

Proefimplementatie COSA

Managementsamenvatting van de
tussenrapportage van de procesevaluatie



Colofon

ons kenmerk 10-0289/2009-0117/140/RP
datum Juli 2010

© Programmabureau Circles-NL (Expertisecentrum Veiligheid Avans Hogeschool en Reclassering Nederland).
Dit onderzoek is uitgevoerd vanuit het lectoraat Reclassering en Veiligheidsbeleid aan Avans Hogeschool,
Expertisecentrum Veiligheid in opdracht van Reclassering Nederland en gefinancierd op basis van een
projectsubsidie van het Ministerie van Justitie.

auteurs Jeanne Caspers, Mechtild Höing, Bas Vogelvang

Managementsamenvatting

Inleiding

COSA ('Cirkels voor Ondersteuning, Samenwerking en Aanspreekbaarheid') is bedoeld voor zedendelinquenten met een gemiddeld tot hoog recidiverisico, die na detentie en/of behandeling vrijkomen. Cirkels bestaan uit 3 – 5 lokale vrijwilligers, die een resocialiserende zedendelinquent (kernlid genoemd) emotioneel en praktisch ondersteunen, monitoren en aanmoedigen om het in behandeling geleerde in de praktijk te brengen. De vrijwilligers worden bijgestaan door een buitencirkel van professionals die bij het kernlid betrokken zijn – minimaal de toezichthouder van de reclassering, de behandelaar en de wijkagent. Een cirkelcoördinator – een professional - begeleidt de vrijwilligers en is de schakel tussen binnen- en buitencirkel.

COSA is in Canada en Engeland een succesvolle methode gebleken om de recidivekans bij zedendelinquenten te verlagen (Wilson, Pichea & Prinzo, 2007; Bates, Saunders & Wilson; 2007).

In een samenwerkingsproject van Reclassering Nederland en het Expertisecentrum Veiligheid van Avans Hogeschool wordt momenteel in een procesevaluatie onderzocht of COSA ook in Nederland succesvol geïmplementeerd kan worden. Met een projectsubsidie van het ministerie van Justitie is in 2009 het concept COSA vertaald naar de Nederlandse situatie en wordt momenteel op twee testlocaties een pilot uitgevoerd.

Theoretisch kader

De procesevaluatie gaat uit van een theorie van succesvolle implementatie van complexe nieuwe methoden (innovaties) (Greenhalgh et al. 2004). De theorie deelt een implementatieproces in verschillende fasen in (diffusie, disseminatie, adoptie, borging) en er worden specifieke kenmerken onderscheiden bij de innovatie zelf, de mensen die ermee gaan werken, de betrokken organisaties en de keten, die alle een succesvolle implementatie kunnen bevorderen.

Probleemstelling en doelstelling

Centrale onderzoeksvragen in dit implementatieonderzoek zijn:

1. In hoeverre wordt bij de start van het project voldaan aan de voorwaarden voor een succesvolle implementatie, zoals beschreven in het theoretische model?
2. In hoeverre kan COSA in de praktijk worden uitgevoerd zoals bedoeld?
3. In hoeverre en op welke wijze worden bovengenoemde resultaatdoelstellingen van het project behaald?

Doel van het onderzoek is het proces van implementatie van COSA in Nederland te monitoren, en op basis van de onderzoeksresultaten aanbevelingen te doen om daarmee het landelijk programmabureau Circles-NL te ondersteunen bij de verdere landelijke implementatie van de methode.

Dit rapport geeft een tussenstand: het beschrijft de uitkomsten van bovengenoemde punten op basis van de ervaringen in de voorbereidings- en opstartfase van de pilot (tot en met februari 2010).

Methode

De procesevaluatie is voornamelijk kwalitatief van aard. Dataverzameling vindt plaats door middel van start- en eindinterviews met alle betrokkenen (projectleden, vrijwilligers, kernleden, professionals, managers van betrokken instellingen, coördinator veiligheidshuis). Daarnaast wordt relevante informatie verzameld via een logboek waarvoor alle projectleden input leveren. De training van de vrijwilligers wordt door middel van een kleine schriftelijke vragenlijst geëvalueerd. De wetenschappelijke kwaliteit en praktische bruikbaarheid van het evaluatieonderzoek wordt bewaakt door een begeleidingscommissie waarin zowel wetenschappers (Universiteit van Tilburg) als praktijkprofessionals (coördinator veiligheidshuis, behandelaar) zijn vertegenwoordigd.

