



Ministerie van Justitie

# Beleidsdoorlichting jeugdsancties



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>Inleiding</b>	<b>14</b>
<b>1. Het probleem</b>	<b>18</b>
1.1 Definitie van jeugdcriminaliteit en jeugdstrafrecht	19
1.2 Jeugdcriminaliteit: een maatschappelijk vraagstuk	19
1.3 Jeugdsancties: onderdeel van de aanpak van jeugdcriminaliteit	19
1.4 Jeugdcriminaliteit: onderdeel van het totaal	20
1.5 Het jeugdsanctiearsenaal	21
1.6 Tenuitvoerlegging van sancties: effectiviteit en efficiency	26
1.7 Recidive	26
<b>2. De oorzaak</b>	<b>30</b>
2.1 Kennis over oorzaken van delinquent gedrag	31
2.2 Kwaliteit van interventies	31
2.3 Samenhang in de jeugdstrafrechtketen	32
2.4 Capaciteit	33
2.5 Veiligheid	33
<b>3. Verantwoordelijkheid voor het oplossen van het probleem</b>	<b>36</b>
3.1 Overheidsverantwoordelijkheid	37
3.2 Niveau van verantwoordelijkheid	37
3.3 Vormgeving van de verantwoordelijkheid	38
<b>4. Doelstellingen</b>	<b>40</b>
4.1 Geformuleerde doelstellingen	41
4.2 Beleidsstrategieën	42
4.2.1 Snelle, gerichte en samenhangende (strafrechtelijke) reactie	43
4.2.2 Persoonsgerichte aanpak	43
4.2.3 Ketenbenadering centraal stellen	44
4.2.4 Veilige tenuitvoerlegging	45
4.2.5 Wetenschappelijk onderzoek	45
<b>5. Instrumenten en uitvoering</b>	<b>46</b>
5.1 Snelle, gerichte en samenhangende (strafrechtelijke) reactie	47
5.1.1 Realiseren van een samenhangende reactie	47
5.1.2 Realiseren van voldoende flexibele sanctiecapaciteit	48
5.1.3 Realiseren van met name extramurale sanctiecapaciteit	51
5.1.4 Verkorten van de doorlooptijden	54
5.2 Persoonsgerichte aanpak	56
5.2.1 Maatwerk in het jeugdstrafrecht	56
5.2.2 Beter inzicht in de criminogene factoren	58
5.2.3 Effectieve gedragsinterventies en instelling erkenningscommissie	59
5.2.4 Gerichte trajecten	59
5.3 Ketenbenadering centraal stellen	61
5.3.1 Meer programmatisch werken	61
5.3.2 Het realiseren van samenwerkingsverbanden op beleids- en casusniveau	62
5.3.3 Professionalisering van uitvoeringsorganisaties	63

5.4	Veiligheid	64
5.5	Onderzoek	65
5.6	Doelmatigheid van de bedrijfsvoering	65
<b>6.</b>	<b>Effecten</b>	<b>68</b>
6.1	Indicatoren voor een adequate tenuitvoerlegging	69
6.1.1	<i>Tijdige tenuitvoerlegging</i>	69
6.1.2	<i>Volledige tenuitvoerlegging</i>	69
6.1.3	<i>Veilige tenuitvoerlegging</i>	69
6.1.4	<i>Aansluiting bij de problematiek van de jongeren</i>	70
6.1.5	<i>Mate van ketensamenwerking</i>	71
6.2	Effecten op de jeugdcriminaliteit en recidive	72
6.2.1	<i>Prioriteit voor onderzoek naar de effectiviteit</i>	72
6.2.2	<i>Onderzoek naar recidive en effectiviteit is complex en kost tijd</i>	73
6.2.3	<i>Effecten zijn aannemelijk</i>	73
6.2.4	<i>Geregistreerde criminaliteits- en recidivecijfers</i>	74
6.2.5	<i>Beheersmatige consequenties van lagere instroom</i>	75
<b>7.</b>	<b>Andere beleidsterreinen</b>	<b>76</b>
7.1	Psychiatrie	77
7.2	Jeugdzorg	77
7.3	Financiering van het voortgezet speciaal onderwijs	77
7.4	Sanctierecht volwassenen	78
7.5	Vreemdelingenbeleid	78
7.6	Arbeidsmarkt	78
7.7	Jeugdwerkloosheid	78
7.8	Nationale (en wereldwijde) economische en financiële situatie	78
7.9	Aanbesteding overheid	79
<b>8.</b>	<b>Budgetten</b>	<b>80</b>
8.1	Totale budgetten	81
8.1.1	<i>Budget begrotingsartikel 14.2</i>	81
8.1.2	<i>DJI jeugd</i>	82
8.1.3	<i>Raad voor de Kinderbescherming strafzaken</i>	82
8.1.4	<i>Halt</i>	83
8.1.5	<i>Bureau Jeugdzorg – Jeugdreclassering</i>	83
8.1.6	<i>Overig</i>	83
8.2	Kostprijzen (p)	83
8.2.1	<i>Toelichting kostprijzen</i>	84
8.3	Capaciteit (q)	85
8.3.1	<i>Toelichting capaciteit</i>	86
<b>9.</b>	<b>Nawoord</b>	<b>88</b>
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>90</b>
	<b>Projectorganisatie</b>	<b>96</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>100</b>



# Samenvatting

Deze beleidsdoorlichting gaat over de tenuitvoerlegging van jeugdsancties in de periode 2004-2009. Het doel van een beleidsdoorlichting is inzicht te bieden in het effect van beleidsmaatregelen. Jeugdsancties hebben een pedagogisch karakter. De sanctie wordt mede gebruikt voor de opvoeding van de jeugdige. De doelen van jeugdsancties zijn opvoeding, behandeling, voorkoming van recidive, vergelding (normbevestiging) en maatschappijbeveiliging. Doordat de sanctie ook wordt gebruikt voor de opvoeding van de jeugdige, kan deze een bijdrage leveren aan recidivevermindering en daarmee aan de terugdringing van jeugdcriminaliteit.

Met sancties alleen kan Justitie de vermindering van de jeugdcriminaliteit niet realiseren. Bovendien zijn sancties uiteraard alleen aan de orde als jeugdigen al over de schreef zijn gegaan. De aanpak van jeugdcriminaliteit ligt in een combinatie van preventie, repressie en nazorg. Hierbij spelen factoren, die buiten de werkingssfeer liggen van Justitie, tevens een belangrijke rol.

Steeds meer belang wordt gehecht aan het maatschappelijke effect van de beleidsinspanningen. Deze tendens is te zien in de ontwikkeling van begrotingsartikel 14.2 waaronder de tenuitvoerlegging van jeugdsancties valt. In de eerste jaren lag het accent op tijdige, volledige en veilige tenuitvoerlegging van de sancties (output). Deze factoren zijn onverkort van belang. Daarnaast heeft de laatste jaren het voorkomen van delicten en vermindering van recidive een prominentere plaats gekregen (outcome). Deze aspecten worden samengevat onder het begrip 'adequate tenuitvoerlegging'. In deze beleidsdoorlichting is onderzocht welke vraagstukken in het jeugdsanctiebeleid om aanpassing van beleid vroegen, welke resultaten daarmee behaald zijn en of het beleid op een efficiënte wijze is uitgevoerd. Van een efficiënte tenuitvoerlegging is sprake als de resultaten tegen redelijke kosten en binnen een redelijke termijn worden behaald.

## Problemen en oorzaken

Enkele jaren geleden werd geconstateerd dat de criminaliteits- en recidivecijfers onder jongeren hoog zijn. Van alle jeugdigen die een sanctie ondergingen had 57% na zes jaar één of meer justitiecontacten tegenover 40% van de meerderjarigen. Het recidivepercentage na twee jaar was respectievelijk 41% en 30%. Daarin stond Nederland niet alleen. Ook in andere landen was dit het geval. Daarnaast was er een roep om een hardere en repressievere aanpak van jeugdige delinquenten. Deze ontwikkelingen vroegen om een intensivering van het beleid.

Het sanctiearsenaal moet geschikt zijn om maatwerk te kunnen leveren en er moet voldoende capaciteit van de verschillende sanctiemodaliteiten zijn. Er waren verbeteringen noodzakelijk in de beschikbare sancties en de wijze waarop sancties ten uitvoer werden gelegd. Daarbij ging het om aspecten als het zo snel, gericht, samenhangend en veilig mogelijk ten uitvoerleggen en bovendien zo veel mogelijk aansluiten bij de problematiek van de jongere. Zo werden de in 2001 vastgestelde Kalsbeeknormen voor de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen in veel gevallen niet gehaald en was de kwaliteit van de (gedrags) interventies nog onvoldoende met het oog op recidivevermindering.

De sancties die primair gericht zijn op gedragsverandering moeten aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen om meer effect te kunnen sorteren. Een groot deel van de gedragsinterventies, dat werd ingezet, was voor verbetering vatbaar. Voorts werd geconstateerd dat de verschillende organisaties in de jeugdstrafrechtketen relatief los van elkaar opereerden en meer samenhang in de justitiële reacties op delinquent gedrag van jongeren wenselijk was. Daarbij moet worden aangetekend dat de organisaties onder druk stonden van een toenemende instroom van zaken, die mede werd veroorzaakt door de intensievere aanpak van de jeugdcriminaliteit.



Uit rapporten van de gezamenlijke inspecties en de Algemene Rekenkamer bleek dat de veiligheid van de tenuitvoerlegging in de justitiële jeugdinstellingen moest worden verbeterd. In 2007 werd het veiligheidsrisico bij 6 van de 15 justitiële jeugdinstellingen als ernstig aangemerkt. Oorzaken van de tegenvallende kwaliteit waren taakstellingen in combinatie met forse capaciteitsuitbreidingen, een hoog verloop onder het personeel en een tekort aan personeel.

Evaluatie van de Halt-afdoening wees onder meer uit dat deze modaliteit te vaak werd ingezet voor zwaardere gevallen waardoor de effectiviteit niet optimaal was. Bij deze evaluatie bleek voorts dat de Halt-werkstraf een minder effectief element was en dat het aanbieden van excuses aan het slachtoffer en de betrokkenheid van de ouders juist goede onderdelen waren.

## Doelen

Een meersporenbeleid is gevoerd om de effectiviteit van de tenuitvoerlegging van de jeugdsancties te vergroten. Daarbij is vooral geïnvesteerd in:

- het systeem (ketenaanpak, wetgeving);
- kennisgestuurd beleid (wetenschappelijk onderzoek, What Works beginselen);
- kwaliteitsverbetering van de uitvoering (professionalisering, kwaliteitszorg, uitbreiding (risicotaxatie)instrumentarium, verbetering van de werkprocessen en nazorg bij overdracht naar gemeenten).

De focus lag op een snelle, gerichte en samenhangende reactie op strafbaar gedrag van jongeren, een meer persoonsgerichte in plaats van een delictgerichte aanpak, een veilige tenuitvoerlegging van sancties en tenslotte op meer afstemming en samenwerking tussen de betrokken organisaties vanuit een ketenbenadering.

Bij de keuzes, verdere uitwerking, implementatie en evaluatie van deze maatregelen heeft wetenschappelijk onderzoek een belangrijke rol gespeeld. Ook is dankbaar gebruik gemaakt van de kennis uit internationaal onderzoek. In

het bijzonder betreft het hier de zgn. What Works-benadering en de levensloop- en ontwikkelingsbenadering van jeugdcriminaliteit.

## Snelle, gerichte, samenhangende reactie

In het jeugdstrafrecht staan opvoeding en gedragsverandering centraal. Jongeren moeten snel en gericht een reactie krijgen op hun delinquent gedrag.

