft volgengs de PGA-expert ook als voordeel dat in de gemeentelijke systemen kan worden vermeld dat het ID kwijt is om zodoende fraude te voorkomen (D2).

Meerdere gemeenten gebruiken de leefgebieden uit de monitor als geheugensteuntje tijdens het overleg. Gemeenten A, D, F en G gebruiken bij ieder overleg een lijst met leefgebieden (A2, D2, F2 en G2). Dat betekent niet dat alle leefgebieden elk overleg besproken hoeven worden. De PGA-experts uit deze gemeenten gebruiken de lijst vooral om te bekijken of er nog leefgebieden zijn die wel

besproken moeten worden maar waarover het nog niet is gegaan tijdens dat overleg (A2, D2, F2 en G2). De PGA-expert van gemeente D vertelt daarover: *'We houden dat als een spiekbriefje in ons achterhoofd, maar we gaan niet benoemen van nou één is dit punt en twee is dat. We hebben wel iemand gehad die dat wel deed en dat was heel ongemakkelijk."* (D2).

De PGA-expert van gemeente E gebruikt de monitor ook om meer informatie boven tafel te krijgen, maar doet dat op een andere manier dan de andere gemeenten. Hij vult de monitor samen met de cliënt in. Hij vraag daarbij expliciet aan de cliënt hoe hij zichzelf zou scoren bij een bepaald leefgebied. De PGA-expert hoopt dat de cliënt en hij het oneens zijn, want dan kan hij daarmee over in gesprek gaan met de cliënt. Dat kan nieuwe inzichten opleveren voor zowel de PGA-expert als de cliënt (E1, E2 en E3).

7.3.2 Overzicht problemen

De gemeenten A, B, D, F en H gebruiken de monitor ook om een goed overzicht te krijgen van waar de problemen zitten. Zo geeft de PGA-expert van gemeente F aan dat een ingevulde monitor goed inzicht kan geven in de problemen die er spelen. Dat kan hem helpen bij het bepalen van prioriteiten. Hij vertelt daarover:

> "Op een gegeven moment moet je ook keuzes gaan maken van ja waar ga je als eerste op inzetten. En de monitor geeft dan wel inzicht …. Bijvoorbeeld als financiën groen zou zijn of oranje, dan zou je kunnen zeggen oké we gaan ons focussen voor nu op wonen bijvoorbeeld huisvesting of op gezondheid. Dan kun je wel een selectie maken van waar ga je op inzetten, waar zijn de grootste zorgen en waar moet dus op ingezet worden." (F2).

Ook de PGA-expert van gemeente C geeft aan de monitor te gebruiken om prioritering aan te brengen. Ze noemt de monitor een risicotaxatie-instrument. De monitor geeft een overzicht van de risico's en problemen op de verschillende leefgebieden en maakt duidelijk op welk leefgebied de problemen het grootst zijn (C2 en C3).

De PGA-expert van gemeente G beschouwt het overzicht dat de monitor geeft als pluspunt. De monitor kan namelijk gezien worden als een samenvatting van de casus. Ze zorgt daarom altijd voor goede toelichting bij de verschillende leefgebieden. Als iemand anders de casus dan van haar over zou nemen, zou die persoon meteen kunnen zien wat de problematiek is binnen de casus (G2).

Ook de PGA-expert van de gemeente H geeft aan dat de monitor inzichtelijk kan maken welke leefgebieden prioriteit hebben. Hij vertelt dat tijdens structurele PGA-gesprekken vooral leefgebieden worden besproken die met een 1 of een 2 zijn gescoord. Alles wat een 3 of hoger is gescoord, kan namelijk als een voldoende worden gezien. Die leefgebieden hebben daarom minder prioriteit. Hij

vertelt daarover: *"Het is niet zo dat we structureel al die leefgebieden afgaan. De leefgebieden waar we dus inderdaad een 4 en een 5 op zouden scoren, ja die bespreken we niet eens meer."* (H2). De PGA-expert geeft daar echter wel bij aan dat niet naar de monitor gekeken wordt om te bezien welke leefgebieden op een 4 of 5 gescoord zijn. De PGA-expert en de partners weten wel ongeveer op welke leefgebieden problematiek speelt. De monitor is daarbij voor hem niet nodig (H2).

7.3.3 Ontwikkeling inzichtelijk maken

De monitor kan ook gebruikt worden om de ontwikkeling binnen een casus zichtbaar te maken. De PGA-experts van de gemeenten A, D en F geven aan het prettig te vinden dat de monitor elke zes maanden laat zien wat de ontwikkelingen binnen de casus zijn (A2, D2 en F2). Dat kan motiverend werken volgens de PGA-expert van gemeente F. Soms zijn de veranderingen binnen een casus niet zo groot en lijkt het alsof er na zes maanden hard werken niets is veranderd. Als de monitor dan opnieuw wordt ingevuld, blijken er vaak toch een aantal verschillen te zijn (F2). Hij zegt daarover:

> "Soms heb je het idee dat je in bepaalde casuïstiek niks hebt gedaan, maar als je dan die monitor gaat invullen dan denk je: hé, die iemand had bijvoorbeeld eerst rood maar daarna zie je dan oranje. Dan denk je ja, er is toch wel vooruitgang." (F2).

De PGA-expert van gemeente F gebruikt de monitor bovendien om te zien of een aanpak heeft gewerkt. Na zes maanden wordt de balans opgemaakt (F2). De PGA-expert merkt daarover op: "*Dus op die manier kan je ook zien waar je de winst uithaalt, wat heeft gewerkt en wat heeft niet gewerkt."* (F2). De balans opmaken is ook een van de redenen waarom de PGA-expert van gemeente D de monitor gebruikt en deze elke zes maanden opnieuw invult. Ze gebruikt dat moment om weer even samen met de partners te kijken naar alle aspecten van de casus en niet alleen de problemen die op dat moment het meest urgent zijn. Daarbij wordt besproken wat de veranderingen binnen de casus zijn, of de aanpak zijn doel heeft bereikt of dat deze bijgesteld moet worden. Het invullen van de monitor maakt volgens haar ook duidelijk dat men elkaar nodig heeft in die casus waardoor de bereidheid om samen te blijven werken groeit. Het invullen van de monitor kan volgens de PGA-expert bij partners tot de volgende inzichten leiden: "*Oh, ik heb hier dus zelf ook iets aan als ik dat van Pietje hoor of dat van Klaasje hoor. En zij kan ook dingen voor mij doen om mij te ontlasten.*" (D2).

De PGA-expert van gemeente E gebruikt de monitor om te evalueren samen met de cliënt. Een hermeting laat aan de cliënt zien wat er allemaal veranderd is. Als er veel positieve veranderingen zijn, is dat een compliment voor de cliënt. De PGA-expert geeft aan dat zeker bij mensen met een lichtverstandelijke beperking belonen en bekrachtigen erg belangrijk is. Het laten zien van een monitor waarbij iemand van een 1 naar een 5 is gegaan, kan als die beloning en bekrachtiging dienen (E2).

In de gemeente H wordt op dit moment nog niet gekeken naar de ontwikkeling die de monitor laat zien. Hij vindt dat de metingen daarvoor te ver uit elkaar liggen. Hij legt uit waarom:

> “Dan zie je een half jaar later dat de scores ook niet heel veel veranderd zijn. Als je dan naar de toelichting kijkt en je kijkt ook naar de mailwisseling, zie je dat er wel een positieve uitschieter is maar dat er vervolgens iets gebeurde en dat er na een jaar of een half jaar weer een zelfde soort score heeft. Dus je ziet daar niet een soort van, ja, ontwikkeling.” (H2).

In zes maanden tijd kan dus te veel gebeuren, waardoor de ontwikkeling niet goed zichtbaar is als slechts eens in de zes maanden wordt gemeten. Zes maanden is volgens de PGA-expert ook te lang om te kunnen onderzoeken welke interventies effect hebben gehad. Er worden namelijk meerdere interventies ingezet en het is na zes maanden niet meer zichtbaar welke interventie welke invloed had. De PGA-expert geeft daarom aan dat hij de monitor graag vaker in zou willen vullen, mogelijk zelfs na ieder overleg. Op die manier zou hij de ontwikkeling beter zichtbaar kunnen maken en kunnen evalueren. Vaker invullen zoals in gemeente F gebeurt, kan op dit moment in gemeente H niet. In gemeente H wordt de monitor namelijk met de ketenpartners ingevuld, en er is volgens de PGA-expert van gemeente H op dit moment geen tijd om die monitor vaker met elkaar in te vullen (H2).