Onderzoeksgroep

Gegevens zijn verzameld bij twee kernleden, acht vrijwilligers (drie mannen, vijf vrouwen; 22 – 65 jaar oud), drie professionals (twee behandelaren, één toezichthouder), en drie projectleden (twee cirkelcoördinatoren en één regionaal projectcoördinator).

Tussentijdse resultaten

→ Voorwaarden voor succesvolle implementatie

De eerste ronde interviews is voorafgaand aan de eerste training en daadwerkelijke start van de cirkels gehouden. De meeste geïnterviewden zijn via disseminatie (fase 2 in het implementatieproces) bij het project betrokken geraakt, waarbij met name mondelinge informatie een rol heeft gespeeld. Schriftelijke informatie (bijvoorbeeld de vrijwilligersfolder) speelt meestal een secundaire, aanvullende rol.

Welk informatie het implementatieproces het meest bevordert, is niet te zeggen. Wat 'triggert' in de informatie blijkt heel persoonlijk te zijn en meer samen te hangen met de persoonlijke omstandigheden dan met de aard van de informatie.

Als nieuwe aanpak voor de resocialisatie van zedendaders krijgt COSA van de meeste geïnterviewden op voorhand een ruime voldoende (minimaal 7, maximaal 8; gemiddeld: 7,3 op een schaal van 1-10).

Over het algemeen overheerst de verwachting dat COSA een verbetering is ten opzichte van de huidige aanpak bij de resocialisatie van zedendaders. Opvallend is hierbij dat de vrijwilligers voorafgaand aan hun training nauwelijks de controlerende functie van de cirkel als toegevoegde waarde van COSA benoemen, terwijl dit voor professionals en kernleden juist een essentieel kenmerk van de werkzaamheid van COSA is. Dit verschil in verwachtingen en visies op COSA is mogelijk relevant als aandachtspunt in de training van vrijwilligers. Overigens lijkt hierin na de training al enige verschuiving te zijn opgetreden, aangezien zij in de evaluatie aangeven meer ondersteuning bij hun monitorende taak (herkenning van dadergedrag) belangrijk te vinden.

De concrete uitvoering van COSA is in dit stadium voor de meeste respondenten onvoldoende duidelijk. Men heeft men daarover te weinig informatie. Voor de vrijwilligers en kernleden is dit nauwelijks een probleem, zij gaan ervan uit dat de praktijk het wel zal leren (wat voor hen inderdaad meer het geval is dan voor de overige betrokkenen). Over het algemeen overheerst het beeld dat het COSA-werkmodel helder en eenvoudig is, maar de uitvoering tal

van complexe problemen en vraagstukken met zich mee kan brengen. Toch is er over het algemeen veel vertrouwen dat 'het zich wel zal wijzen' en dat problemen opgelost zullen worden. De professionals hebben meer dan de vrijwilligers (die nog een training krijgen) en kernleden behoefte aan schriftelijke informatie en heldere afspraken op papier. De ondersteuning door de projectorganisatie wordt door de vrijwilligers positiever beoordeeld dan door de professionals, mogelijk mede omdat er nog weinig op schrift stond en nadere afspraken nog gemaakt moesten worden.¹.

Veel overeenstemming is er bij alle betrokkenen dat de eerste cirkels een 'leerfunctie' hebben: men is het eens dat men in dit stadium nog niet te 'moeilijke' kernleden moet selecteren, dat men moet leren van fouten en onvolkomenheden die volgens de meeste vrijwilligers ongetwijfeld zullen optreden en dat bij volgende cirkels verbeteringen toegepast moeten worden. Hoewel er wel de hoop bestaat dat cirkels maatwerk kunnen leveren, bestaat hierover nog veel onduidelijkheid bij de professionals, omdat zij nog onvoldoende op de hoogte zijn van de concrete werkwijze van de cirkels.

Zorgen over de eigen risico's zijn er bij de vrijwilligers nauwelijks – het meest gehoorde argument is: anders had ik hier niet voor gekozen. Voor de kernleden is het spannend in hoeverre zij de vrijwilligers in vertrouwen durven nemen en in hoeverre dit vertrouwen bij de vrijwilligers in goede handen is.