De afgelopen jaren is veel aandacht besteed aan het verbeteren van de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen aan de hand van de in 2001 vastgestelde Kalsbeeknormen. Hoewel deze normen nog niet volledig worden gehaald, zijn door een projectmatige aanpak en een intensieve samenwerking tussen de verschillende ketenpartners de doorlooptijden in de periode 2001–2009 sterk verbeterd. Er wordt gewerkt aan een verdere verbetering door het verspreiden van zogenoemde regionale good practices.

Vanaf 2003 zijn de justitiële casusoverleggen jeugd (JCO) landelijk ingevoerd waardoor meer samenhangend kan worden gereageerd. In het JCO maken de betrokken ketenpartners afspraken over een passende reactie op basis van de informatie die bij hen over de jongere beschikbaar is. De afgelopen jaren hebben de JCO's een plaats gekregen in de Veiligheidshuizen. Inmiddels is sprake van een landelijk dekkend netwerk aan Veiligheidshuizen. Uit evaluatie-onderzoek blijkt dat het JCO zorgt voor meer maatwerk, wat resulteert in een kwaliteitsverbetering in strafafdoening en hulpverlening. Ook heeft deze vorm van samenwerking geleid tot een verkorting van doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen.

Een belangrijke randvoorwaarde voor snelle en adequate bestrafing is de beschikbaarheid van voldoende capaciteit voor de verschillende sanctiemodaliteiten. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

heeft het prognosemodel justitiële ketens (PMJ) ontwikkeld om de vraag naar sanctiecapaciteit zo goed mogelijk te kunnen inschatten. Sinds 1998 wordt van dit model gebruik gemaakt. In de afgelopen jaren is het model doorontwikkeld en verbeterd. Uit een evaluatie-onderzoek uit 2009, waarin de realisatie is vergeleken met de ramingen, is vastgesteld dat de voorspellingen die het model doet dicht bij de feitelijke situatie komen. Vanzelfsprekend betekent dit niet dat de geprognosticeerde capaciteitsbehoefte volledig correspondeert met de reële behoefte. Het systeem moet daarom enige flexibiliteit in zich hebben. Recente ervaringen wijzen uit dat het prognosemodel sterk is gebleken bij lineaire ontwikkelingen, maar minder geschikt is om tijdig een trendbreuk te signaleren.

In het kader van het realiseren van voldoende flexibele sanctiecapaciteit is in de periode 2004-2006 ook geëxperimenteerd met meerpersoonkamergebruik en vergroting van de groepsgrootte. Deze experimenten waren geen onverdeelde succes. Het meerpersoonkamergebruik leidde tot incidenten in de justitiële jeugdinrichtingen (JJI) en een zwaardere belasting voor het personeel. Door vergroting van de groepsgrootte bleek het niet mogelijk om voldoende persoonlijke aandacht aan de jongere te besteden om de noodzakelijke gedragsverandering bij hen tot stand te brengen.

Vrijstaande capaciteit voor volwassenen van het Gevangeniswezen is ingezet om de voorraad vervangende jeugd detentie weg te werken. Dit bleek wel een positieve ervaring. Daarnaast heeft een wetwijziging het mogelijk gemaakt om vervangende hechtenis automatisch in het Gevangeniswezen ten uitvoer te leggen als een jeugdige bij de tenuitvoerlegging van de oorspronkelijk opgelegde vervangende jeugd detentie inmiddels meerderjarig is geworden.

De effectiviteit van de sanctie neemt toe als deze zoveel mogelijk in de eigen omgeving plaatsvindt. Hierdoor gaat, indien de ernst van het delict en de persoonlijke omstandigheden

dit toelaten, de voorkeur uit naar extramurale sancties boven vrijheidsbenemende sancties. Wanneer er geen bijzondere problematiek is en het strafbare feit zich daarvoor leent, wordt op strafbaar gedrag met een Halt-afdoening, een geldboete of een werkstraf gereageerd. Dit is in verreweg de meeste gevallen aan de orde. Wanneer gedragsverandering noodzakelijk is, kan een voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden, een leerstraf, een gedragsmaatregel, of jeugdreclassering worden opgelegd. De afgelopen jaren is het aantal opgelegde detentiejaren bij jeugdigen flink afgenomen. Nu sinds 2008 de civielrechtelijk geplaatsten geleidelijk zijn overgegaan naar de gesloten jeugdzorg zijn de gevolgen van de dalende strafrechtelijke instroom pas echt zichtbaar geworden in de zin van een sterke daling van bezettingsgraad in de JJI's.

## Persoonsgerichte aanpak

De afgelopen jaren is steeds meer oog gekomen voor de persoon van de jeugdige delinquent en de aanpak van achterliggende oorzaken van het delictgedrag. De focus is verschoven van een delictgebonden reactie naar een meer persoonsgerichte reactie, uiteraard binnen de grenzen van proportionaliteit.

Verbetering in het bepalen van de achterliggende problematiek krijgt vorm door de ontwikkeling en inzet van het landelijk (risicotaxatie)instrumentarium en de oprichting van het Forensisch Consortium Adolescenten. Ook zijn er meer mogelijkheden gekomen voor maatwerk in het jeugdstrafrecht door de introductie van de gedragsbeïnvloedende maatregel, de mogelijkheden om alle sancties te combineren en door de mogelijkheid van nachtdetentie. De invulling van straffen en maatregelen kan beter worden afgestemd op de problematiek van de jongere. Zo zijn er steeds meer effectieve gedragsinterventies beschikbaar. Inmiddels zijn er 17 gedragsinterventies door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie erkend waarvan 14 volledig en 3 voorlopig. Het streven is om te komen tot een pakket van 21 erkende gedragsin-

terventies. Bij de justitiële jeugdinstellingen is de basismethodiek YOUTURN ingevoerd. Met deze basismethodiek wordt per fase uitgewerkt welk programma de jongere krijgt. Bij de pijlmaatregel kan er meer maatwerk worden gerealiseerd door de Individuele Traject Afdeling. Op deze afdeling worden jeugdigen geplaatst die vanwege hun problematiek groepsongeschikt zijn. Het gebruik van ineffektieve interventies is beëindigd. De nazorg na een vrijheidsbenemende straf of maatregel en aansluiting bij voorzieningen voor geestelijke gezondheidszorg zijn sterk verbeterd.

## Veiligheid

Voorkomen moet worden dat jongeren tijdens de tenuitvoerlegging van jeugdsancties worden blootgesteld aan gevaarlijke of onveilige situaties. Ook voor de effectiviteit van de jeugdsanctie is het van belang dat dit op een veilige manier plaatsvindt.

Uit rapporten van de gezamenlijke inspecties en de Algemene Rekenkamer uit 2007 bleek dat de veiligheid in de justitiële jeugdinstellingen onvoldoende was. Vervolgens is een groot aantal maatregelen genomen om deze veiligheid te verbeteren. In recente rapporten van de gezamenlijke inspecties is vastgesteld dat het veiligheidsbeleid in de justitiële jeugdinstellingen is aangetrokken en dat de procedures zijn verbeterd. Dankzij deze ontwikkelingen staan er geen justitiële jeugdinstellingen meer onder verscherpt toezicht van de inspecties. De kwaliteitsverbetering wordt geborgd in de aanpassing van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen.

## Ketenbenadering

Voor een effectieve sanctietoepassing bij jeugdigen is het essentieel dat de betrokken organisaties goed samenwerken. Er is op basis van een keten- of netwerkbenadering veel geïnvesteerd in de samenwerking tussen schakels aan zowel het begin als het einde van de jeugdstrafrechtketen en bovendien in de

aansluiting met het niet-justitiële veld. Een dergelijke benadering is gebaseerd op de theorievorming van governance.<sup>1</sup> Naast het JCO, dat later een plaats heeft gekregen in de Veiligheidshuizen, is dat gebeurd door de netwerk- en trajectberaden. Deze laatste zorgen voor een passend nazorgtraject na een vrijheidsbenemende straf of maatregel. Deze overlegvormen worden ondersteund door een ketenbreed geautomatiseerd registratiesysteem. Van het systeem JCO-support is de implementatie op 1 april 2010 afgerond en is de landelijk uitrol daarvan gerealiseerd.

## Effecten

Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat er sprake is van een (meer) adequate tenuitvoerlegging van jeugdsancties. De doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen zijn verbeterd. Straffen en maatregelen voor jongeren worden grotendeels extramuraal ten uitvoer gelegd waardoor de kans op reïntegratie groot is. Er is ook sprake van een volledige tenuitvoerlegging. Bij taakstraffen en Halt-afdoeningen worden de normcijfers voor een geslaagde uitvoering gehaald. Bij de justitiële jeugdinstellingen is het aantal ontvluchtingen gering en zijn de onttrekkingen bovendien verminderd. Ook is het aantal geweldplegingen tussen jongeren in de justitiële jeugdinstellingen sterk verminderd.

Door de invoering van een landelijk (risicotaxatie)instrumentarium in de jeugdstrafrechtketen, de inzet van effectieve (erkende) gedragsinterventies en het bieden van nazorg na vrijheidsbeneming zal de kans dat de jongere terugvalt in delinquent gedrag gaan verminderen. Het testen en invoeren van een (risicotaxatie)instrumentarium en de erkende gedragsinterventies is echter nog in volle gang en pas over enkele jaren zullen de resultaten echt zichtbaar worden. Uiteindelijk zal dit ook invloed hebben op de recidive van de jongeren.

<sup>1</sup> Een benadering van de organisatie en uitvoering van een beleidsterrein waarbij meerdere actoren zich opstellen rondom de oplossing van een probleem.

Resultaten van buitenlands onderzoek en lokale successen bij de Veiligheidshuizen geven aan dat deze veronderstelling aannemelijk is. Verder moet daarbij bedacht worden dat Justitie voor de effectiviteit van de strafrechtelijke interventies afhankelijk is van anderen die een rol spelen bij de reïntegratie van de jongere. Daarnaast zijn ook maatschappelijke ontwikkelingen hierop van invloed.

Effecten zijn niet eenvoudig af te leiden uit de officiële, geregistreerde criminaliteits- en recidivecijfers. Zo is een mogelijke verklaring voor de toename van het aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten in de periode 2004-2006 de toegenomen beleidsmatige aandacht voor de aanpak van de jeugdcriminaliteit en de prestatieafspraken met de politie om meer zaken bij Justitie aan te brengen. Dergelijke maatregelen leiden eerder tot een toename dan een afname van de geregistreerde jeugdcriminaliteit.

Sinds 2007 en in versterkte mate in 2008 en 2009 is er echter sprake van een trendbreuk. Het aantal door politie gehoorde jeugdige verdachten is licht gedaald en de instroom van zaken bij het OM is verminderd, in het bijzonder zaken met zware delicten. In de periode 2005-2008 is sprake van een afname van 30% van diefstal met geweld, misdrijven tegen het leven en verkrachting. Het beeld is dat er minder vaak zware delicten worden gepleegd en dat er sprake is van een toename van het aantal 'lichte' zaken, al kan dit laatste ook samenhangen met de eerder genoemde beleidsmatige aandacht voor de aanpak van de jeugdcriminaliteit en de prestatieafspraken met de politie. Er is een daling van de instroom bij de verschillende jeugdsanctiemodaliteiten. Bij de justitiële jeugdinrichtingen is de instroom zo sterk gedaald dat vanaf 2010 met minder capaciteit kan worden volstaan. Dit heeft ertoe geleid dat per 1 januari 2010 twee inrichtingen voor een tijdelijke duur van een tot twee jaar ter beschikking zijn gesteld aan de programmaminister voor Jeugd en Gezin.<sup>2</sup> De meest recente meting van de landelijke recidivemonitor van het WODC van december 2009 laat zien

dat de strafrechtelijke recidive van jeugdigen na een jarenlange toename nu een lichte daling vertoont. Beleidsmaatregelen hebben hierbij zeker een rol gespeeld, maar niet duidelijk is in welke mate.