7.3.4 Verantwoording afleggen, rapporteren en beleid

De PGA-expert gemeente A gebruikt de monitor om verantwoording af te leggen over de gekozen interventies (A1 en A2). Zij zegt daarover dat ze zonder monitor ook in staat is om uit te leggen waarom ze welke interventies heeft gekozen, maar dat de monitor haar daar wel bij kan helpen. De monitor zorgt ervoor dat ze zich op een meer professionele manier kan verantwoorden (A2). De PGA-expert van gemeente G denkt daar geheel anders over. Zij vindt verantwoorden van interventies met de monitor een kromme manier. De burgemeester en de mensen die bij de gemeente werken, kennen haar en weten volgens haar dat zij hard werkt en goede keuzes maakt. Ze zou het vreemd vinden als ze een monitor zou moeten gebruiken om die keuzes te verantwoorden (G2). De monitor zegt inderdaad weinig over de inzet van de PGA-experts en hoe hard zij gewerkt hebben. PGA-expert kan hard werken zonder dat de scores van de monitor veranderen en andersom. Een ingevulde monitor kan wel iets zeggen over de afweging die de PGA-expert heeft gemaakt. De monitor hoeft daarbij niet in de plaats te komen van de afweging die de PGA-expert maakt en de verantwoording die daarover wordt afgelegd. De monitor kan de afweging wel beter zichtbaar maken en de verantwoording ondersteunen. De PGA-expert van gemeente H ziet wel de meerwaarde van het gebruik van de monitor bij de verantwoording. Hij zegt daarover:

> “Ook in de communicatie naar de burgemeester toe, de verantwoording, dat je kunt zeggen van hier zijn we gestart, dit is ingezet we staan nog steeds op hetzelfde punt. Maar

dat komt niet omdat we niks gedaan hebben maar omdat er wat ontwikkelingen zijn geweest." (H2)

Op het moment van onderzoek wordt de monitor in gemeente H echter nog niet gebruikt bij de verantwoording. De PGA-expert vindt dat hij daarvoor de monitor vaker dan eens per half jaar zou moeten invullen, anders is mogelijke ontwikkeling binnen een casus niet goed zichtbaar (H2).

Gemeente A is de enige gemeente waar een rapportage wordt uitgedraaid op basis van de ingevulde monitors. Die rapportage laat per leefgebied zien op welk niveau men aan het begin van PGA-traject werd gescoord en hoe dat na een half jaar is verbeterd of verslechterd. Zo wordt zichtbaar welke problemen bij meerdere mensen in de gemeente spelen. Zo geeft de monitor aan dat huisvesting in veel casussen in gemeente A een probleem is (A2 en A3). De PGA-expert kan daarmee bij de gemeente beargumenteren dat er te weinig woningen zijn en dat daar verandering in moet komen. De monitors dienen daarmee ook als beleidsinformatie voor de gemeente (A2). Gemeenten D en F geven de wens aan om de monitor in de toekomst ook op die manier te gebruiken. De PGA-expert van gemeente D vertelt daarover: "*En als er structurele dingen zijn, dan moeten wij ook de boer op, dan wordt van ons ook verwacht dat we dat intern geregeld krijgen."* (D2). Ook de PGA-expert van gemeente F vindt de signaleringsfunctie belangrijk en hoopt daar in de toekomst meer mee te doen: "*Dat is dus nog niet gebeurd, maar het is wel de bedoeling dat we bepaalde cijfers, ja dat we daar informatie uithalen waarmee dan de gemeente misschien iets kan organiseren of reorganiseren."* (F2).

7.4 Concluderend: verschillende manieren van gebruik

7.4.1 Verschillen tussen gemeenten

In gemeenten A, B, C, F en G vult de PGA-expert de monitor alleen in. In gemeenten D en H gebeurt dat met de partners en in gemeente E met de partners en de cliënt. Dat verschil in gebruik zal het moeilijk maken om de monitors van de verschillende gemeenten met elkaar te vergelijken. In gemeenten H en E is dat zichtbaar doordat beide PGA-experts aangeven dat er discussie kan zijn over de score en dat dan een gemiddelde score genomen kan worden. Dat kan ertoe leiden dat de monitor minder reflecteert op welke gebieden er problemen zijn, en meer welke partij de discussie heeft kunnen winnen.

Er zijn ook verschillen tussen gemeenten met betrekking tot de frequentie waarmee de monitor wordt ingevuld. Gemeenten A, E en H vullen de monitor elke zes maanden in en proberen daar zo consequent mogelijk in te zijn. Gemeente B, C en G vullen de monitor juist vooral in als er veel veranderingen binnen een casus zijn. De PGA-experts van gemeenten C en G hebben echter wel aangegeven dat zij tussen twee metingen regelmatig de monitor bekijken en bepalen of er scores zijn veranderd. Er kan gezegd worden dat zij de monitor dan wel invullen, maar dit vervolgens niet opschrijven. Op deze manier kan de monitor wel helpen bij de informatieverzameling. Elke keer als de PGA-expert naar de monitor kijkt, wordt hij of zij erop geattendeerd dat bepaalde leefgebieden

uitgevraagd moeten worden. Zolang de monitor echter enkel in het hoofd wordt ingevuld, kan deze niet goed gebruikt worden om een overzicht te geven van de problemen of een ontwikkeling zichtbaar te maken. Als de monitor enkel opnieuw wordt ingevuld bij grotere veranderingen, worden kleine verschillen niet zichtbaar als opeenvolgende monitoren met elkaar vergeleken worden. Een monitor die enkel in het hoofd is ingevuld, kan eveneens moeilijk gebruikt worden als hulp bij verantwoording, omdat dit niet zichtbaar is voor anderen.

Anderzijds kan deze manier van invullen er ook voor zorgen dat er meer informatie in de monitoren komt, omdat bij veel veranderingen de monitor vaker wordt ingevuld. Als de monitor elk halfjaar wordt ingevuld, kan dit een vertekend beeld geven als de situatie en bijbehorende scores binnen een halfjaar erg fluctueren. Zo kan de situatie bij de eerste meting bijvoorbeeld erg slecht zijn, na drie maanden verbeteren en vlak voor de halfjaarlijkse meting weer verslechteren. De monitor laat dan weinig verandering zien, terwijl deze wel geweest is. In het geval van gemeente G blijkt in de praktijk echter dat de monitor niet vaker wordt ingevuld. Bij de observatie is bij geen van de getoonde casussen en hermeting binnen zes maanden ingevuld.

Gemeenten F en D combineren de beide invulfrequenties. De monitor wordt in ieder geval ieder half jaar ingevuld, maar kan vaker worden ingevuld. De PGA-expert van gemeente D doet dat vooral als de casus is vastgelopen. De PGA-expert van gemeente F vult de monitor vaker in als er veel veranderingen zijn.

Het moment waarop de monitor wordt ingevuld, wanneer deze wordt ingevuld en hoe vaak deze wordt ingevuld, kunnen dus leiden tot verschillend ingevulde monitors. De informatieverzameling wordt namelijk door bovenstaande verschillen beïnvloed. Als er meer mensen aanwezig zijn bij het invullen, zijn er ook meer mensen die informatie kunnen geven over de casus. Als de monitor vaker wordt ingevuld, moet er vaker informatie verzameld worden over de verschillende leefgebieden om deze te kunnen scoren. De gevonden verschillen kunnen er ook toe leiden dat de informatie vervolgens anders gewogen wordt. Als de monitor met meer mensen wordt ingevuld, zijn er meer mensen die beïnvloeden welke score uiteindelijk wordt gegeven. Als de monitor enkel wordt ingevuld bij grote verschillen, wordt de informatie ook op een andere manier beoordeeld. Om te bepalen of de verschillen groot genoeg zijn, zal de situatie van een bepaald leefgebied immers beoordeeld moeten worden ten opzichte van de situatie van dat leefgebied ten tijde van de vorige meting. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs het geval te zijn als men de monitor structureel elke zes maanden invult.