Voorafgaand aan hun training waarderen de vrijwilligers de mate waarin zij klaar zijn voor COSA gemiddeld met een 7,4, de professionals geven zichzelf op dat moment gemiddeld een 8,1 en de projectleden een 8,3. Deze verschillen in de mate van adoptie van COSA zijn terug te zien in de vragen rondom COSA die leven bij de verschillende groepen respondenten. De kernleden staan nog vrijwel aan het begin van het adoptieproces, hetgeen vermoedelijk te maken heeft met het feit dat zij beiden nog maar kortgeleden (circa één maand voor het interview) benaderd zijn voor deelname aan COSA. De vrijwilligers zijn ook minder ver in hun adoptieproces dan de professionals en projectleden. Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat zij nog over weinig informatie beschikten en nog weinig binding met de projectorganisatie hadden op het moment van interviewen. Ook ervaren vrijwilligers over het algemeen beduidend minder inhoudelijke steun voor COSA in hun omgeving dan professionals en projectleden. Dit lijkt een aandachtspunt voor de coaching van de vrijwilligers met het oog op het versterken van hun onderlinge saamhorigheid.

De betrokken organisaties scoren op bijna alle punten positief op de vereiste randvoorwaarden om COSA concreet tot uitvoering te brengen. Uitzonderingen zijn er met betrekking tot de communicatie binnen beide regionale kantoren van RN; over de communicatie bij het FPC zijn de meningen verdeeld, waarbij men het erover eens is dat de communicatie tussen collega's van hetzelfde niveau goed verloopt. Over de mate waarin er binnen RN en het FPC sprake is van een heldere visie en duidelijk beleid zijn de meningen verdeeld. Over het algemeen zijn visie en beleid wel helder voor het management, maar blijft de uitvoering van dit beleid in de praktijk achter bij de plannen.

Binnen alle drie de organisaties is niet helder wie welke informatie ten behoeve van de uitvoering van COSA registreert.

Over de kwaliteit van de keten is nog geen informatie beschikbaar, omdat de interviews hierover nog niet hebben plaatsgevonden.

¹ Dit is inmiddels gerealiseerd

→ **Uitvoerbaarheid in de praktijk**

De voorwaarden die voor uitvoering van COSA zijn afgesproken (binnen justitieel kader, indicatie op basis van recente risicotaxatie, bekendheid van delictscenario) kunnen in de praktijk nog niet altijd gerealiseerd worden, zo blijkt. De justitiële kaders bieden voldoende mogelijkheden om COSA met een 'juridische stok achter de deur' uit te voeren, zodat in geval van delictgevaarlijk gedrag ingegrepen kan worden door het OM. Een knelpunt is echter de juiste inschatting van het risiconiveau als selectiecriteria. Bij de selectie van het eerste kernlid werd duidelijk dat het risicotaxatieinstrument van de Reclassering (Risc/Static) onvoldoende rekening houdt met acuut dynamische risicofactoren en dat actuele aanvullende diagnostiek noodzakelijk is.

Het uit Engeland overgenomen organisatie-model, met hierin een programmabureau dat een landelijke ondersteunende functie heeft en min of meer autonome regionale cirkelprojecten, is weliswaar geïmplementeerd maar nog niet goed op z'n merites getest. Er is (conform de projectaanvraag voor de pilot die door Justitie werd goedgekeurd) nog maar één regionaal cirkelproject ontwikkeld, dat ook nog niet daadwerkelijk autonoom heeft gefunctioneerd. Bij een verdere landelijke uitrol en dus een toename van regionale cirkelprojecten zal moeten blijken in hoeverre de regionale cirkelprojecten voldoende zelfstandig kunnen functioneren met behulp van de door het landelijke programmabureau ontwikkelde materialen en protocollen. De bewaking van de programma-integriteit zal daarbij een aandachtspunt zijn, aangezien de tot nu toe ontwikkelde materialen ruimte voor eigen invulling blijken te geven. In het basisdocument implementatie zijn richtlijnen en protocollen vastgelegd voor de voorbereiding en uitvoering van regionale cirkelprojecten. Een strategie voor de effectieve monitoring van de uitvoering van deze richtlijnen is in ontwikkeling.

De samenwerking tussen het programmabureau en het regionale cirkelproject verloopt over het algemeen constructief maar heeft nu en dan te lijden onder onduidelijkheden met betrekking tot de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, en door communicatieproblemen. Onduidelijkheden in wijze van uitvoering van het project kunnen dankzij de laagdrempeligheid van het programmabureau en extra overlegmomenten over het algemeen snel worden opgelost. Lastiger is het voor het programmabureau om zicht te houden op de ontwikkelingen in het regionale cirkelproject in de voorbereidings- en startfase. Wanneer er in de toekomst meer regionale projecten gaan starten zal dit al snel de capaciteit van het programmabureau overstijgen.