## Budgetten

In de periode 2004-2009 zijn de jaarlijkse kosten voor de tenuitvoerlegging van jeugdsancties toegenomen van 352 tot 519 miljoen. Het grootste deel van het budget voor de tenuitvoerlegging van jeugdsancties wordt besteed aan de uitvoering van de verschillende sanctiemodaliteiten. Om op een verantwoorde wijze de hoogte van het budget hiervoor te kunnen bepalen wordt er gebruik gemaakt van het eerdergenoemde prognosemodel van het WODC (PMJ) om de benodigde capaciteit ( $q$ ) te kunnen ramen. Ook wordt jaarlijks de kostprijs ( $p$ ) van de verschillende modaliteiten in verband met prijs- en loonontwikkelingen vastgesteld. Budgetten worden vervolgens vooral bepaald op basis van  $p \cdot q$  en daarnaast een deel met projectfinanciering. De budgetten variëren echter niet per definitie naar rato van de productie. Een groot deel van de kosten is immers vast.

De toename van de budgetten is vooral toe te schrijven aan de stijging van de kostprijs in de justitiële jeugdinrichtingen, waaraan het grootste deel van het budget wordt uitgegeven en houdt verband met verbetermaatregelen in deze inrichtingen. Het totale budget van de justitiële jeugdinrichtingen omvat in de periode 2004-2009 ook jeugdigen die op andere dan strafrechtelijke titel geplaatst zijn, zoals civielrechtelijke en vreemdelingrechtelijke. Sinds 1 januari 2010 verblijven er geen jeugdigen meer in de justitiële jeugdinrichtingen op civielrechtelijke titel. De plaatsing van jeugdigen op civielrechtelijke titel in instellingen voor gesloten jeugdzorg is - vanzelfsprekend - gepaard gegaan met overheveling van capaciteit en geld naar VWS/J&G.

<sup>2</sup> Het gaat hier in totaal om 151 plaatsen.

De kostprijs van de Halt-afdoening is tot en met 2009 uitsluitend gecorrigeerd met de loon- en/of prijsontwikkeling. Met ingang van 2010 is de kostprijs verhoogd op grond van kwaliteitsmaatregelen naar aanleiding van een evaluatieonderzoek en een kostprijsonderzoek.

Bij de taakstraffen en bij de basisonderzoeken is de kostprijs vrijwel op hetzelfde niveau gebleven. Door efficiency-maatregelen zijn de loon- en prijsontwikkelingen goeddeels opgevangen. De kostprijs van het uitgebreide strafonderzoek is wel gestegen. Vanaf 2009 neemt de kostprijs van de taakstraffen toe door de invoering van erkende programma's die in het kader van leerstraffen worden uitgevoerd.

In 2009 is de normprijs voor de jeugdreclassering verhoogd voor loonbijstelling en daarnaast voor een kwaliteitsverbetering: de invoering van de nieuwe werkwijze op basis van het Handboek Methode Jeugdreclassering.

Niet alleen het bepalen van de hoogte van de budgetten vindt op een verantwoorde wijze plaats. Ook is er voortdurend aandacht voor het verbeteren van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de verschillende justitiële of gesubsidieerde organisaties. In dit verband kan worden gewezen op een verbetering van de productiviteit bij de Raad voor de Kinderbescherming, de schaalvergroting van de organisatiestructuur van de Halt-bureaus en de kostprijsonderzoeken bij alle organisaties. Tenslotte zijn in de afgelopen jaren ook verschillende efficiency-taakstellingen doorgevoerd.

sanctiearsenaal is uitgebreid en toereikend om bij achterliggende problematiek maatwerk te kunnen leveren. Een trendbreuk in de jeugdcriminaliteit is al zichtbaar. Er is sprake van een daling bij bijna alle sanctiemodaliteiten, hetgeen aanleiding is voor nieuwe beleidsmaatregelen. Het volledige effect van de beleidsmaatregelen over de onderzochte periode is nog niet te geven.

## Tot slot

Er is goede vooruitgang geboekt bij de tenuitvoerlegging van jeugdsancties. De ontwikkeling en invoering van een aantal instrumenten zijn nog in volle gang. De resultaten daarvan worden pas over enkele jaren zichtbaar. De wijziging van focus van delictgebonden naar persoonsgericht is van grote betekenis geweest voor de aanpak van de jeugdcriminaliteit. Het



# Inleiding

In deze beleidsdoorlichting staat de tenuitvoerlegging van justitiële sancties bij minderjarigen in de periode 2004 tot en met 2009 centraal. Het thema jeugdsancties is belegd in het begrotingsartikel 14.2 en maakt deel uit van de beleidsdoelstelling van begrotingsartikel 14. Begrotingsartikel 14 ziet op zowel de civielrechtelijke als de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van Justitie ten aanzien van jeugdigen en luidt als volgt:

*“Het bestrijden en voorkomen van jeugdcriminaliteit en het beschermen van jeugdigen tegen aantasting van een goede opvoedings- en leefsituatie op het terrein van interlandelijke adoptie en internationale kinderontvoering.”*

De doelstelling van artikel 14.2 luidt:

*“Het voorkomen dat jeugdigen delicten plegen en wanneer zij dit wel doen, niet in herhaling vallen (het verminderen van recidive).”*

Deze beleidsdoorlichting gaat over de mate waarin de tenuitvoerlegging van jeugdsancties, die worden opgelegd bij overtredingen en misdrijven die door jongeren worden gepleegd, adequaat is geschied. De premisse is dat een goed functionerend jeugdsanctiestelsel bijdraagt aan de bestrijding van het achterliggende probleem van jeugdcriminaliteit. Alleen via sancties kan Justitie de vermindering van de jeugdcriminaliteit niet realiseren. Bovendien zijn sancties uiteraard alleen aan de orde als jeugdigen al over de schreef zijn gegaan. De oplossing om jeugdcriminaliteit tegen te gaan ligt in een combinatie van preventie, repressie en nazorg. Voor wat betreft preventie en het verminderen van recidive, beperkt deze beleidsdoorlichting zich tot het deel dat verband houdt met jeugdsancties waarvoor Justitie beleidsverantwoordelijk is. Op het (voort)bestaan van jeugdcriminaliteit zijn immers ook diverse andere factoren van invloed die buiten de werkingssfeer van Justitie liggen. Hoe succesvoller de preventieve aanpak, hoe minder corrigerend optreden achteraf nodig is. Justitie is hierbij afhankelijk van andere departementen en overheden alsmede van conjuncturele ontwikkelingen. Jeugdsancties zijn een belangrijk instrument bij

de aanpak van jeugdcriminaliteit en vallen onder de verantwoordelijkheid van Justitie. De maatschappelijke aandacht voor jeugdcriminaliteit is groot en van Justitie wordt veel verwacht bij de bestrijding ervan. Met name ernstige geweldsmisdrijven brengen een schok in de rechtsorde teweeg en vragen om een justitieel strafrechtelijke reactie. De maatschappij en de jeugdige in kwestie mogen verwachten dat Justitie de rechtsorde handhaaft en gepast reageert op strafbaar gedrag. In het verlengde daarvan mag verwacht worden dat opgelegde straffen en maatregelen adequaat ten uitvoer worden gelegd.

Bij deze beleidsdoorlichting gelden de volgende punten ter afbakening:

- In de brief van de minister van Justitie van 28 september 2004 (Jeugdsancties Nieuwe Stijl) zijn de strafdoelen opvoeding/behandeling, vergelding en maatschappijbeveiliging centraal gesteld.<sup>3</sup>
- De bestrijding van jeugdcriminaliteit heeft vorm gekregen in de programma's 'Jeugd terecht'<sup>4</sup> en 'Aanpak jeugdcriminaliteit'.<sup>5</sup> In deze beleidsdoorlichting komen slechts de onderdelen van deze programma's aan de orde voor zover zij betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van jeugdsancties.
- De straftoemeting blijft in deze beleidsdoorlichting buiten beschouwing. Het is aan het OM en de rechter om de sanctie te bepalen. Bij de tenuitvoerlegging worden de justitiële uitspraken als gegeven beschouwd.

Met deze afbakening voor ogen definiëren we het beleid dat in deze doorlichting onderwerp van evaluatie is en de onderzoeksvraag die de kern is van deze evaluatie als volgt:

**Het beleid met betrekking tot de effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging van justitiële straffen en maatregelen bij jeugdigen.**

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2004/05, 24 587, 28 741, nr. 112.

<sup>4</sup> Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006 (Kamerstukken II 2003/04, 28 741, nr. 1).

<sup>5</sup> Plan van aanpak Veiligheid begint bij Voorkomen (Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 119) en Programmaplan Jeugdcriminaliteit, De uitvoering maakt het verschil, februari 2008.



Van een effectieve tenuitvoerlegging is sprake als de beoogde doelen van die straffen en maatregelen worden behaald, waarbij het pedagogische doel voorop staat. Van een efficiënte tenuitvoerlegging is sprake als deze resultaten ook tegen redelijke kosten en binnen een redelijke termijn worden behaald. Worden deze doelstellingen naar behoren gerealiseerd?

Het jeugdstraf(proces)recht is neergelegd in de artikelen 77a–77hh van het Wetboek van Strafrecht en de artikelen 486–505 van het Wetboek van Strafvordering. Nederland heeft al meer dan honderd jaar een apart jeugdsanctiestelsel. De gedachte daarachter is dat jeugdigen die over de schreef zijn gegaan, op pedagogische wijze gecorrigeerd moeten worden, zodat dit leidt tot goed burgerschap en zij niet afglijden in de criminaliteit. Deze normen doen ook internationaal opgeld en zijn verankerd in de artikelen 37 en 40 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Het jeugdstrafrecht is van toepassing op jeugdigen die ten tijde van het plegen van het delict tenminste twaalf jaar oud maar nog geen achttien jaar oud zijn.<sup>6</sup> Kinderen die jonger zijn dan twaalf jaar kunnen niet strafrechtelijk worden vervolgd. De overheid kan in deze gevallen reageren met een civielrechtelijke maatregel. Ook de Stop-afdoening, een handreiking aan de ouders, behoorde van 2001 tot 2009 tot de mogelijkheden.<sup>7</sup> Beide instrumenten vallen buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting over jeugdsancties.

<sup>6</sup> Uitzonderingsbepalingen: op grond van artikel 77b Sr kan op een jeugdige die ten tijde van het begaan van een strafbaar feit de leeftijd van zestien jaar, maar nog niet die van achttien jaar heeft bereikt, het volwassenenstrafrecht worden toegepast, indien de rechter daartoe grond vindt in de ernst van het begane feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan. Levenslange gevangenisstraf is uitgesloten. Op grond van artikel 77c Sr kan het jeugdstrafrecht worden toegepast op achttien- tot eenentwintigjarigen, op grond van de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan.

<sup>7</sup> Naar aanleiding van de plan- en procesevaluatie van het WODC (2009) is besloten om de Stop-reactie niet langer aan te bieden. Kamerstukken II 2009/2010, 28 684, nr. 253 Tweede voortgangsrapportage Veiligheid begint bij Voorkomen.

## Context

Alle begrotingsartikelen worden systematisch doorgelicht. Het ministerie van Financiën heeft een vast stramien ontwikkeld in de vorm van tien vragen waarop een beleidsdoorlichting antwoord moet geven.<sup>8</sup>

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat is de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?
7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
8. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?
9. Hebben instrumenten op andere beleids-terreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Om de leesbaarheid te bevorderen is in deze beleidsdoorlichting een aantal vragen (3/4 en 6/7) geclusterd.