7.4.2 Motivaties voor het invullen van de monitor bijbehorende wijze waarop deze wordt ingevuld

In de vorige paragraaf is uiteengezet dat gemeenten de monitors op verschillende wijzen invullen. De keuzes die binnen een gemeente worden gemaakt over de wijze van invullen, hangen samen met de redenen waarom de gemeente en de PGA-expert de monitor wil gebruiken. Zoals in de vorige

paragraaf is uiteengezet, kan de monitor bijvoorbeeld minder bruikbaar zijn om een ontwikkeling inzichtelijk te maken of verantwoording af te leggen als deze niet consequent wordt ingevuld. Globaal kunnen op basis van de manier waarop PGA-experts zeggen dat ze de monitor invullen en de redenen waarom zij dat doen, vier verschillende manieren worden onderscheiden waarop de monitor wordt gebruikt.

Ten eerste is dat de cliëntgerichte manier. De monitor wordt hierbij samen met de cliënt afgenomen waarbij de cliënt en PGA-expert gezamenlijk beslissen welke score wordt toegekend. Als de cliënt en PGA-expert verschillen van mening, wordt dat als positief gezien want dan kan daarover het gesprek worden aangegaan. Vervolgmetingen worden eveneens met de cliënt ingevuld. Een monitor waarin te zien is dat het beter gaat, is een manier om de cliënt te complimenteren met de vooruitgang. Gemeente E is uniek in deze manier van gebruik van de monitor.

De tweede manier is de informatiegerichte manier. Het invullen van de monitor zorgt ervoor dat naar alle leefgebieden wordt gekeken waardoor er meer informatie boven water komt. De monitor zorgt er op deze manier voor dat een beter beeld verkregen kan worden van de casus. Nadat de monitor is ingevuld, wordt er nog maar weinig met de monitor gedaan. Deze manier van gebruiken is te herkennen bij de gemeenten B en H. De PGA-expert van de gemeente H geeft wel aan dat hij de monitor graag vaker wil invullen zodat deze ook gebruikt kan worden om de ontwikkeling goed in kaart te brengen en de aanpak te evalueren. Dat zou betekenen dat gemeente H de monitor op termijn op een andere manier zal gaan invullen.

De derde manier is de overzichtsgerichte manier. De monitor wordt gebruikt om meer informatie boven water te krijgen en deze informatie vervolgens op een overzichtelijke manier te presenteren. Deze manier is terug te zien bij gemeente C. De ingevulde monitor geeft voor deze gemeente een overzicht van de problemen zodat er beter kan worden bepaald op welke leefgebieden (als eerste) ingezet dient te worden. Ook gemeente G hanteert deze manier van invullen. De PGA-expert wil namelijk een duidelijke en uitgebreide toelichting geven bij de monitor, zodat de monitor een goede samenvatting van de casus geeft. Beide gemeenten vullen de monitor enkel opnieuw in als er veel veranderd is binnen een casus. Dat past bij deze manier van gebruik. Als er immers weinig is veranderd, geeft de vorige monitor nog het juiste overzicht.

De vierde manier is de systematische manier. Bij deze manier wordt de monitor niet alleen gebruikt om meer informatie boven tafel te krijgen en die informatie in kaart te brengen, maar ook om deze te vergelijken over tijd. De monitor wordt gebruikt om ontwikkelingen in kaart te brengen. De monitor wordt daarom op een systematische manier ingevuld waarbij in beginsel in ieder geval elke zes maanden een meting plaatsvindt. De monitor kan zo (kleine) ontwikkelingen zichtbaar maken, ook als de PGA-expert het gevoel heeft dat de casus stagneert. In de gemeenten A, D en F wordt de monitor op deze manier ingevuld. In gemeente A worden de monitors ook gebruikt als rapportage, ook daarvoor is de systematische manier van invullen van belang. Aan het eind van het jaar worden alle cijfers van de verschillende monitors geaggregeerd en ontstaat er een overzicht van de gemiddelde

problematiek en de vooruitgang daarvan. Dat kan alleen als de monitors voor de verschillende cliënten op dezelfde wijze en even vaak is ingevuld. De PGA-expert zorgt er daarom voor dat zij altijd degene is die de monitor invult, om zo vergelijkingen betrouwbaar te maken.

In de gemeenten D en F wordt op dit moment nog geen rapportage gemaakt op basis van de monitors, maar de PGA-experts van deze gemeenten geven wel aan dat op den duur wel te willen gaan doen. Daarom wordt op dit moment het computersysteem waarmee gemeente D werkt, uitgebreid zodat een rapportage kan worden gemaakt van de monitors van het afgelopen jaar. Gemeente H heeft ook aangegeven de monitor graag te willen gebruiken om ontwikkelingen in kaart te brengen en de aanpak te evalueren. Zij doen dat op het moment van onderzoek (nog) niet. Als zij dat wel gaan doen, gaan ze de monitor ook op de systematische manier gebruiken.

8. Ingevulde monitors

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat gemeenten de PGA-monitor op verschillende manieren gebruiken. In dit hoofdstuk worden ingevulde monitors bekeken. De gemeenten waarvan een aantal monitors konden worden onderzocht, zijn gemeenten A, B, C. D en E. In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat gemeenten A en D gebruik maken van de monitor op de systematische manier. Gemeente B maakt gebruik van de monitor op de informatiegerichte manier, gemeente C op de overzichtsgerichte manier en gemeente E op de cliëntgerichte manier. Er was dus van elke manier van gebruiken ten minste van één gemeente monitors beschikbaar. In dit hoofdstuk zal worden toegelicht of in de monitor is terug te zien op welke wijze de monitor gebruikt wordt.

Dit hoofdstuk zal niet gaan over de juistheid van de scores. Op basis van de ingevulde monitors kan namelijk niet gecontroleerd worden of er juist gescoord is. Daarvoor is immers informatie over de cliënt nodig en niet alle informatie over de cliënt is in de toelichting van de monitors te vinden. Wel kan opgemerkt worden dat de monitors van gemeente E opvallend positief zijn. Er zijn meerdere startmetingen gedaan waarbij alle leefgebieden of alle leefgebieden behalve het leefgebied politie en justitie met een vijf zijn gescoord. Een score van vijf betekent dat er op dat leefgebied geen problemen zijn. Iemand die net in de PGA komt, heeft over het algemeen juist op meerdere leefgebieden problemen. Het is zelfs een criterium om in de PGA te komen dat de problematiek dusdanig complex is dat er een integrale aanpak nodig is waarbij meerdere ketenpartners moeten samenwerken. De PGA-expert van gemeente E heeft aangegeven kritisch te zijn als hij bepaald wie in de PGA komt. Het is dus niet waarschijnlijk dat de PGA van gemeente E voor een aanzienlijk deel bestaat uit mensen die hun leven bijna volledig op orde hebben. Het zou kunnen dat er bij deze cliënten sprake was van problemen op leefgebieden die niet goed onder zijn te brengen in de monitor. De verklaring voor de positieve scores kan ook liggen in het feit dat de PGA-expert van gemeente E de monitor samen met de cliënt invult. Als de PGA-expert en de cliënt het niet met elkaar

eens zijn en de PGA-expert geen informatie van andere partners heeft, kan de cliënt het voordeel van de twijfel krijgen. Als de cliënt dan een positieve voorstelling van diens leven heeft, leidt dat tot een positieve score.

Hieronder worden een aantal kenmerken van monitors besproken, te beginnen bij de (afwezigheid van) toelichting. Daarna worden achtereenvolgens besproken de hoeveelheid toelichting, de interventies en actiepunten die genoemd worden in de toelichting, hoe wordt omgegaan met ontbrekende informatie en tot slot opeenvolgende monitors.