Mede vanwege het ontbreken van een strategisch communicatieplan is het contact met de media in de aanloopfase beperkt gebleven tot een persbericht naar aanleiding van het toekennen van de subsidie van het Ministerie van Justitie. Algemene publieksvoorlichting is nog niet van de grond gekomen, ook omdat dit in dit stadium van het project nog niet verstandig geacht werd, gezien de vele negatieve reacties en de sensatieberichten over pedofielen in de media dit jaar. Inmiddels zijn echter de eerste twee cirkels van start gegaan en is hiervoor al enige aandacht in de media geweest.²

Door het programmabureau is voorrang gegeven aan gerichte disseminatie met het oog op het werven van draagvlak bij stakeholders in de regio. Hierbij is met name gekozen voor het mondeling verstrekken van informatie in werkbezoeken, presentaties en bilaterale overleggen

² Aanvulling juli 2010: Een landelijke mediacampagne heeft in juli 2010 tot veel media-aandacht in onder andere tv- journaals en landelijke dagbladen geleid.

met stakeholders. Dit heeft steeds veel positieve reacties uit het veld opgeleverd. Het creëren van draagvlak heeft veel tijd en inzet van projectleden gekost. Begin 2010 is ingezet op schriftelijke voorlichting via vakbladen en nieuwsbrieven³.

Bij de start van nieuwe regionale cirkelprojecten zal rekening moeten worden gehouden met een lange wervingsperiode voor vrijwilligers. Werving via persoonlijke benadering is tot op heden een succesvolle strategie gebleken. Vrijwilligersbanken zijn tot nu toe eveneens succesvolle vindplaatsen. In hoeverre dit voor kerken geldt, moet nog blijken. In het algemeen blijkt dat het werven via invloedrijke posities in netwerken het proces kan versnellen. Daarom is het in kaart brengen van relevante netwerken in de regio een strategie die in een wervingsplan opgenomen zou kunnen worden.

De operationalisatie van selectiecriteria voor vrijwilligers was in de beschikbare basisstukken niet voldoende helder. Pas toen er discussie ontstond over al dan niet toelaten van vrijwilligers die zich hadden aangemeld, bleek dat er ook behoefte was aan exclusiecriteria. Deze zijn na een consult met Circles UK en na interne discussie voorlopig vastgesteld.

De procedure van screening en selectie wordt door de vrijwilligers als zorgvuldig en integer ervaren. Niet alleen de procedure maar ook de attitude van de cirkelcoördinatoren heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld.

In de fase van screening, selectie en training van vrijwilligers was de afstemming tussen activiteiten van de onderzoekers en activiteiten vanuit het regionale cirkelproject niet optimaal, waardoor de vrijwilligers met verschillende functies binnen een voor hen nog onbekende cirkelorganisatie werden geconfronteerd. Ook werd soms dezelfde informatie in verschillende gesprekken nagevraagd. Hoewel dit niet helemaal te vermijden is, is een betere afstemming noodzakelijk, bijvoorbeeld door een deel van de dataverzameling door de cirkelcoördinatoren uit te laten voeren of de informatie uit de screeningsprocedure te gebruiken voor het onderzoek. Hierover zijn nadere afspraken gemaakt

De tweedaagse training is door de vrijwilligers als zeer positief ervaren, waaraan in het bijzonder het creëren van veiligheid en de ontwikkeling van groepscohesie door de cirkelcoördinatoren heeft bijgedragen. De training heeft volgens het draaiboek voor de bouw van een cirkel ook een belangrijke functie voor de beoordeling van de geschiktheid van de vrijwilligers. Op welke wijze en op basis van welke indicatoren deze beoordeling gebeurt, is niet geëxpliciteerd. Dit heeft hoge prioriteit. Uit de evaluatie van de training blijkt dat vrijwilligers zich zeer verantwoordelijk voelen voor het slagen van de cirkel (het voorkomen van recidive) en daarom in de training behoefte hebben aan meer aandacht voor kennis en vaardigheden omtrent herkennen en reageren op dadergedrag en meer informatie over daderbehandeling en verschillende dadertypen.