Justitie heeft een meerjarige planning voor de beleidsdoorlichtingen opgesteld. In de begrotingen is aangegeven welk onderwerp

<sup>8</sup> Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE) 2006 (Stcr. 2006, 83, p. 14).

wanneer aan bod komt. Beleidsdoorlichtingen vinden bij voorkeur achteraf (ex post) plaats.<sup>9</sup> In die zin vindt deze beleidsdoorlichting wellicht te vroeg plaats. De output van het beleid (instrumenten) is bekend maar over de outcome daarvan (effectiviteit) is nog relatief weinig bekend. Het verbeteren van het jeugdsanctiestelsel en daarmee het terugdringen van de jeugdcriminaliteit en recidive is 'werk in uitvoering' en in die zin kan deze beleidsdoorlichting vergeleken worden met een voortgangsrapportage van lopend beleid. Een verdere kanttekening hierbij is dat jeugdsancties ten uitvoer worden gelegd in een veranderende omgeving. Omdat de vergroting van de veiligheid een belangrijk speerpunt van het kabinetsbeleid is, is ook het jeugdsanctiebeleid continue in beweging. Een zuivere meting van het netto effect van een beleidsmaatregel is daardoor niet te geven.

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 308, nr. 5.

# 1. Het probleem

## ***Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?***

### **Samenvattend antwoord:**

Enkele jaren geleden werd geconstateerd dat de criminaliteits- en recidivecijfers onder jongeren hoog zijn. Daarnaast was er een roep om een hardere en repressieve aanpak van jeugdige delinquenten.

Het opleggen en ten uitvoer leggen van jeugdsancties is één van de instrumenten - maar zeker niet het enige - om jeugdcriminaliteit mee te bestrijden en de recidive te verminderen. De sanctie richt zich vooral op de behandeling en opvoeding van de individuele jeugdige. Daarnaast dienen jeugdsancties ook andere doelen zoals vergelding (normbevestiging) en maatschappijbeveiliging. Er waren verbeteringen noodzakelijk in de wijze waarop sancties ten uitvoer werden gelegd. Daarbij ging het om aspecten als het zo snel, volledig, samenhangend en veilig mogelijk ten uitvoerleggen van jeugdsancties en zoveel mogelijk aansluiten bij problematiek van de jongere. Deze situatie is in 2010 nog gedeeltelijk actueel. De recidive is nog altijd hoog, al is er na een jarenlange toename nu voor het eerst sprake van een lichte daling. Bij de ten uitvoerlegging van jeugdsancties is een aantal verbeteringen gerealiseerd, maar de invoering van enkele instrumenten is nog in volle gang. Het aantal geregistreerde ernstige delicten is gedaald terwijl anderzijds geregistreerde ernstige overlast is toegenomen. Er is een daling van de instroom bij de verschillende jeugdsanctiemodaliteiten. Op de actuele situatie wordt ingegaan in hoofdstuk 6.

In deze beleidsdoorlichting is onderzocht of in de periode 2004-2009 de beoogde doelen van jeugdsancties zijn behaald tegen de achtergrond van vermindering van de jeugdcriminaliteit. Daarbij moeten de doelen ook tegen redelijke kosten en binnen een redelijke termijn worden gerealiseerd.

## 1.1 Definitie van jeugdcriminaliteit en jeugdstrafrecht

Jeugdcriminaliteit omvat alle misdrijven en overtredingen gepleegd door jeugdigen. In het Wetboek van Strafrecht en in bijzondere strafwetten zijn alle gedragingen vastgelegd die strafbaar zijn. Deze strafbepalingen gelden ook voor jeugdigen en vanaf twaalfjarige leeftijd kunnen zij hiervoor worden vervolgd. Het jeugdstrafrecht schrijft voor jeugdigen specifieke straffen en maatregelen en een aantal voorschriften omtrent de wijze van tenuitvoerlegging daarvan voor. De term jeugdstrafrecht heeft vooral betekenis ter onderscheiding van het strafrecht voor volwassenen. Daartoe zijn in artikel 77a Sr de meeste bepalingen met betrekking tot de straffen en maatregelen voor volwassenen buiten toepassing verklaard.

## 1.2 Jeugdcriminaliteit: een maatschappelijk vraagstuk

Jaarlijks wordt een groot aantal delicten gepleegd door jeugdigen. In self-report onderzoek geeft 56% van de jongeren aan jaarlijks een misdrijf of overtreding te begaan.<sup>10</sup> Voor een deel zijn dit relatief kleine overtredingen, zoals bijvoorbeeld zwartrijden en vuurwerk afsteken. Wanneer deze overtredingen buiten beschouwing worden gelaten, heeft 40% een misdrijf of overtreding begaan. Het meest komt voor iemand slaan zonder verwonding, iemand uitschelden vanwege zijn huidskleur en graffiti. Het type delicten waar jeugdigen zich schuldig aan maken, veroorzaakt vaak overlast voor de maatschappij. Indien een (zeer) ernstig misdrijf door een jeugdige wordt gepleegd, is de rechtsorde ernstig geschokt. De maatschappelijke

aandacht betreft niet alleen de inbreuk op de rechtsorde zelf, maar ook – of misschien wel juist te meer – het feit dat de dader een jeugdige is. De aangetaste rechtsorde en de bezorgdheid over het risico van verder afglijden naar de criminaliteit hebben de aanpak van de jeugdcriminaliteit tot een belangrijk thema gemaakt. De roep om normstelling was de eerste jaren van dit millennium groot en de behoefte aan een meer repressief optreden werd breed gedragen. De aandacht van de overheid heeft mogelijk geleid tot een toename van de geregistreerde (jeugd)criminaliteit, zoals te zien is in figuur 2. Het is dus niet mogelijk om op basis van deze cijfers eenduidig te concluderen dat de (jeugd)criminaliteit is toegenomen; dit kan ook veroorzaakt worden door bijvoorbeeld een toegenomen pakkans of beleidsmatige inspanningen. Een aantal jaren geleden was sprake van verharding van de jeugdcriminaliteit. Jongeren maakten zich vaker schuldig aan geweldscriminaliteit, zo geven cijfers over het aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten van geweld aan.<sup>11</sup> Zie figuur 3. Recente ontwikkelingen nuanceren het beeld. Hierop zal in hoofdstuk 6 worden ingegaan.

## 1.3 Jeugdsancties: onderdeel van de aanpak van jeugdcriminaliteit

Jeugdcriminaliteit is een divers en complex probleem dat om een multidisciplinaire aanpak vraagt. Diverse, voor een groot deel exogene factoren zijn van invloed op het ontstaan en (voort)bestaan van jeugdcriminaliteit. Deze factoren kunnen niet direct door de toepassing van sancties worden beïnvloed, zoals de leeftijdopbouw van de bevolking, de sociale achterstandsproblematiek, de gelegenheid om strafbare feiten te plegen etc. Jeugdsancties hebben een pedagogisch karakter. De sanctie wordt mede gebruikt voor de opvoeding van de jeugdige. De doelen van

<sup>10</sup> Laan A.M. van der, Blom, M. en Bogaerts S. (2007) *Zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit: risico's en bescherming*, Factsheet 2007-1, WODC.

<sup>11</sup> Laan P. van der, *Jeugd, criminaliteit, politie en justitie* (2008).

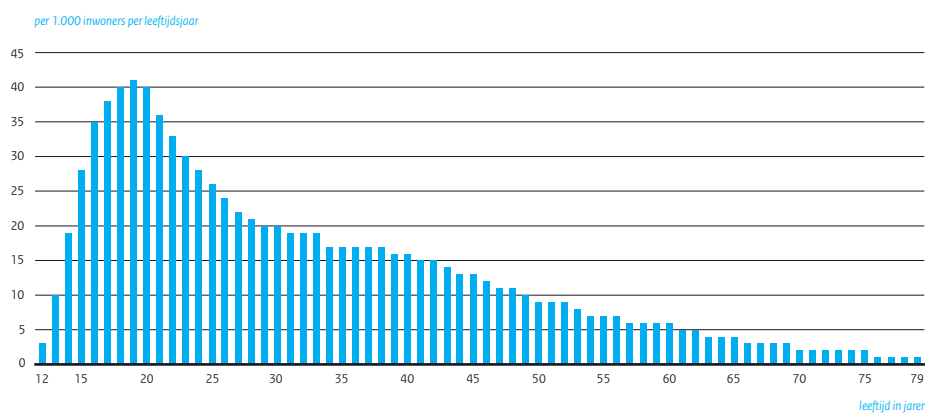
jeugdsancties zijn opvoeding, behandeling, voorkoming van recidive, vergelding (normbevestiging) en maatschappijbeveiliging. Jeugdsancties worden mede ingezet om het achterliggende probleem van de jeugdcriminaliteit te reduceren. Alleen via sancties kan Justitie de vermindering van de jeugdcriminaliteit niet realiseren. De oplossing om jeugdcriminaliteit tegen te gaan ligt in een combinatie van preventie, repressie en nazorg. Tevens spelen factoren die buiten de werkingssfeer liggen van Justitie, een rol.

#### 1.4 Jeugdcriminaliteit: onderdeel van het totaal

Jeugdigen in de leeftijdscategorie van twaalf tot en met zeventien jaar zijn verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de geregistreerde criminaliteit in Nederland. Jeugdigen zijn oververtegenwoordigd in de groep die jaarlijks met de politie in aanraking komt. Aan het begin van de onderzochte periode was sprake van het

volgende beeld: 9% van de totale Nederlandse bevolking (12-79 jaar) bestond uit twaalf- tot en met zeventienjarigen, terwijl van alle verdachten (12-79 jaar) die door de politie gehoord werden, bijna 20% twaalf tot en met zeventien jaar oud was (Bijlage I). Uit de cijfers blijkt dat jongvolwassenen relatief veel misdrijven plegen. Uit de criminaliteits- en zelfrapportagecijfers bleek dat het aantal jeugdigen dat delicten pleegt, snel toeneemt tussen ongeveer het twaalfde en het vijftiende levensjaar, een piek bereikt in de leeftijdscategorie van zestien tot en met eenentwintig jaar en vervolgens weer afneemt, de zogenoemde age-crime curve<sup>12</sup> (figuur 1). Dit wijst er op dat de jeugdcriminaliteit deels te verklaren is door opgroeigedrag van jongeren. Een deel betreft namelijk leeftijdsgebonden normoverschrijdend gedrag. Pubers verkennen immers hun grenzen en gaan daar soms overheen. Daarnaast kan het probleem- of delinquent gedrag ook deel uitmaken van de (bredere) leefstijl van de jongeren.<sup>13</sup> Dit betekent dat de problematiek zeker niet alleen met jeugdsancties is aan te pakken.

**Figuur 1.** Verdachten naar leeftijd, 2004

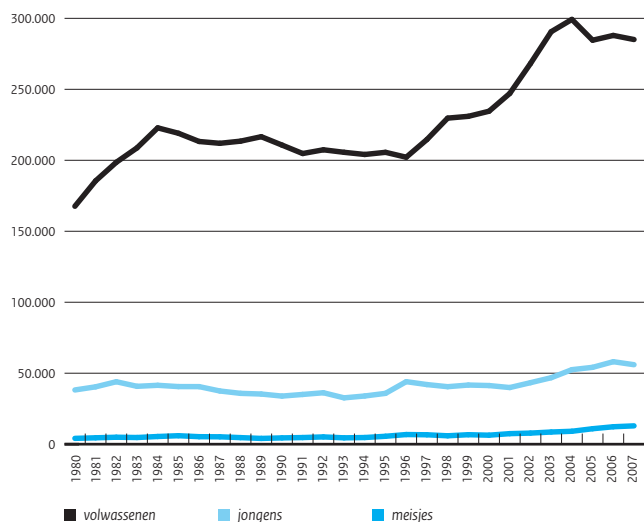


**Bron:** Landelijke Jeugdmonitor, Kwartaalrapportage 4e kwartaal 2007

<sup>12</sup> Farrington (1986); Loeber (1991); Junger-Tas (1992); Moffitt (1993).