8.1 Is er toelichting aangegeven?

De meeste monitors bevatten bij alle leefgebieden een toelichting. De monitors uit gemeente B vormen daarop de uitzondering. Daar werden bij de geanalyseerde monitors een tot zes keer per monitor toelichting gegeven. Die toelichting bestond over het algemeen uit een paar woorden en was nooit langer dan twee zinnen. De monitors ingevuld in de andere gemeenten, bevatten over het algemeen bij tien tot twaalf leefgebieden toelichting. Als er toelichting ontbrak, was dat vooral bij een hoge score. Zo werd bijvoorbeeld bij elke keer dat de toelichting van gemeente E ontbrak, een 5 gescoord op het gebied van identiteit. Het bekwaamheidsniveau van een 5 bij het leefgebied Identiteit betekent dat iemand in het bezit is van een geldig identiteitsbewijs. De paar keer dat de PGA-expert wel toelichting heeft gegeven bij een score van 5 bij dit leefgebied was dit ‘heeft een ID’. Het is niet ondenkbaar dat de PGA-expert de toelichting in de overige monitors heeft weggelaten omdat het weinig extra informatie oplevert. Als de PGA-expert van gemeente A ergens geen toelichting bij gaf, was dat voornamelijk bij een score van 5 bij de leefgebieden Identiteit en Lichamelijke gezondheid. Ook de PGA-expert van gemeente C gaf wel eens geen toelichting als op een leefgebied een vijf werd gescoord.

8.2 Hoe uitgebreid is de toelichting?

De PGA-expert van gemeente C geeft een erg uitgebreide toelichting. Zo wordt bij het leefgebied Werk niet enkel beschreven of iemand werk heeft, maar wordt er ook een opsomming gegeven van de opleidingen die iemand heeft gevolgd, op welk niveau en welke banen iemand eerder heeft gehad. Er wordt eveneens vermeld sinds wanneer iemand werkzaam is bij dat bedrijf en voor hoeveel uur. Bovendien staat er in de toelichting wat de plannen voor de toekomst zijn. Zo staat er bijvoorbeeld of iemand bij dat bedrijf wil blijven werken en wat de bijbehorende opleidingsmogelijkheden zijn.

Gemeente B vormt het andere uiterste, waarbij nauwelijks toelichting wordt gegeven. Gemeenten A en D zitten daartussenin. Bij het leefgebied werk wordt bijvoorbeeld over het algemeen vermeld dat iemand werk heeft en wat voor werk dat is, of dat iemand geen werk heeft en waarom dat op dat moment niet kan. Een enkele keer is de toelichting korter: ‘heeft geen werk.’ Wat bij gemeente E opvalt, is dat veel geschreven wordt vanuit de cliënt zelf. Een aantal keer is de toelichting

geschreven vanuit de ik-vorm. Het gevoel of de mening van de cliënt komt op een aantal plekken duidelijk terug in de toelichting. Zo staan er opmerkingen als ‘Hij geeft aan bereid te zijn om hulp te aanvaarden’ of ‘hij vindt dit erg moeilijk’.

8.3 Worden interventies en actiepunten genoemd?

In de toelichting bij monitors van gemeenten A, C, D en E is te vinden welke partner een bepaalde actie uitvoert. Als iemand bijvoorbeeld een behandeling krijgt van verslavingszorg, wordt in een aantal gevallen aangegeven welke instantie die verslavingszorg verzorgt. Gemeente D vermeld daarbij ook een enkele keer het emailadres van een contactpersoon. De PGA-experts van gemeenten A en C beschrijven ook een aantal keer welke interventies in het verleden zijn ingezet en of die geholpen hebben of niet. In de monitors van de gemeenten A, C en D is ook te vinden welke interventies nog ingezet gaan worden. Zo vermeldt de PGA-expert van gemeente D bijvoorbeeld dat nog niet bekend is of iemand een lichtverstandelijke beperking heeft en dat daarom door een van de partners een test moet worden afgenomen. De PGA-expert van gemeente A schrijft in de toelichting dat iemand is aangemeld bij een interventie op het gebied van geestelijke gezondheid en dat het middelengebruik daarbij ook onderwerp van gesprek moet zijn.

8.4 Wat wordt gezegd over ontbrekende informatie?

Gemeenten A, B, C en D geven het een aantal keer aan als er geen informatie is over een bepaald leefgebied. Gemeente B geeft niet vaak toelichting, een groot deel van de toelichting die wel wordt gegeven, is dat er geen zicht is op een bepaald onderwerp. Gemeente A en D geven ook een aantal keer aan waar precies geen zicht op is. Zo vermeldt de PGA-expert van gemeente D bijvoorbeeld in een monitor dat wel bekend is dat iemand een uitkering krijgt, maar dat nog niet duidelijk is of iemand schulden heeft. De PGA-expert van gemeente C vermeldt ook regelmatig wat er gedaan gaat worden om de ontbrekende informatie naar boven te halen en welke partij dat gaat doen. Ook geeft de PGA-expert in sommige monitors aan als het niet zeker is dat alle informatie bekend is. Er wordt bijvoorbeeld vermeld dat iemand voor zover bekend geen verslaving heeft.

Gemeente A maakt in de toelichting duidelijk onderscheid tussen zaken die (met enige zekerheid) vaststaan en vermoedens. Zo wordt er bijvoorbeeld aangegeven dat er vermoedens zijn van een crimineel sociaal netwerk of vermoedens van huiselijk geweld. De gekozen score past bij hetgeen dat wordt vermoed. Zo wordt bij sterke vermoedens van een crimineel sociaal netwerk een 1 gescoord. Vermoedens worden dus wel meegenomen als wordt bepaald van welk bekwaamheidsniveau sprake is. Gemeente A geeft ook geregeld aan waar de informatie vandaan komt. Zo wordt er bijvoorbeeld geconcludeerd dat iemand een slecht dag-nacht ritme heeft omdat de politie deze persoon regelmatig ‘s nachts tegenkomt. Ook wordt er bijvoorbeeld gezegd dat iemand een slechte gezondheid lijkt te hebben omdat de politie de cliënt sterk vermagerd en met een slecht gebit heeft aangetroffen. Geen

enkele andere gemeente maakt op deze manier expliciet duidelijk welke informatie vermoedens zijn en waar die vandaan komen.

8.5 Hoe vaak wordt een monitor ingevuld?

Van gemeente D zijn enkel monitors beschikbaar van nieuwe casussen. Deze casussen lopen op het moment van onderzoek een paar maanden en daar is nog geen hermeting bij geweest. Van de gemeenten A, B, C en E zijn wel opeenvolgende monitoren beschikbaar. Gemeenten A en E hebben bij elke casus die lang genoeg liep een meting na zes maanden gedaan. In het geval van gemeente B zijn bij twee van de vijf onderzochte casussen een hermeting gedaan. In een van die twee gevallen ging het om een casus die na een looptijd van drie en halve maand werd afgesloten. Daar liggen de eerste en tweede meting dus drie en halve maand uit elkaar. Bij de andere casus is wel een tussentijdse meting gedaan, namelijk na twaalf maanden. Twee maanden later vond er nog een meting plaats omdat de casus toen werd afgesloten. Tussen de eerste meting en de hermeting zitten een aantal belangrijke verschillen. Zo zijn de leefgebieden werk en opleiding en huisvesting van twee naar drie gegaan en is het leefgebied financiën zelfs gestegen van twee naar vier. Een casus die pas na twaalf maanden een nieuwe meting krijgt waarbij veel is veranderd, sluit aan bij wat de PGA-expert daarover vertelde. Zij gaf namelijk aan dat zij niet elke zes maanden een nieuwe monitor invult, maar vooral als er veel veranderingen zijn binnen een casus (B2). Dit is echter maar één monitor, dus het is niet duidelijk of dat bij andere monitoren ook het geval is.