De werving van kernleden voor een cirkel blijkt niet lastig te zijn. Via het eigen netwerk van cirkelcoördinatoren (die ook reclasseringswerker zijn) konden in relatief korte tijd voldoende kandidaten gevonden worden om de twee eerste cirkels te starten. Een betrouwbare inschatting van het recidiverisico is van belang en in de praktijk blijkt hiervoor meer uitgebreide diagnostiek nodig dan de Risc/Static biedt. De procedure hiervoor is nog niet beschreven, en het is essentieel dat deze voor toekomstige regionale cirkelprojecten verder

³ Aanvulling juli 2010: Een eigen website voor Circles-NL is vanaf juni 2010 online (www.cosanederland.nl).

wordt uitgewerkt. Hetzelfde geldt voor de aanpak bij kernleden die voldoen aan het risicoprofiel en een voldoende hoge ondersteuningsbehoefte hebben, maar waarbij (nog) geen delictscenario is uitgewerkt.

Over de uitvoering van de cirkels kunnen nog nauwelijks conclusies getrokken worden, gezien het stadium waarin de cirkels zich bevinden. Een aandachtspunt betreft het begeleiden van de eerste cirkelbijeenkomsten door de cirkelcoördinator. Het bespreken van het delictscenario kan zowel bij het kernlid als bij de vrijwilligers veel emoties en vragen oproepen. Belangrijk is dit proces dusdanig te begeleiden dat er een basis van openheid en vertrouwen kan groeien. Het beschikbare materiaal biedt geen aanwijzingen hiervoor. De ontwikkeling hiervan is in gang gezet.

De rol van monitoring en evaluatie binnen de projectorganisatie is niet altijd duidelijk, maar van belang voor een goede samenwerking tussen het regionale cirkelproject en het programmabureau en voor een volledige en efficiënte dataverzameling.

→ Doelrealisatie

De meeste resultaatdoelstellingen zijn binnen de projectperiode gehaald.

De voorbereiding van de eerste cirkels heeft echter meer tijd in beslag genomen dan in de projectaanvraag was voorzien. De belangrijkste oorzaak hiervoor was het moeizame proces van werven van voldoende vrijwilligers om twee cirkels te kunnen starten. Voorzien was een start van de eerste cirkels in het laatste kwartaal van 2009. Uiteindelijk waren eind december 2009 twee cirkels samengesteld. De werving van voldoende gemotiveerde vrijwilligers moet worden benoemd als een mogelijke knelpunt voor de opzet van COSA in geheel Nederland.

Inmiddels blijkt uit een regionale studie naar vrijwilligerswerk in Noord-Brabant, dat de bereidheid tot het verrichten van vrijwilligerswerk in Noord-Brabant al enkele jaren afneemt (Rijkers en Westerlaken, 2009). Dit betekent mogelijk dat er veel intensiever dan is voorzien moet worden ingezet op de werving van vrijwilligers.

Aanbevelingen

Op basis van de verzamelde gegevens kan een aantal voorlopige conclusies worden getrokken kunnen tussentijdse aanbevelingen. Hieronder worden de belangrijkste daarvan kort weergegeven.

- besteed veel aandacht aan het informeren van professionals voor de buitencirkel en formaliseer de samenwerkingsafspraken;
- investeer in het informeren en begeleiden van startende regionale cirkelprojecten
- ontwikkel een auditsysteem voor regionale cirkelprojecten;
- ontwikkel een wervingsplan als ondersteuning voor de werving van vrijwilligers;
- ontwikkel heldere en toetsbare selectie- en (met name) exclusiecriteria voor vrijwilligers;
- ontwikkel indicatoren voor een positieve dan wel negatieve beoordeling van vrijwilligers na afloop van de training;
- besteed in de training meer aandacht aan herkennen en reageren op dadergedrag;
- besluit welke aanvullende diagnostiek nodig is voor de selectie van kernleden;
- ontwikkel een onderzoeksstrategie die zo min mogelijk interfereert met het uitvoeringsproces;
- informeer regionale projectorganisaties over de monitorende en evaluerende taken van het programmabureau.

Daarnaast worden twee aanbevelingen op landelijk niveau gedaan.

- Voor Reclassering Nederland:
Maak bij zedendelinquenten gebruik van specifieke risicotaxatie instrumenten voor zedendelinquenten, die ook rekening houden met acuut dynamische risicofactoren.
- Voor de Minister van Justitie:
Breidt de mogelijkheden tot daderbehandeling voor zedendelinquenten in detentie uit, zodat zij minimaal hun delictscenario hebben uitgewerkt en een terugvalpreventieplan hebben ontwikkeld wanneer zij weer (voorwaardelijk) vrij komen.