<sup>13</sup> Weijers, Eliaerts, *Jeugdcriminologie. Achtergronden van jeugdcriminaliteit* (2008).

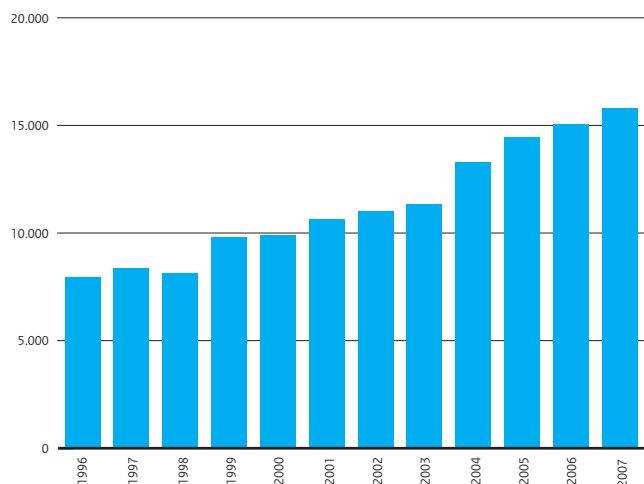
**Figuur 2.** Geregistreerde criminaliteit 1980-2009



Bron: CBS StatLine

Recente ontwikkelingen geven een daling aan van het aantal ernstige delicten. Daarentegen is sprake van een toename van geregistreerde (ernstige) vormen van overlast. Hierop wordt in hoofdstuk 6 ingegaan.

**Figuur 3.** Gehoorde minderjarige verdachten van geweld 1996-2007



## 1.5 Het jeugdsanctiearsenaal<sup>14</sup>

Het jeugdstrafrecht heeft een pedagogisch karakter; de strafrechtelijke interventie staat mede in dienst van de opvoeding van de jeugdige. De onvoltooide biologisch-psychische en sociale ontwikkeling van jeugdigen noopt tot het voorop stellen van de speciale preventie. Dit uitgangspunt komt onder andere tot uiting in de van het volwassenenstrafrecht afwijkende sancties en lagere strafmaxima. De algemene beginselen die aan het Wetboek van Strafrecht ten grondslag liggen, gelden ook voor jeugdigen.<sup>15</sup> Dit betekent onder andere dat de jeugdige het feit moet kunnen worden toegerekend, wil strafoplegging mogelijk zijn.

In paragraaf 1.3 is aangegeven dat de doelen van jeugdsancties opvoeding, behandeling, voorkoming van recidive, vergelding (normbevestiging) en maatschappijbeveiliging zijn. Bij de onderscheiden strafdoelen is het van belang om bij jeugdigen ervan uit te gaan dat vergelding en opvoeding in elkaars verlengde liggen. Immers ook in de opvoeding wordt ongewenst gedrag gecorrigeerd waarbij rekening wordt gehouden met de mate waarin het gedrag plaatsvindt.

Met zijn vonnis brengt de rechter tot uiting dat een rechtsnorm geschonden is en dat de zwaarte van de straf in overeenstemming is met de ernst van de normschending, het zogenoemde proportionaliteitsbeginsel. De samenleving krijgt via de straf een vorm van genoegdoening voor het gepleegde delict (vergelding). De jongere wordt aangesproken op het strafbare gedrag en wordt geconfronteerd met een onaangename reactie, waarvan hij moet leren dat zijn gedrag ontoelaatbaar is. Vaak heeft de sanctie alleen het doel van normbevestiging. Er is dan geen sprake van achterliggende problematiek die van invloed is

<sup>14</sup> De informatie in deze paragraaf is afkomstig uit: Strafrecht, Tekst & Commentaar (bewerkt door Verpalen), Titel VIII A. Bijzondere bepalingen voor jeugdige personen, Inleidende opmerkingen, Aantekeningen 1 t/m 6.

<sup>15</sup> Een uitzondering vormt het feit dat bij een poging, voorbereiding, deelneming en medeplichtigheid geen verminderde strafmaat geldt bij jeugdigen (art. 77 gg Sr).

geweest op het gepleegde delict. In het beleid is de afgelopen jaren vooral de focus gelegd op de aanpak van de kleinere groep jongeren bij wie ernstige problematiek, vaak op meerdere leefgebieden, is geconstateerd.

Algemene strafdoelen zijn verder afschrikking, herstel en resocialisatie. In het jeugdsanctierecht ligt de nadruk op de individuele jongere. Aan afschrikking als uiting van generale preventie wordt eerder via voorlichting/ preventie invulling gegeven dan door middel van een sanctie. Op individueel niveau vallen afschrikking en resocialisatie tevens onder de noemer van opvoeding. De jeugdige moet immers leren inzien dat op ongewenst gedrag een negatieve reactie volgt. Anderzijds wordt – waar nodig – de jeugdige begeleid bij het vinden van zijn plaats in de samenleving. Herstel van schade dient zoveel mogelijk plaats te vinden, zowel in het belang van het slachtoffer als ook als leermoment voor de jeugdige dader.

Het jeugdsanctiearsenaal biedt de mogelijkheid om op een variatie aan feiten en eventueel achterliggende problematiek te reageren alsook om te voorzien in herstel van de geleden schade. Hoewel er bij het begin van de onderzoeksperiode al ruime mogelijkheden waren om een jeugdige vanuit pedagogisch perspectief te straffen, zijn de afgelopen jaren de mogelijkheden voor maatwerk verruimd. In de Richtlijn Strafvordering jeugd van het openbaar ministerie<sup>16</sup> wordt aangegeven dat in het jeugdstrafrecht een persoonsgerichte aanpak wordt toegepast, waarbij het streven is om criminogene factoren te beperken en beschermende factoren te versterken. Indien mogelijk wordt volstaan met een extramurale reactie. Sinds de inwerkingtreding van de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen<sup>17</sup> op 1 februari 2008 zijn alle combinaties van jeugdstraffen, bijkomende straffen en -maatregelen mogelijk.

Daarnaast kan de rechter een straf of maatregel voorwaardelijk opleggen, artikel 77x, tweede lid van het Wetboek van Strafrecht. Daarmee wordt een ‘stok achter de deur’ geboden om wenselijk gedrag te bevorderen en ongewenst gedrag tegen te gaan. Vervangende straffen zijn geregeld in de artikelen 77k, 77l, tweede lid en 77wc van het Wetboek van Strafrecht. Van het jeugdsanctiearsenaal dienen de Halt-afdoening, de geldboete, de werkstraf en de jeugddetentie vooral als normbevestiging. Deze beslaan (met uitzondering van de politietransacties) ongeveer tweederde van de gevallen. Naarmate het gepleegde delict ernstiger is, zal een zwaardere sanctie volgen. In eenderde van de gevallen is de sanctie vooral gericht op gedragsverandering. De leerstraf, de gedragsmaatregel en de pijlmaatregel bieden hiervoor een nadrukkelijk kader. Deze sancties zijn meer geschikt voor jongeren met een groter risico op verder afglijden in de criminaliteit.

De geldboete en de werkstraf zijn in de periode die de beleidsdoorlichting beslaat geen prioriteit geweest voor beleidsinitiatieven en komen in de doorlichting dan ook marginaal aan de orde. In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de omvang van de opgelegde sancties en de daarmee gepaard gaande budgetten.

### Hoofdstraffen

*Jeugddetentie (art. 77i, 77j, 77k Sr)*

*Jeugddetentie kan worden opgelegd aan jeugdigen die een ernstig strafbaar feit hebben gepleegd, maar die naar het zich laat aanzien het vermogen bezitten om de ernst daarvan in te zien en op grond daarvan ontvankelijk zijn voor gedragsverandering. De maximale duur van de straf is afhankelijk van de leeftijd van de betrokken jeugdige ten tijde van het begaan van het feit: maximaal twaalf maanden voor jeugdigen tot en met vijftien jaar en vierentwintig maanden voor jeugdigen van zestien jaar en ouder (art. 77i lid 1 Sr). Vergelding en gedragsverandering zijn belangrijke doelen. De straf wordt ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting (JJI). De Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj), het Reglement justitiële jeugdinrichtingen en*

<sup>16</sup> Openbaar ministerie, *Richtlijn Strafvordering jeugd*, 1 augustus 2009 (Stc. 2009, 116).

<sup>17</sup> *Wet van 20 december 2007 (Stb. 575); Kamerstukken II 2005/06, 30 332.*

verschillende ministeriële regelingen geven nadere regels met betrekking tot de tenuitvoerlegging. De kinderrechter heeft een adviseerende stem omtrent de plaats van tenuitvoerlegging van een door hem opgelegde vrijheidsbenemende sanctie (art. 77v lid 1 Sr).

#### *Taakstraf (art. 77m, 77n, 77o, 77p, 77q Sr)*

Een taakstraf kan aan jeugdigen worden opgelegd voor alle misdrijven en (anders dan bij volwassenen) alle overtredingen (art. 77m Sr). De taakstraf bestaat uit een werkstraf, een leerstraf (max. 200 uur of opgelegd door het OM max. 60 uur), of een combinatie van beide (max. 240 uur). Een werkstraf heeft een meer vergeldend karakter en kan tevens dienen ter herstel van de schade. Bij een leerstraf of een gecombineerde straf is gedragsbeïnvloeding het belangrijkste doel. De Raad voor de Kinderbescherming heeft een voorbereidende en ondersteunende taak (art. 77o lid 1 Sr). In het jeugdstrafrecht gold lange tijd het adagium “taakstraf, tenzij...”. De taakstraf verdient de voorkeur boven een vrijheidsbenemende sanctie. Dit uitgangspunt heeft ertoe geleid dat de taakstraf (met name de werkstraf) zich in relatief korte tijd heeft ontwikkeld tot de meest frequent toegepaste sanctie.

#### *Geldboete (art. 77l Sr)*

Een geldboete kan aan jeugdigen worden opgelegd ter zake van ieder strafbaar feit. Met een geldboete wordt beoogd om de veroordeelde geldelijk nadeel toe te brengen. Daarom is in het jeugdstrafrecht gekozen voor een belangrijke beperking ten opzichte van het voor volwassenen geldende boetestelsel. De geldboete bedraagt ten hoogste € 3.700 (art. 77l lid 1 jo. 23 lid 4 Sr). Net als bij volwassenen dient de rechter bij jeugdigen rekening te houden met de draagkracht van de verdachte (art. 77a jo. 24 Sr).

### **Bijkomende straffen**

#### *Verbeurdverklaring*

Art. 33 en 34 Sr zijn ook van toepassing ten aanzien van jeugdigen (art. 77a Sr). Verbeurdverklaring is een vermogensstraf waarmee beoogd wordt om de veroordeelde in

zijn vermogen te treffen. Bescherming van de maatschappij tegen gevaarlijke voorwerpen staat bij verbeurdverklaring niet op de voorgrond. In het jeugdstrafrecht kan een verbeurdverklaring niet voorwaardelijk worden opgelegd.

#### *Ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen (art. 77r Sr)*

Hoewel de doelgroep van het jeugdstrafrecht veelal niet beschikt over een autorijbewijs, kan toch de behoefte bestaan om ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen op te leggen, bijvoorbeeld aan bromfietzers. De toepassing van deze mogelijkheid is voor jeugdigen beperkt tot de in art. 77r Sr genoemde delicten. Sinds 1 juli 2005 kan deze bijkomende straf ook in voorwaardelijke vorm worden opgelegd.

### **Maatregelen**

#### *Maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (pij) (art. 77s, 77t, 77u Sr)*

De maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (pij-maatregel) is een vrijheidsontnemende maatregel, die kan worden opgelegd indien:

- het een misdrijf betreft waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten;
- de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen het opleggen van die maatregel eist, en
- de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de verdachte (art. 77s Sr).