Ook de PGA-expert van gemeente C gaf aan niet bij elke casus de monitor om de zes maanden opnieuw in te vullen(C2). Van gemeente C zijn 4 casussen met een of meerdere hermetingen. Bij de eerste casus is na twee weken een nieuwe meting gedaan. Deze meting verschilt erg van de vorige meting, zeven van de twaalf leefgebieden zijn anders gescoord. Tien maanden later is er nog een meting gedaan in deze casus. De scores die dan gegeven zijn, verschillen niet van de vorige meting. In de tweede casus is na zes maanden een meting gedaan en vervolgens nog eens drie maanden later toen de casus werd afgesloten. De derde monitor is na drie maanden opnieuw ingevuld en vervolgens nogmaals zes maanden later. De vierde casus is na vijf maanden opnieuw gemeten. In al deze gevallen is op meerdere leefgebieden een andere score gegeven. In de vijfde casus is nog geen hermeting gedaan, maar deze loopt nog geen zes maanden. Het lijkt erop dat de PGA-expert van deze gemeente de monitor vaker invult dan een keer per zes maanden als er veel veranderd, en minder vaak als er weinig veranderd. Ook van deze gemeente zijn echter maar vijf casussen onderzocht, waarvan slechts een waarbij weinig was veranderd en een hermeting meer dan zes maanden later plaatsvond. Het is dus niet duidelijk of dat bij andere casussen ook zo is.

8.6 Opeenvolgende monitors

In monitors ingevuld in de gemeentes A en C is een aantal keer duidelijk te zien dat naar een vorige meting wordt gekeken als de monitor opnieuw wordt ingevuld. In een aantal gevallen is de toelichting namelijk exact hetzelfde of zijn er een aantal dingen aan toegevoegd. Zo schrijft de PGA-expert van gemeente A in een startmeting dat het gezin een steunend netwerk vormt. Zes maanden later wordt exact dezelfde zin vermeld met daaraan toegevoegd dat niet zeker is of dat netwerk kan voorkomen dat de cliënt in de problemen komt. Bij gemeente C komt een gelijke toelichting vooral voor als er zaken worden opgesomd. Zo wordt er bijvoorbeeld opgesomd bij het leefgebied Justitie en politie welke delicten de cliënt op zijn naam heeft staan. Bij de nulmeting is de zitting voor het laatste delict nog niet geweest. Bij de hermeting wordt vervolgens aangevuld wat de uitspraak in die zaak was. Bij gemeenten B en E kon niet uit de toelichting blijken of bij het invullen al dan niet gekeken is naar een voorgaande meting. Voor gemeente D kon niet bepaald worden of en hoe twee opeenvolgende monitors zich tot elkaar verhouden, omdat van die gemeente geen twee opeenvolgende monitors beschikbaar waren.

8.7 Concluderend: hoe zien verschillende ingevulde monitors eruit?

Uit gesprekken met de PGA-expert van de gemeenten A en D bleek dat deze gemeenten de monitor vooral op een systematische manier gebruiken. Dat is terug te zien in de ingevulde monitors. Hierin wordt bijna altijd een toelichting gegeven. Bovendien wordt duidelijk gemaakt welke informatie nog ontbreekt, ook als er wel andere informatie over het leefgebied aanwezig is. Dit kan erop duiden dat zo precies mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de omschrijving van de verschillende bekwaamheidsniveaus. Dat past bij de systematische manier van gebruiken, dan wordt de monitor immers gebruikt om de ontwikkeling in een casus zichtbaar te maken. Die ontwikkeling is enkel goed in kaart te brengen als altijd op min of meer dezelfde wijze wordt gescoord. In de toelichting van de monitors uit deze gemeenten, is ook te vinden welke interventies nog uitgezet moeten worden. Ook dat past bij de systematische manier. Als een opvolgende monitor wordt vergeleken met een eerdere monitor, is goed te zien wat de acties waren bij de verschillende leefgebieden. Er kan dan geëvalueerd worden of die acties ook zijn uitgevoerd. In de monitors van gemeente A is het bovendien zichtbaar dat er wordt gekeken naar de vorige ingevulde monitor.

Bij het in kaart brengen van de ontwikkeling is het ook van belang dat de monitor structureel (minstens) elke zes maanden wordt ingevuld. Dat was bij gemeente A bij alle onderzochte monitors het geval. In het geval van gemeente D waren geen opeenvolgende monitors beschikbaar. Er kon dus niet onderzocht worden of daadwerkelijk (minstens) elke zes maanden een nieuwe monitor werd ingevuld. Indien dat niet het geval zou zijn, passen de ingevulde monitoren beter bij de overzichtsgerichte manier van invullen. Bij het overzichtsgericht invullen, wordt namelijk eveneens uitgebreide toelichting gegeven.

Dat niet elke zes maanden een nieuwe monitor is ingevuld, is ook de reden waarom de onderzochte monitors van gemeente C beter bij de overzichtsgerichte manier van invullen passen dan bij de systematische manier, ondanks dat in vier van de vijf casussen een hermeting binnen zes maanden is gedaan. Dat de monitor vaker wordt ingevuld bij een veranderende situatie, kan ervoor zorgen dat de ontwikkeling binnen een casus beter in kaart wordt gebracht. Dat kan eveneens zorgen voor een recenter en actueler overzicht van de problemen. Toch past dit niet binnen de systematische manier van invullen, omdat de monitor niet structureel (in ieder geval) elke zes maanden wordt ingevuld. Juist omdat de monitor structureel elke zes maanden wordt ingevuld, worden ook kleine veranderingen zichtbaar die anders niet uit de ingevulde monitors zou blijken. Ook het vergelijken van casussen en daarover rapportages uitdraaien, gaat lastiger als niet voor elke casus structureel metingen zijn gedaan.

De manier van invullen van gemeente C past wel goed binnen de overzichtsgerichte wijze van invullen. Juist doordat de monitor vaker ingevuld wordt als er verschillen zijn in de casus, komt er meer informatie in de monitors terecht. Ook bevatten de onderzochte monitors van gemeente C steeds een uitgebreide toelichting. Er wordt veel context informatie gegeven. Bovendien wordt duidelijk gemaakt welke interventies in het verleden zijn ingezet en welke in de toekomst nog ingezet moeten worden. Het is natuurlijk niet duidelijk welke informatie niet in de toelichting wordt gegeven. Wel kan op basis van de hoeveelheid gegeven informatie verwacht worden dat de monitor als samenvatting kan dienen van de casus. In gemeente C bleken op basis van de gesprekken met de PGA-expert de monitors vooral op de overzichtsgerichte manier ingevuld te worden. De onderzochte monitors sluiten daarbij aan.

Het gebruik van de monitor in gemeente B bleek op basis van het gesprek met de PGA-expert vooral te omschrijven als informatiegericht. Bij de informatiegerichte manier wordt de monitor vooral gebruikt om zoveel mogelijk informatie boven tafel te krijgen. Het scoren van de monitor is daarbij het belangrijkste doel van de monitor, daarna werd er minder mee gedaan. De informatiegerichte manier is goed terug te zien in de monitors van gemeente B. In deze monitors ontbreekt namelijk op de meeste plekken de toelichting. Als de monitor op de informatiegerichte manier wordt gebruikt, is het ook niet nodig om een toelichting te geven. Alleen het scoren zorgt er immers al voor dat informatie over alle leefgebieden moet worden uitgevraagd.

In gemeente E wordt op basis van gesprekken met de PGA-expert vooral op de cliëntgerichte manier gewerkt. Ook dat is goed terug te zien in de ingevulde monitor. De toelichting in de monitor spreekt een aantal keer expliciet van ‘ik’. Ook komen meningen en gevoelens van de cliënt terug in de monitor. Dat is allebei te verwachten in een monitor die wordt ingevuld op de cliëntgerichte manier. Dat in geen enkele monitor werd aangegeven dat er informatie ontbrak, past ook bij de cliëntgerichte manier. Als de cliënt aanwezig is bij het invullen van de monitor, kan hij of zij immers alle ontbrekende informatie aanvullen. De cliëntgerichte manier van invullen kan een verklaring vormen voor de positieve scores die te vinden zijn in de monitors van gemeente E. De monitor wordt daarbij

immers samen met de cliënt ingevuld waarbij informatie gezamenlijk wordt gewogen. De PGA-expert heeft aangegeven de cliënt het voordeel van de twijfel te geven (E2). De mening van de cliënt kan dan de scores beïnvloeden. Dat kan ervoor zorgen dat de monitor bij weinig informatie van ketenpartners meer een overzicht geeft van de problemen zoals de cliënt die ziet dan hoe de PGA-expert die ziet. Dat hoeft overigens niet minder waardevol te zijn. Wel maakt dat het vergelijken tussen casussen lastiger, omdat de invloed die de cliënt uitoefent op de scores kan verschillen per casus. Wel dient opgemerkt te worden dat niet alle geanalyseerde monitors van gemeente E samen met de cliënt zijn ingevuld. Een enkele keer is dat zonder de cliënt gedaan.