De rechter kan de pij-maatregel slechts opleggen na een advies van tenminste twee gedragsdeskundigen van verschillende disciplines. De pij-maatregel wordt voor de duur van twee jaar opgelegd. Indien bij het begaan van het feit geweld is gebruikt, kan de maatregel worden verlengd tot maximaal vier jaar. Indien daarnaast bij de verdachte ook een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens bestond, is de maximale duur zes jaar (art. 77t lid 2 jo. 77s lid 3 Sr) en is een advies van een psychiater vereist (art. 77s lid 3). Het einde van de maatregel valt niet



samen met het bereiken van een bepaalde leeftijd.

*Maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige (gedragsmaatregel) (art. 77w, 77wa, 77wb, 77wc, 77wd Sr)*

Met de inwerkingtreding van de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen is het jeugdstrafrecht uitgebreid met een op (her)opvoeding gerichte maatregel. De gedragsmaatregel voorziet in een vorm van vrijheidsbeperking; de jeugdige kan een programma volgen in een instelling of een ambulante programma volgen. De maatregel kan worden opgelegd voor de duur van zes maanden tot één jaar en kan eenmaal worden verlengd met dezelfde termijn als waarvoor de maatregel werd opgelegd. De gedragsmaatregel is bedoeld voor jeugdigen met gedragsproblemen voor wie een (voorwaardelijke) pij-maatregel te zwaar wordt geacht in relatie tot het gepleegde feit. De invoering heeft gezorgd voor een expliciete wettelijke basis voor de praktijk die was ontstaan waarbij gedragsbeïnvloeding werd opgelegd via een voorwaardelijke veroordeling tot jeugddetentie met bijzondere voorwaarden.

*Onttrekking aan het verkeer*

De rechter heeft – net als bij volwassenen – de mogelijkheid om voorwerpen aan het verkeer te onttrekken die ter zake van een misdrijf of overtreding zijn gebruikt, verkregen of waarvan het ongecontroleerde bezit ervan in strijd is met de wet of het algemeen belang (art. 36c Sr).

*Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel*

Ook bij jeugdigen kunnen bepaalde zaken worden ontnomen, waarvan vermoed wordt dat deze van criminele activiteiten afkomstig zijn (art. 36e Sr). Sinds 1 februari 2008 is het makkelijker geworden om ten aanzien van jeugdigen conservatoir beslag te leggen op voorwerpen, vooruitlopend op een door de rechter mogelijk op te leggen geldboete of ontnemingsmaatregel (art. 488a Sv jo. art. 94a Sv). Voor invoering van de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen was dit slechts mogelijk in geval van verdenking/veroordeling wegens een misdrijf waarvoor een geldboete van de vijfde

categorie is gesteld, net als bij volwassenen. Voor jongeren is deze mogelijkheid verruimd tot misdrijven waarop een geldboete is gesteld van de vierde categorie. Daardoor is conservatoir beslag ook toegelaten terzake van een aantal door jeugdigen veelvuldig gepleegde delicten zoals diefstal, vernieling en mishandeling.

*Schadevergoedingsmaatregel*

De schadevergoedingsmaatregel kan worden opgelegd indien en voor zover de jeugdige civielrechtelijk aansprakelijk is voor de door hem toegebrachte schade. Deze maatregel kan worden opgelegd aan jeugdigen die ten tijde van het begaan van het feit 14 jaar of ouder waren. Voor elk bedrag van € 50 geldt een vervangingsmaatstaf van één dag jeugddetentie met een maximaal mogelijke duur van 3 maanden.

**Bijzondere voorwaarden en jeugdreclassering (art. 77z, 77aa, 77hh Sr)**

De rechter heeft de bevoegdheid om jeugdigen voorwaardelijk te veroordelen of in vrijheid te stellen, onder bepaling van een proeftijd van ten hoogste twee jaren (art. 77x, 77y, 77z Sr). Daarbij kan de rechter, naast de algemene voorwaarde dat de jeugdige zich niet schuldig maakt aan een strafbaar feit, bijzondere voorwaarden stellen, waarmee hulpverlening kan worden geëntameerd in een niet-vrijblijvend kader. Indien de jeugdige de gestelde voorwaarden niet naleeft, kan de rechter (alsnog) een last tot tenuitvoerlegging van de straf geven (art. 77dd). De bijzondere voorwaarden die de rechter kan opleggen zijn uitgewerkt in het Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen. De voorwaarden moeten het gedrag van de veroordeelde betreffen en mogen niet zijn staatkundige vrijheid beperken, noch zijn vrijheid om zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden. Met betrekking tot de duur van de werking van de bijzondere voorwaarden geldt een termijn van zes maanden. Voorwaarden die een langere duur hebben, worden bij voorkeur toegepast in het kader van de gedragsmaatregel. Artikel 77aa lid 2 en 3 Sr noemt de mogelijkheid dat de rechter Bureau

Jeugdzorg opdraagt om aan de veroordeelde ter zake van de naleving van de bijzondere voorwaarde hulp en steun te verlenen. In de praktijk betekent dit dat de jeugdige zich gedurende de proeftijd dient te houden aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering, ook indien deze aanwijzingen inhouden dat de jeugdige zich onder behandeling van een bepaalde deskundige of bepaalde instantie zal stellen. Daarmee wordt de nadere invulling van de bijzondere voorwaarde overgelaten aan de jeugdreclassering. Het Bureau Jeugdzorg is belast met de uitvoering van jeugdreclassering; daarbij dient het de aanwijzingen van de Raad voor de Kinderbescherming in acht te nemen. Tot 1 februari 2008 kon de rechter als bijzondere voorwaarde stellen dat de veroordeelde zich voor een termijn, korter dan de proeftijd, liet opnemen in een inrichting, niet zijnde een justitiële inrichting in de zin van de Bjj (maar bijv. een afkickkliniek voor drugsverslaafden). Met ingang van 1 februari 2008 is deze bijzondere voorwaarde niet meer nodig omdat de gedragsmaatregel een geschikte juridische titel biedt voor plaatsing van een jeugdige in een jeugdzorginstelling, niet zijnde een gesloten jeugdzorginstelling.

#### **Voorwaardelijk sepot**

*OM-afdoening (art. 77f Sr)*

Het openbaar ministerie (OM) kan zonder tussenkomst van de rechter een zaak afdoen door een transactie op te leggen. Dit houdt in dat de jeugdige niet verder wordt vervolgd, maar wel een geldbedrag of schadevergoeding moet betalen of een taakstraf (max. 60 uur) moet uitvoeren (art. 74 Sr). Het maximumbedrag dat van de jeugdige verdachte bij wijze van transactie kan worden gevraagd, is beperkt tot € 3.700 (art. 77f lid 3 jo. 23 lid 4).

*Halt-afdoening (art. 77e Sr)*

Halt is een buitenrechtelijke afdoening door de politie (voorwaardelijk sepot) onder verantwoordelijkheid van het OM (art. 77e Sr). Op grond van de Aanwijzing Halt-afdoening kan de politie een jeugdige na het plegen van een licht, 'Halt-waardig' feit de keuze voorleggen of hij de zaak wil afdoen met Halt of een strafrech-

telijke vervolging. Het gaat om lichte feiten, die soms overlast veroorzaken maar waarbij geen sprake is van een geschokte rechtsorde. Als de jongere de Halt-afdoening succesvol afrondt, volgt er geen strafrechtelijke afdoening. Een Halt-afdoening dient vooral als signaal dat de jeugdige over de schreef is gegaan. Indien mogelijk wordt de schade hersteld.

#### **Voorlopige hechtenis**

Nadat een jeugdige is aangehouden door de politie en de officier van justitie van mening is dat hij langer moet worden vastgehouden, kan de jeugdige in voorlopige hechtenis worden genomen. Het gaat om korte vrijheidsbeneming van enkele weken welke periode wordt benut om de jeugdige "op de rails te krijgen" door terugkeer naar school, stabilisatie in de thuissituatie en ambulante begeleiding te regelen. Voorlopige hechtenis kan plaatsvinden in de vorm van nachtdetentie, waarbij de jeugdige overdag naar school of werk gaat en 's-avonds en in het weekend vast zit in een opvanginrichting. Het doel van nachtdetentie is dat de schadelijke effecten van voorlopige hechtenis worden beperkt en de positieve banden van de jeugdige met zijn omgeving worden behouden en/of versterkt. Indien de rechter de voorlopige hechtenis van de minderjarige verdachte beveelt, gaat hij na of deze direct kan worden geschorst, onder algemene en eventueel bijzondere voorwaarden (art. 493 Sv). Daardoor kan reeds in de fase van de voorlopige hechtenis worden begonnen met een vorm van noodzakelijk geachte gedragsbeïnvloeding. In het Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen is bepaald welke bijzondere voorwaarden aan de schorsing van de voorlopige hechtenis kunnen worden verbonden, zoals het aanvaarden van individuele trajectbegeleiding of het volgen van een leerproject van ten hoogste 120 uren. De uiteindelijke vrijheidsstraf die de rechter oplegt, komt vaak overeen met de duur van de voorlopige hechtenis, bijvoorbeeld in combinatie met een taakstraf.

## 1.6 Tenuitvoerlegging van sancties: effectiviteit en efficiency

In deze beleidsdoorlichting staat een effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging van jeugdsancties centraal. Daarvan is sprake als de strafdoelen bereikt worden tegen redelijke kosten en binnen een redelijke termijn.

Straffen vanuit pedagogisch oogpunt houdt niet alleen in dat de recidive wordt verminderd, maar ook dat die straf zo snel mogelijk, zo veilig mogelijk, zo volledig mogelijk en zoveel mogelijk aansluitend bij de problematiek van de jongere wordt uitgevoerd. Pedagogisch houdt ook in dat de jongere zo min mogelijk uit zijn sociale omgeving moet worden gehaald om de kans op resocialisatie te bevorderen.<sup>18</sup> Effectiviteit en efficiency kunnen daarbij hand in hand gaan. Daarbij wordt aan extramuraal sancties de voorkeur gegeven. De jeugdige wordt dan niet uit zijn omgeving gehaald waarmee de kans op succesvolle reïntegratie wordt vergroot. Voorts zijn met het detineren van jeugdige daders hoge kosten gemoeid. Taakstraffen kunnen dan mogelijk een goedkoper alternatief vormen.<sup>19</sup> Haltafdoeningen zijn nog voordeliger en boetes leveren zelfs geld op.

Om te kunnen vaststellen of er sprake is van een effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging moet daarom, ter uitwerking van de realisatie van de strafdoelen, niet alleen worden gekeken naar recidivecijfers of indicatoren voor de effectiviteit van strafrechtelijke interventies (zie 1.7), maar ook naar andere indicatoren zoals:

- verbetering van doorlooptijden
- in hoeverre straffen en maatregelen volledig worden uitgevoerd
- in hoeverre straffen en maatregelen aansluiten bij de problematiek van de jongeren en

<sup>18</sup> Zie o.a. in theorieën als de sociale controle theorie van Hirschi (1969), de leeftijdgebonden theorie van informele sociale controle van Sampson en Laub (1993) en de differentieel associatiethorie van Sutherland (1947).

<sup>19</sup> zie: Welmink, Blokland, Nieuwberta, Tollenaar: *Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraf, een gematchte vergelijking*, 2009.

- er sprake is van maatwerk
- in hoeverre straffen en maatregelen veilig worden uitgevoerd
- (keten)samenwerking en nazorg: dit zijn uitingen van effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging. Een gerichte samenwerking tussen de betrokken organisaties kan zowel van invloed zijn op kwaliteit als op de snelheid en is daarmee een indicator van belang. Door voor sluitende nazorg te zorgen, wordt de kans op een terugval verkleind.

Niet alleen de outcome bepaalt het succes van het beleid, maar ook de output. Immers de maatschappelijke effecten zijn moeilijk te meten en worden door meer factoren beïnvloed dan de prestaties van de organisaties van de strafrechtketen.