Op basis van de ingevulde monitors is goed te zien op welke manier de monitor door de verschillende gemeenten gebruikt wordt. Als een monitor op de informatiegerichte manier wordt gebruikt, staat er weinig toelichting in de monitor. Als de monitor op de overzichtsgerichte manier wordt gebruikt, wordt juist veel toelichting gegeven met veel contextinformatie. Monitors ingevuld op de systematische manier worden elke zes maanden herhaald en daarbij wordt aangegeven welke informatie ontbreekt en welke acties moeten worden uitgezet op de verschillende leefgebieden. De cliëntgerichte manier zorgt ervoor dat de stem van de cliënt goed doorklinkt in de monitor.

9. Conclusie en discussie

Deze scriptie wil een antwoord te geven op de vraag: *Hoe wordt de PGA-monitor in de verschillende gemeenten in Midden-Nederland gebruikt?* De PGA is een aanpak die vanuit de gemeente wordt georganiseerd om overlastgevers die steeds opnieuw de wet overtreden aan te pakken. Daarbij wordt met meerdere partners samengewerkt om problemen op verschillende leefgebieden aan te pakken. Deze aanpak kan gemonitord worden met de PGA-monitor. De monitor is door Bureau RVS ontwikkeld om het professionals mogelijk te maken om behoeften gestructureerd in kaart te kunnen brengen en ontwikkelingen makkelijker inzichtelijk te kunnen maken. Op termijn is het de bedoeling dat de data afkomstig uit de monitors uit de ene gemeente wordt vergeleken met de data uit andere gemeenten.

De monitor maakt het mogelijk om voor elk leefgebied aan te geven wat het bekwaamheidsniveau is van de cliënt. Daardoor wordt zichtbaar op welke leefgebieden problemen spelen en waar geïntervenieerd kan worden om de kans op recidive te verkleinen. De monitor kan zo de criminogene behoeften in beeld brengen. Het invullen van de PGA-monitor kan daarmee als behoefteonderzoek in de zin van het RNR-model gezien worden.

De PGA is niet in alle gemeenten hetzelfde vormgegeven. Gemeenten gebruiken verschillende vormen overlegstructuren waarbij één gemeente vooral gestructureerde overleggen voert, vier gemeenten vooral casus-specifieke overleggen en drie een combinatie van die twee. Ook worden de aanmeldcriteria in de verschillende gemeenten verschillend toegepast en varieert de duur van het PGA-traject. Bovendien zijn er in verschillende gemeenten verschillende tafels. Dit alles kan ervoor

zorgen dat binnen gemeenten verschillende soorten cliënten in de PGA komen of dat andere informatie boven tafel komt. De personen die aanwezig zijn bij het overleg, kunnen eveneens van invloed zijn op de manier waarop de informatie wordt gewogen. De indeling van de PGA kan zo van invloed zijn op de gegeven scores.

Niet alleen de indeling van de PGA verschilt per gemeente, ook de wijze waarop de monitor wordt gebruikt verschilt. Op basis van interviews en observaties bij de acht onderzochte gemeenten kunnen verschillende manieren van invullen onderscheiden worden. Gemeente E gebruikt de monitor vooral op de cliëntgerichte manier. De monitor wordt daarbij samen met de cliënt gescoord en ingevuld. In gemeente B en H wordt vooral de informatiegerichte manier gebruikt. De monitor wordt gebruikt om informatie te verzamelen. Na het invullen wordt de monitor nog weinig gebruikt. De gemeenten C en G gebruiken de monitor op een overzichtsgerichte manier. Daarbij wordt de monitor gebruikt om een overzicht te krijgen van de problemen die spelen in de casus. Tot slot gebruiken gemeenten A, D en F de monitor op de systematische manier. Bij deze manier wordt de monitor op systematische wijze ingevuld om opeenvolgende monitors met elkaar te kunnen vergelijken en inzicht te krijgen in de ontwikkelingen binnen de casus. De systematische manier van invullen maakt eveneens het vergelijken van verschillende casussen en het rapporteren daarover makkelijker.

In deze scriptie zijn naast observaties en interviews ook ingevulde monitors onderzocht. In de onderzochte monitors van de vijf gemeenten A, B, C, D en E was terug te zien welke manier van invullen is gebruikt. Zo klinkt in de toelichting bij de monitors van gemeente E duidelijk de stem van de cliënt door. De ingevulde monitors van gemeente B bevatten nauwelijks toelichting. Dat is ook niet nodig als de monitor op de informatiegerichte manier wordt gebruikt. Het scoren is namelijk voldoende om informatie boven tafel te krijgen, toelichting geven voegt dan weinig toe. De toelichting bij de monitors van gemeente C bevat veel contextinformatie. Daardoor kan de monitor als samenvatting dienen en zo een overzicht bieden van de casus. De monitoren van de gemeenten A en D pasten ten slotte bij de systematische manier van invullen. Hierin werd namelijk beschreven welke informatie nog niet duidelijk was en dus ook geen invloed kon hebben gehad op de gegeven score. Ook werd in de toelichting genoemd welke interventies opgelegd moeten worden. Die informatie kan bij een hermeting gebruikt worden om die interventies te evalueren.

Geconcludeerd kan worden dat er zeker overeenkomsten zijn tussen de verschillende gemeenten, maar dat de monitor op dit moment (nog) niet door alle gemeenten op dezelfde manier wordt ingevuld. Dat betekent echter niet dat de data van de monitors uit verschillende gemeenten niet met elkaar vergeleken kunnen worden. Het betekent wel dat die vergelijking met een (flinke) korrel zout genomen moet worden.

9.1 Limitaties

De steekproef brengt een aantal belangrijke beperkingen met zich mee voor dit onderzoek. Enkel de gemeenten waarmee contact is gelegd, konden meedoen aan het onderzoek. Een aantal contactgegevens zijn verkregen via Bureau RVS. Dit zullen waarschijnlijk contactgegevens zijn van mensen die vaak contact hebben met Bureau RVS. Hoe representatief deze mensen zijn voor alle PGA-experts in Midden-Nederland is niet duidelijk. Het is niet onwaarschijnlijk dat de experts die al langer contact hebben met bureau RVS de monitor ook al langer gebruiken. Zij hebben het gebruik van de monitor meer eigen kunnen maken dan gemeenten die net starten met het invullen van de monitor en nog zoekende zijn hoe ze dat precies moeten doen. Wel is het zo dat uiteindelijk met slechts zes van 38 gemeenten geen contact is gekregen. Dit maakt het waarschijnlijker dat de steekproef representatief is voor alle gemeenten in Midden-Nederland.

De steekproef van monitors zorgt voor nog meer limitaties. Vijf gemeenten hebben monitors beschikbaar gesteld. Enkel bij gemeente E konden alle monitors onderzocht worden. Bij gemeente A moest wegens tijdsgebrek gekozen worden om enkel de monitors te analyseren van de casussen waarbij de monitor ten minste twee keer is ingevuld. Bij gemeente D heeft de onderzoeker de monitors enkel kunnen inzien op het kantoor van gemeente D. De onderzoeker heeft hier de monitors met toelichting kunnen overtypen. Ondanks dat hierbij geprobeerd is om zo zorgvuldig mogelijk te werk te gaan, kan niet uitgesloten worden dat een cijfer of woord verkeerd is overgenomen. De onderzoeker had namelijk maar een beperkte tijd om zoveel mogelijk monitors over te nemen. De onderzoeker kon ook niet alle monitors van gemeenten B en C analyseren. Deze gemeenten hebben monitors opgestuurd die zij in het kader van een ander onderzoek in Word hadden geplakt. Welke selectie daarbij is gemaakt, is niet duidelijk. Hoe representatief deze monitors waren voor de andere monitors die in die gemeente worden ingevuld, is ook niet duidelijk. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat er weinig verschil zat tussen de verschillende monitors van dezelfde gemeente die wel zijn opgestuurd. PGA-experts hebben de monitors op een min of meer consistente manier ingevuld. Bovendien is in dit onderzoek niet enkel gebruik gemaakt van ingevulde monitors. De informatie die is verkregen op basis van de ingevulde monitors is vergeleken met informatie uit interviews en observaties. Resultaten van beide onderzoeken bleken goed op elkaar aan te sluiten.

Een andere belangrijke limitatie van dit onderzoek is dat de informatie in ingevulde monitors niet vergeleken kon worden met informatie over de casus uit andere bronnen. Daardoor kon enkel onderzocht worden welke informatie wel in de monitors stond en niet welke informatie niet in de monitor is terecht gekomen. Er kon dus niet onderzocht worden welke informatie een PGA-expert relevant vindt als hij de score vaststelt als dat niet is opgenomen in de monitor. Daardoor wordt bijvoorbeeld niet duidelijk hoe een PGA-expert met vermoedens omgaat als daar niets over staat vermeld in de monitor. Het doel van dit onderzoek is echter verkennend. Ondanks de ontbrekende informatie - en de beperkte steekproef - kon wel een eerste beeld geschetst worden van de wijze waarop verschillende gemeenten de PGA-monitor gebruiken.

Tot slot kan niet worden uitgesloten dat dit onderzoek invloed heeft gehad op de resultaten. Tijdens de interviews is onder andere gesproken over de baten van het invullen van de monitor. Vragen over de toelichting hebben mogelijk het belang van de toelichting onderstreept. Later opgevraagde monitoren kunnen daardoor beïnvloed zijn. Ook is de onderzoeker bij de meeste gemeenten een aantal monitoren getoond, waarbij ook zichtbaar was wanneer voor het laatst een meting is ingevoerd. Dit kan een PGA-expert erop gewezen hebben dat in bepaalde zaken langer dan gewenst geen monitor is ingevuld. Dat kan ertoe geleid hebben dat de PGA-experts monitoren heeft ingevuld die niet zouden zijn afgenomen als het interview niet had plaatsgevonden. Deze monitoren kunnen vervolgens deel geweest zijn van de monitoren die zijn opgevraagd voor onderzoek.

9.2 Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft een eerste beeld geschetst van hoe de monitor gebruikt kan worden. Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen in hoeverre de verschillende manieren van gebruik van de monitor tot verschillende resultaten leidt. Daarbij kan onderzocht worden of verschillende gemeenten dezelfde situatie op dezelfde manier scoren. Een experimenteel design zou kunnen vaststellen of verschillende PGA-experts tot dezelfde score komen bij dezelfde casus.

Vervolgonderzoek kan zich eveneens richten op de invloed die de PGA-monitor heeft op de interventies die worden gekozen. Het RNR-model veronderstelt dat bij goed behoefteonderzoek de juiste interventie ingezet kan worden. De PGA-monitor kan dat behoefteonderzoek ondersteunen. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of gebruik van de monitor ook daadwerkelijk zorgt voor een betere interventiekeuze en daarmee recidive kan verminderen.

Een aanbeveling voor de praktijk is het vinden van consensus over wat men precies wil bereiken met de PGA-monitor en hoe men dat wil doen. Wil men dat de PGA-monitor voor gespreksonderwerpen met de cliënt zorgt, moet men de monitor samen met de cliënt invullen of deze met hem bespreken. Als men iets wil zeggen over de effecten van verschillende interventies (zoals PGA-expert van gemeente H aangaf), zal men daar meer over kunnen zeggen als de monitor vaker wordt ingevuld.

Ontbreken van consensus over wijze waarop de monitor gebruikt dient te worden, maakt het moeilijk om monitors van verschillende gemeenten met elkaar te vergelijken. Verschillend gebruik van de monitor door verschillende gemeenten kan ook eveneens verwarrend zijn voor gemeenten die de monitor nog niet gebruiken maar wel van plan zijn om dat te gaan doen. Consensus over de manier waarop de monitor (idealiter) gebruikt dient te worden, kan die gemeenten helpen bij het implementeren van de monitor. Als men bijvoorbeeld de monitor als samenvatting wil gebruiken, betekent dit dat er uitgebreide toelichting gegeven moet worden. Gemeenten die de monitor voor het eerst gebruiken, kunnen dan geadviseerd worden om een uitgebreide toelichting te geven. Op die manier hoeft niet iedere gemeente opnieuw het wiel uit te vinden.

Literatuurlijst

Ægisdóttir, S., White, M. J., Spengler, P. M., Maugherman, A. S., Anderson, L. A., Cook, R. S., Nichols, C. N., Lampropoulos, G. K., Walker, B. S., Cohen, G., & Rush, J. D. (2006). The Meta-Analysis of Clinical Judgment Project: Fifty-Six Years of Accumulated Research on Clinical Versus Statistical Prediction Stefanía Ægisdóttir. *The Counseling Psychologist, 34*(3), 341–382. DOI: 10.1177/0011000005285875.

Bonta, J., & Andrews, D.A. (2006). The Psychology of Criminal Conduct (6th ed.). Routledge. DOI:10.4324/9781315677187.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022, 23 augustus). *Gebieden in Nederland* [Dataset]. Geraadpleegd van https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85067NED/table.

Andrews, D. A., & Bonta, J. (2010). Rehabilitating criminal justice policy and practice. *Psychology, Public Policy, and Law, 16*(1), 39-55. DOI: 10.1037/a0018362

Andrews, D. A., & Dowden, C. (2006). Risk Principle of Case Classification in Correctional Treatment: A Meta-Analytic Investigation. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, 50*(1), 88–100. DOI 10.1177/0306624X05282556.

Andrews. D. A., & Dowden, C. (2007). The Risk-Need-Responsivity model of assessment and human service in prevention and corrections: Crime-prevention jurisprudence. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice, 49*(4), 439-464. DOI: 10.3138/cjccj.49.4.439.

Bernburg, J. G. (2019). Labeling Theory. In M. D. Krohn, N. Hendrix, G. Penly Hall, A. Lizotte (Reds.), *Handbook on Crime and Deviance. Handbooks of Sociology and Social Research* (pp. 179-196). Springer. DOI: 10.1007/978-3-030-20779-3_10.

Bitter, L., Veen, V., & Paalman, C. (2020). Een complexe doelgroep en integraal samenwerken: hoe doe je dat? Een cruciale mix van randvoorwaarden en competenties. *PROCES* 2020, p. 184-193.

Bureau RVS (2020, 19 mei). *PGA Monitor: Voor een effectieve persoonsgerichte aanpak*. Geraadpleegd op 12 mei 2023, van https://veiligheidscoalitie.nl/apothekerskast/persoonsgerichte-aanpak/werkwijze-pga/

Gaalen, J. V. (2017). *Persoonsgericht aanpak, top X: een exploratief onderzoek*. Amersfoort: BMC-onderzoek.

Grieger, L. & Hosser, D. (2014). Which Risk Factors are Really Predictive?: An Analysis of Andrews and Bonta's "Central Eight" Risk Factors for Recidivism in German Youth Correctional Facility Inmates. *Criminal Justice and Behavior, 41*(5), 613-634. DOI: 10.1177/0093854813522432.

Gutierrez, L., & Bourgon, G. (2012). Drug Treatment Courts: A Quantitative Review of Study and Treatment Quality. *Justice Research and Policy, 14*(2), 47-77. DOI: 10.3818/JRP.14.2.2012.47.

De Hullu, J. (2015). *Materieel strafrecht* (6de ed.). Wolters Kluwer.

Korhorn, S., Donker, A., & Paalman, C. (2020). *Startbaan.* Geraadpleegd op 7 mei, van https://www.hu.nl/onderzoek/projecten/startbaan

Lauriks, S., Buster, M., De Wit, M., Van de Weerd, S., Kamann, T., Van den Boom, W., & Fasseart, T. (2020). *Handleiding Zelfredzaamheid Matrix 2017.* Geraadpleegd op 28 mei 2023, https://www.zelfredzaamheidmatrix.nl/producten/zelfredzaamheid-matrix

Maneiro, L., Ziti, Y., Van Geel, M., Gómez-Fraguela, X. A., & Vedder, P. (2022). The role of deviant siblings in delinquency: A meta-analysis of longitudinal studies. *Aggression and Violent Behavior,* 101780. DOI: 10.1016/j,avb.2022.101780.