## 1.7 Recidive

De aanleiding voor verbetering van het jeugdsanctiebeleid was dat de criminaliteits- en recidivecijfers onder jeugdigen hoog waren en dat de jeugdcriminaliteit zich leek te hebben verhard. Nederland stond daarbij overigens niet alleen; ook in andere landen laten de cijfers dit beeld zien. Zoals eerder is opgemerkt bestaat een deel van de jeugdcriminaliteit uit leeftijdsgebonden normoverschrijdend gedrag van jeugdigen. Daarom is het niet eenvoudig om het met jeugdsancties beoogde strafdoel van opvoeding/behandeling te bereiken.

Recidive is een indicator voor de mate waarin (jeugd)sancties effectief zijn in het bereiken van de strafdoelen, met name opvoeding/behandeling en voorkomen van recidive. Recidive wordt uitgedrukt in het percentage daders waartegen na afloop van de sanctie, binnen een bepaalde periode, opnieuw een strafzaak loopt die niet eindigt in vrijspraak of sepot. Er wordt onderscheid gemaakt tussen algemene recidive, ernstige recidive en zeer

ernstige recidive.<sup>20</sup> De interpretatie van recidivecijfers is complex, omdat rekening moet worden gehouden met mogelijke veranderingen in de samenstelling van de groep jeugdige justitiabelen en opsporings- of beleidsmatige inspanningen die invloed kunnen hebben op de registratie. Recidivemetingen maken bovendien niet duidelijk in hoeverre de straffen en maatregelen invloed hebben gehad op het niveau van terugval. Diverse andere factoren zijn immers ook van invloed op het (herhalings)gedrag van de jongere. Daarbij komt alleen de strafrechtelijke recidive aan het licht; de feitelijke recidive zal vermoedelijk hoger zijn. Een deel van de gepleegde delicten blijft immers onbekend. Toch kunnen op grond van de recidive wel enige uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van strafrechtelijke interventies. De recidivecijfers geven aan in welke mate ex-justitiabelen in aanraking komen met Justitie en welke verschillen tussen groepen of in de tijd er bestaan. Ook de constatering dat een jeugdige heeft gerecidiveerd met een minder ernstig delict, is een indicator voor de effectiviteit van jeugdsancties. Vanwege het grote aantal delicten dat jeugdigen jaarlijks plegen, hebben kleine recidiveverminderingen een groot effect op de totale jeugdcriminaliteit.

Sinds 2004 brengt het WODC regelmatig de Recidivemonitor uit. Hierdoor is inzicht gekomen in de hoogte en de ontwikkeling van de recidive onder jongeren na afloop van een jeugdsanctie. Uit de eerste recidivemetingen bleek dat de recidive onder jeugdigen hoog was, maar dat deze na ongeveer twee jaar afvlakt. Van alle jeugdigen die in 1997 een sanctie ondergingen, had 57% na zes jaar één of meer nieuwe justitiecontacten gehad, tegenover 40% van de meerderjarigen. Zes jaar na uitstroom uit een JJI had 78% van de jeugdigen één of meer nieuwe justitiecontacten; iets meer dan de meerderjarige ex-gedetineerden (71%)

<sup>20</sup> Onder algemene recidive worden alle nieuwe delicten ongeacht aard of ernst verstaan. Onder ernstige recidive delicten met een strafdreiging van vier jaar of meer en onder zeer ernstige recidive delicten met een strafdreiging van acht jaar of meer.

(figuur 4).<sup>21</sup> De mate van recidive verschilt per afdoeningswijze: hoe zwaarder de sanctie, hoe hoger de recidive (bijlage II). Dat betekent echter niet dat zwaardere sancties niet of slechter werken dan andere. Zwaardere sancties worden immers opgelegd aan jongeren die in het algemeen een zwaarder delict hebben begaan, die een omvangrijker justitieel verleden en dus ook al een hoger recidiverisico hebben. Vervolgens bleek uit nieuwe rapportages van het WODC dat het recidivecijfer ook toenam. Van alle jeugdigen die in 1997 een sanctie ondergingen was het tweeaarsrecidivepercentage 36%, terwijl bij de jeugdigen die in 2003 uitstroomden dit was opgelopen tot 41%.<sup>22</sup>

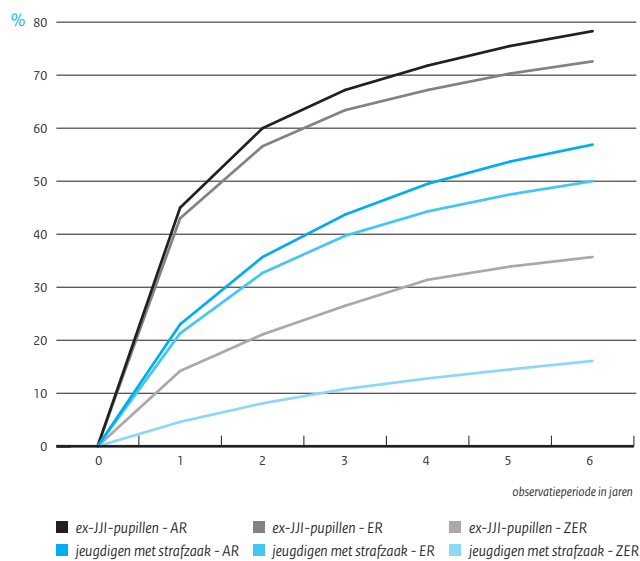
Naast de recidivemetingen zijn er nog andere indicatoren die aangeven in hoeverre jeugdsancties effectief (kunnen) zijn in het behalen van strafdoelen gericht op opvoeding /behandeling. Deze indicatoren kunnen worden ontleend aan (internationaal) onderzoek over de effectiviteit van strafrechtelijke interventies, in het bijzonder gedragsinterventies die in het kader daarvan worden gevolgd (de zgn. ‘What Works’ benadering, zie ook Wartna: Evaluatie van daderprogramma's, 2005). Hierbij is van belang:

- dat uitsluitend nog wordt gewerkt met interventies waarvan uit (internationaal) onderzoek blijkt dat ze effectief kunnen zijn;
- dat uit evaluatieonderzoek naar de verschillende strafrechtelijke interventies blijkt dat ze leiden tot het verbeteren van relevante vaardigheden van de jongeren in relatie tot de kans op herhaling van het delinquente gedrag en vervolgens tot het verminderen van de daadwerkelijke recidive van jongeren, die de interventie hebben ondergaan, en dat deze effecten zijn toe te schrijven aan deze interventie.

<sup>21</sup> Wartna B.S.J., Harbachi S. et al en Laan A.M. van der (2005). Jong vast. Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen. Onderzoek en beleid, 229, WODC; Wartna B.S.J. Tollenaar N en Blom M. (2005) Recidive 1997. Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van volwassen en jeugdige daders, Onderzoek en beleid, 227, WODC.

<sup>22</sup> Zie onder mee: Wartna e.a.: Recidivebericht 1997-2006, Ontwikkeling in de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen, dec. 2009, WODC

**Figuur 4.** Prevalentie van algemene (AR), ernstige (ER) en zeer ernstige (ZER) recidive onder veroordeelde jeugdigen, uitgestroomd in 1997



Bron: WODC-Recidivemonitor/REPRIS 2007

Bij het bereiken van de andere strafdoelen (vergelding en maatschappijbeveiliging) speelt een rol dat er geluiden waren vanuit de samenleving en de politiek om een hardere en repressievere aanpak van jeugdcriminaliteit. Uit publiek opinieonderzoek uit 2004 en 2005<sup>23</sup> bleek bijvoorbeeld dat slechts 20% van de Nederlanders vindt dat de overheid voldoende doet om de jeugdcriminaliteit aan te pakken. Ongeveer 80% van de ondervraagden verwachtte dat de jeugdcriminaliteit de komende jaren zou toenemen. Respondenten gaven gemiddeld het cijfer 7 (keuze van 1-10) voor de mate waarin zij jeugdcriminaliteit zien als een bedreiging voor de samenleving. Ruim 80% van de ondervraagden was van mening dat criminelen (over het algemeen, dus niet specifiek jongeren) in Nederland te licht worden gestraft. Overigens is enige relativisering hierbij wel op zijn plaats. Uit hetzelfde opinieonderzoek bleek namelijk ook dat het beeld van de Nederlanders over de hoogte van de jeugdcriminaliteit niet overeen komt met de

werkelijkheid. In 2005 schatte de Nederlandse bevolking dat tussen de 26% en 28% van de jongeren onder de 18 jaar jaarlijks in aanraking komt met de politie vanwege een strafbaar feit, terwijl het werkelijke percentage op 5,4% lag.

Bij de bespreking van het jeugdsanctiearsenaal is aangegeven dat het jeugdstrafrecht een pedagogisch karakter heeft: de strafrechtelijke interventie staat mede in dienst van de opvoeding van de jeugdige. De recidivecijfers en de verminderde acceptatie ten opzichte van jeugdcriminaliteit zijn aanleiding geweest voor het ontwikkelen van nieuwe beleidslijnen ten aanzien van (de tenuitvoerlegging van) jeugdsancties. Daarnaast bleek uit (internationaal) onderzoek dat de effectiviteit van strafrechtelijke interventies kan worden verbeterd, vooral wanneer gedragsverandering aan de orde is. Ook dit inzicht heeft een bijdrage geleverd aan het formuleren van nieuw beleid. Tot slot hebben bedrijfsmatige overwegingen een rol gespeeld om beleid te ontwikkelen. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de instrumenten die daarvoor zijn ingezet.

<sup>23</sup> Justitie Issue Monitor; o.b.v. telefonische tweemaandelijks interviews bij 400 willekeurige Nederlanders van 18 jaar en ouder.



# 2. De oorzaak

## *Wat is de oorzaak van het probleem*

### **Samenvattend antwoord:**

De tenuitvoerlegging van jeugdsancties kon op een aantal punten worden verbeterd. Het sanctiearsenaal kon worden aangevuld om meer maatwerk te kunnen leveren bij het opleggen van straffen en maatregelen. De capaciteit van verschillende sanctiemodaliteiten moest worden verhoogd. Gedragsinterventies die in het kader van een jeugdsanctie werden ingezet moesten aan bepaalde kwaliteitseisen gaan voldoen om meer effect te kunnen sorteren. Voorts werd geconstateerd dat de verschillende organisaties in de jeugdstrafrechtketen relatief los van elkaar opereerden en dat meer samenhang in de justitiële reacties op delinquent gedrag van jongeren wenselijk was. Daarbij moet worden aangetekend dat de organisaties onder druk stonden van een toenemende instroom van zaken, die mede werd veroorzaakt door de intensieve aanpak van de jeugdcriminaliteit.

Ook moest de veiligheid van de tenuitvoerlegging in justitiële jeugdinrichtingen worden verbeterd. Oorzaken van de tegenvallende kwaliteit waren taakstellingen in combinatie met forse capaciteitsuitbreidingen, een hoog verloop en een tekort aan personeel.

Bij de feitelijke tenuitvoerlegging van jeugdsancties kunnen zich verschillende problemen voordoen waardoor de beoogde effecten van de sanctie niet (geheel) bereikt worden. In de brief Jeugdsancties nieuwe stijl,<sup>24</sup> de brief over de tenuitvoerlegging van de pij-maatregel,<sup>25</sup> de brieven naar aanleiding van de rapporten van de gezamenlijke Inspecties<sup>26</sup> en de Algemene Rekenkamer<sup>27</sup> en het Programmaplan Aanpak Jeugdcriminaliteit<sup>28</sup> zijn ten aanzien van de effectiviteit van jeugdsancties verschillende problemen als oorzaken genoemd. Hieronder volgt een overzicht van deze oorzaken.