Motz, R. T., Barnes, J. C., Caspi, A., Arseneault, L., Cullen, F. T, Houts, R., Wertz, J., & Moffit, T. E. (2020). Does contact with the justice system deter or promote future delinquency? Results from a longitudinal study of British adolescent twins. *Criminology, 58*, 307-335. DOI:10.1111/1745-9125.12236

Petrosino, A., Turpin-Petrosino, C., & Finckenauer, J. O. (2000). Well-Meaning Programs Can Have Harmful Effects! Lessons From Experiments of Programs Such as Scared Straight. *Crime & Delinquency, 46*(3), 354-379.

Petrosino, A., Turpin-Petrosino, C., Hollis-Peel, M. E., & Lavenberg, J. G. (2013). 'Scared Straight' and Other Juvenile Awareness Programs for Preventing Juvenile Delinquency. *Campbell Systematic Reviews, 1*(1), 1-62.

Schlager, M. D., & Pacheco, D. (2011). An Examination of Changes in LSI-R Scores Over Time: Making the Case for Needs-Based Case Management. *Criminal Justice and Behavior, 38*(6), 541–553. DOI: 10.1177/0093854811402300.

Taskforce en Werkgroep PGA (2016, 15 januari). *Privacyreglement Lokale Persoonsgerichte aanpak.* Geraadpleegd op 10 juni 2023, van https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=hilversum&id=100048524

Taxman, F. S., Caudy, M. S. (2015). Risk Tells Us Who, But Not What or How. *Criminology & Public Policy, 1*(14), 71-103. DOI:10.1111/1745-9133.12116.

Taxman, F. S., Pattavina, A., Caudy, M. S., Byrne, J., & Durso, J. (2013). The empirical basis for the RNR Model with an updated RNR conceptual framework. In F. S. Taxman & A. Pattavina (Reds.) *Simulation Strategies to reduce recidivism: Risk Need Responsivity (RNR) for the criminal justice system* (pp. 73-111). Springer. DOI: 10.1007/979-1-4614-6188-3.

VanBenschoten, S. (2008). Risk/needs assessment: Is this the best we can do? *Federal Probation, 72*(2), 38–42.

Welsch, B. C., Yohros, A., & Zane, S. N. (2020). Understanding iatrogenic effects for evidence crime and violence prevention programs. *Aggression and Violent Behavior*, *55*, 102511. DOI: 10.1016/j.avb.2020.101511.

Wiley, S. A., Slocum, L. A., & Esbensen, F.-A. (2013). The unintended consequences of being stopped or arrested: An exploration of the labeling mechanisms through which police contact leads to subsequent delinquency. *Criminology: An Interdisciplinary Journal, 51(*4), 927–966. DOI: 10.1111/1745-9125.12024.

Wooditch, A., Tang, L., & Taxman, F. S. (2014). Which criminogenic need changes are most important in promoting desistance from crime and substance use. *Criminal Justice and Behavior, 41*(3), 276-299. DOI: DOI: 10.1177/0093854813503543.

Bijlage 1 Topic-lijst telefonische interviews

- Wordt de PGA-monitor in deze gemeente gebruikt?
  - Nee: willen ze dat in de toekomst wel gaan doen? Waarom wel/niet.
- Hoe gebruiken jullie de monitor?
  - Computersysteem
- Wanneer wordt deze ingevuld?
  - Waar in het proces?
  - Hoe vaak wordt deze ingevuld? (vaker als er veranderingen zijn?)
- Door wie wordt de monitor ingevuld? (samen met ketenpartners, samen met cliënt, etc.)
- Hoe verloopt de PGA in deze gemeente?
  - Hoe vaak een overleg? Met wie?
- Wat is de toegevoegde waarde van de monitor voor de gemeente?
  - tijdens gesprek
  - bij opstellen plan van aanpak
  - evalueren
  - verantwoording
- Waar lopen ze tegenaan bij het gebruik van de PGA-monitor?
- Kunnen we een PGA-overleg bijwonen en aansluitend de PGA-monitor zien?

Bijlage 2: Topiclijst tweede semigestructureerde interviews

- Respondent laat ingevulde monitor zien of legt uit.
- Hoe wordt de PGA-monitor ingezet (met PGA-ketenpartners-cliënt?)
- Hoe frequent wordt de PGA-monitor ingevuld?
    - wanneer vaker/niet vaker?
- Met welk doel wordt de PGA-monitor ingevuld?
- Waar loopt men tegenaan met het invullen van de monitor/ gebruik van de monitor?
    - zijn er gebieden die moeilijker zijn om te scoren
    - zijn er afspraken over gemaakt?
- Wat zijn de baten van het gebruiken van de monitor?

Bijlage 3: De twaalf leefgebieden van de PGA-monitor

In onderstaande tabel staan de twaalf leefgebieden van de PGA-monitor met daarbij een aantal vragen die bij dat leefgebied horen en omschrijven waar de PGA-expert rekening mee moet houden bij het scoren van dat leefgebied.

Tabel 1

Leefgebieden in de PGA-Monitor en de Vragen die Gesteld Worden om dat Leefgebied te Scoren

Leefgebied	**Vragen om het leefgebied te scoren**
Financiën	Heeft iemand voldoende legale inkomsten, past het uitgavenpatroon bij dat inkomen en heeft iemand schulden?
Identiteit	Heeft iemand een geldig ID bewijs, beschikt iemand over de middelen om een ID-bewijs aan te vragen?
Houding, gedrag en vaardigheden	Ziet iemand in dat hij kampt met problemen en is hij bereid om daarvoor hulp te aanvaarden? Ziet iemand in dat negatief gedrag negatieve consequenties heeft? Heeft iemand voldoende sociale vaardigheden om niet in de problemen te komen in normale situaties?
Werk en opleiding	Heeft iemand een (vaste) baan of volgt iemand dagbesteding? Is iemand werkzoekend? Heeft iemand de juiste papieren waardoor hij een goede kans maakt op de arbeidsmarkt? Specifiek voor cliënten onder 28 jaar: Heeft iemand een startkwalificatie of volgt iemand een opleiding waarbij er weinig sprake is van verzuim?
Tijdsbesteding	Heeft iemand een nuttige en plezierige tijdsbesteding? Heeft iemand een gezond dag-nacht ritme?
Huisvesting	Heeft iemand een vaste, stabiele huisvesting?
(Huiselijke) relaties	Heeft iemand een stabiele, gezonde gezinssituatie waarbinnen geen problemen zijn en de gezinsleden het negatieve gedrag afkeuren?
Geestelijke gezondheid	Heeft iemand last van psychiatrische of psychische problemen? Hebben die problemen een grote invloed op het dagelijks leven en wordt iemand hiervoor behandeld?
Lichamelijke gezondheid	Heeft iemand een lichamelijke aandoening en hoeveel last heeft hij daarvan in het dagelijks leven? Heeft iemand een gezonde levensstijl waarbij gezond wordt gegeten en genoeg wordt bewogen?

Problematisch middelengebruik en verslaving	Heeft iemand een verslaving? Leidt die verslaving tot problemen op andere leefgebieden? Kan iemand hulp aanvaarden bij die problemen?
Sociaal netwerk	Heeft iemand een gezond sociaal netwerk met vrienden die steun bieden? Is iemand in staat om invloed van niet-sociale vrienden te weerstaan?
Justitie en politie	Komt iemand vaak in beeld bij politie? Heeft iemand lopende zaken bij politie en justitie of loopt er een proeftijd?

Noot. Bron: Bureau RVS (2020, 19 mei). *PGA Monitor: Voor een effectieve persoonsgerichte aanpak*. Geraadpleegd op 12 mei 2023, van https://veiligheidscoalitie.nl/apothekerskast/persoonsgerichte-aanpak/werkwijze-pga/.