## 2.1 Kennis over oorzaken van delinquent gedrag

Om een sanctie in te kunnen zetten als een nuttige bijdrage aan het terugdringen van de jeugdcriminaliteit, is het van belang dat interventies zich richten op de factoren die direct gerelateerd zijn aan delinquent gedrag en dan met name op de factoren die beïnvloedbaar zijn: de dynamische criminogene factoren,<sup>29</sup> zoals agressie, instabiele leefomgeving, gebrekkige dagstructuur, middelengebruik etc. Daar tegenover staan beschermende factoren die de jongere beschermen tegen afglijden naar de criminaliteit, zoals een stabiel gezin en een opleiding. Wanneer sprake is van een goede balans tussen beide factoren hoeft de sanctie slechts normbevestiging en zo mogelijk vergoeding van de schade in te houden en is een ingrijpender reactie om gedragverandering te realiseren niet nodig. De combinatie van kennis bij de jeugdige dat

normoverschrijding niet geaccepteerd wordt en een veilige omgeving waarin de jeugdige verder opgroeit, is voldoende om te volstaan met een lichte sanctie. Hiervan is in verreweg de meeste gevallen sprake.

Bij de zwaardere groep jongeren ligt het anders. Bij de aanpak van deze jongeren is vanaf 2003 (toen gekozen werd voor een aanpak in navolging van de What Works benadering) prioriteit gelegd. Om de effectiviteit van de sanctie te vergroten is inzicht nodig in de factoren die tot jeugdcriminaliteit leiden en die door Justitie via het strafrecht beïnvloed kunnen worden.

Enkele jaren geleden was er nog onvoldoende kennis beschikbaar over de oorzaken van delinquent gedrag en de maatregelen die ervoor kunnen zorgen dat jeugdigen hun delinquente gedrag niet continueren. Daarnaast waren de instrumenten die door de verschillende ketenpartners worden gehanteerd voor risicosignalering, screening en risicotaxatie, nog niet toereikend om tekortkomingen op alle mogelijke criminogene factoren vast te stellen. Hierdoor waren straffen en maatregelen nog onvoldoende toegesneden op de persoon. Ook in de fase van tenuitvoerlegging van de jeugdsanctie is het van belang om inzicht te hebben in de factoren waarop de interventie zich moet richten.

## 2.2 Kwaliteit van interventies

Een oorzaak van de verminderde effectieve tenuitvoerlegging van jeugdsancties was dat er enkele jaren geleden nog onvoldoende kennis was van wat een sanctie tot een inhoudelijk effectieve interventie maakt. De kwaliteit van interventies is een belangrijke voorwaarde voor een effectieve tenuitvoerlegging van jeugdsancties. Met name jeugdsancties die primair gericht zijn op gedragsverandering moeten aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen om effect te kunnen sorteren.

Er was beperkt inzicht in het effect van straffen en maatregelen. De aannames over de effectiviteit waren gebaseerd op inzichten van de

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2004/05, 24 587, 28 741, nr. 112.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2005/06, 24 587 en 28 741, nr. 183.

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2006/07, 24 587 en 28 741, nr. 232.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2007-2008, 31 215, nr. 3.

<sup>28</sup> Programmaplan Aanpak Jeugdcriminaliteit, De uitvoering maakt het verschil, februari 2008.

<sup>29</sup> Laan, A.M. van der en Blom, M. (2006) Jeugddelinquentie, risico's en bescherming, WODC; Laan, A.M. van der e.a. (2009) Criminogene factoren bij jongeren die een basisraadsonderzoek ondergaan, WODC.



ketenpartners en evaluatieonderzoek. Een gedragsinterventie moet aan een aantal criteria voldoen om als effectief te kunnen worden aangemerkt, de What Works-criteria.<sup>30</sup> Enkele jaren geleden is vastgesteld dat er sprake was van groot aantal verschillende gedragsinterventies voor jeugdige justitiabelen, waarvan de effectiviteit niet aangetoond was. Zo werden door de Raad voor de Kinderbescherming en JJI's circa 180 verschillende programma's aangeboden, waarbij sprake was van regionale verschillen. Er was nog geen passend palet met erkende gedragsinterventies beschikbaar.<sup>31</sup> Tijdens de tenuitvoerlegging lukte het onvoldoende om ongemotiveerde jongeren te motiveren tot gedragsverandering. Voor de zwaardere groep jongeren waren de intensiteit en duur van de justitiële interventie niet altijd voldoende om het beoogde doel te realiseren. De duur van de leerstraf was niet altijd voldoende om een kwalitatief hoogwaardige gedragsinterventie uit te voeren. Ook het zorgaanbod voor jeugdigen in het kader van een jeugdreclasseringstraject was ontoereikend in aard en omvang, zeker wanneer bij een jeugdige een combinatie van problemen speelde.<sup>32</sup> Daarnaast werden ouders en/of verzorgers onvoldoende betrokken bij een straf of maatregel en/of aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Steeds meer jeugdigen werden verwezen naar Halt hoewel zij niet geheel aan de Halt-criteria voldeden. Deze verwijzing gebeurde op basis van de discretionaire bevoegdheid van de officier van justitie. In de aanwijzing Halt afdoening 2004 is de regeling aangepast en gewezen op terughoudend gebruik van de discretionaire bevoegdheid. Vaak was de reden dat de jeugdige dan relatief snel een reactie op zijn strafbare gedrag kreeg. Het resultaat was dat sommige jongeren een Halt-afdoening

kregen die voor hen niet geschikt was. Voor acceptatie van de straf en inzicht dat de sanctie een reactie is op onwenselijk gedrag van de jeugdige dient de tijdsspanne tussen delict en sanctie niet te groot te zijn. Daarvoor waren in 2001 normtijden vastgesteld (zie par. 5.1.4). De tenuitvoerlegging van jeugdsancties vond niet snel genoeg plaats. Weliswaar waren de doorlooptijden in de eerste jaren van het millennium aanzienlijk teruggedrongen, maar ze voldeden nog niet aan het ambitieniveau.

### 2.3 Samenhang in de jeugdstrafrechtketen

Bij de tenuitvoerlegging van jeugdsancties zijn verschillende organisaties betrokken die onderdeel vormen van de jeugdstrafrechtketen: de politie die de jeugdige aanhoudt en verhoort, de Raad voor de Kinderbescherming en – in voorkomende gevallen - het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP; voorheen Forensisch Psychiatrische dienst, FPD) die de jeugdige screenen en een advies uitbrengen over de strafzaak, het OM die de straf eist of de zaak zelf afdoet, de rechter die de straf oplegt en verschillende uitvoeringsinstanties die zorgdragen voor de tenuitvoerlegging van de jeugdsanctie: Halt, Bureau Jeugdzorg/jeugdreclassering, JJI's, het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) en de Raad voor de Kinderbescherming. Ketenaftemming, informatie-overdracht en informatie-uitwisseling zijn essentieel voor een effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging van jeugdsancties. In dit verband werd enkele jaren geleden geconstateerd dat de verschillende organisaties relatief los van elkaar opereerden en er nog onvoldoende samenhang was in de justitiële reacties op crimineel gedrag. De organisaties hadden bijvoorbeeld ieder een eigen instrument ontwikkeld voor de screening en risicotaxatie van jeugdige delinquenten. Door geen gebruik te maken van elkaars instrumentarium en gebrek aan afstemming tussen de verschillende instrumenten, kon niet altijd snel

<sup>30</sup> Andrews, D.A & Bonta, J. (1998) *The psychology of criminal conduct*.

<sup>31</sup> *Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit (2007) Afstemming van gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten, ministerie van Justitie*.

<sup>32</sup> Kruissink, M en Verwers, C. (2002) *Jeugdreclassering in de praktijk, Onderzoek en beleid*, 202, WODC; Laan, A.M. van der, Knaap, L.M. van der en Wartna, B.S.J. (2005) *Recidivemeting onder jeugdreclasseringscliënten, Cahier 2005-9*, WODC.

een passende straf of maatregel worden bepaald. Daarbij moet worden aangetekend dat de organisaties onder druk stonden van de toenemende instroom van zaken door de intensievere aanpak van jeugdcriminaliteit door politie en justitie.

Voorts wordt de mate van effectiviteit van het systeem mede bepaald door de professionaliteit van de uitvoerders en hun vertrouwen in het systeem. Dat geldt voor de ketenpartners die de jeugdsanctie ten uitvoer leggen, maar ook voor het OM en de kinderrechters die de sanctie opleggen. Zij kiezen immers voor een sanctie en moeten voldoende ervan overtuigd zijn dat die de jeugdige motiveren om zijn leven te beteren.

## 2.4 Capaciteit

Om jeugdsancties effectief en ongestoord ten uitvoer te kunnen leggen is het van essentieel belang dat de overheid beschikt over voldoende sanctiecapaciteit. Dit geldt voor plaatsen in JJI's, maar ook voor werkstraffen, jeugdreclasseringstrajecten en gedragsinterventies, waarvoor voldoende (werk)plekken beschikbaar moeten zijn. Ook als stok achter de deur bij voorwaardelijke veroordelingen is de beschikbaarheid van voldoende sanctiecapaciteit essentieel. Naast fysieke capaciteit, dienen er voldoende financiële middelen en gekwalificeerd personeel beschikbaar te zijn om de sancties uit te voeren. De capaciteit moet voortdurend afgestemd zijn op de aard en het aantal jeugdsancties dat door de rechter en het OM worden opgelegd. De vraag naar sanctiecapaciteit wordt bepaald door de aard en omvang van de opgelegde sancties, maar ook door demografische ontwikkelingen, sociaal economische ontwikkelingen en prioriteiten in het opsporingsbeleid. Het aanbod aan sanctiecapaciteit is relatief statisch: het realiseren van plaatsen in JJI's en het verruimen van de capaciteit voor extramurale sancties kost tijd. Soms is capaciteit om organisatorische redenen onttrokken. Dit is bijvoorbeeld bij de JJI's gebeurd vanwege de brandveiligheid, een

verbouwing of om personeelsredenen. Het is niet eenvoudig om de fluctuerende behoefte en de feitelijke beschikbaarheid van capaciteit in evenwicht te houden. Dit is een belemmering voor de effectiviteit van jeugdsancties. Soms was sprake van overcapaciteit (leegstand). Anderzijds was soms onvoldoende sanctiecapaciteit beschikbaar, doordat onvoldoende middelen beschikbaar waren. Hierdoor ontstonden wachtlijsten en oplopende doorlooptijden, wat een vanuit pedagogisch perspectief effectieve en snelle reactie op strafbaar gedrag moeilijk realiseerbaar maakte. Justitie werd in 2003 geconfronteerd met forse taakstellingen en ook de krapte op de arbeidsmarkt en een hoog ziekteverzuim onder JJI-personeel hebben consequenties gehad voor de realisatie van beleidsplannen. Er was een tekort aan adequaat opgeleid personeel, mede als gevolg van een doorlopende groei van zaken binnen de gehele sector van de jeugdhulpverlening en een gebrek aan aanbod van hoger opgeleiden.

## 2.5 Veiligheid

De effectiviteit van jeugdsancties hangt ook af van de mate van veiligheid waarmee deze ten uitvoer worden gelegd. Deze veiligheid heeft twee kanten: de maatschappij moet beveiligd worden tegen de jeugdige die vanwege zijn strafbare gedrag is bestraft en daarnaast moet de jeugdige zelf beschermd worden en in een veilige omgeving zijn sanctie kunnen uitvoeren.

Bij het verrichten van werkzaamheden in het kader van werkstraffen, Halt-afdoeningen en gedurende de vrijheidsbeneming moet voorkomen worden dat jeugdigen tijdens het werk worden blootgesteld aan onverantwoorde risico's voor de gezondheid en/of veiligheid. Het aspect van veilige tenuitvoerlegging is ook en wellicht temeer van belang bij vrijheidsbenemende sancties. Uit kritische rapporten van

de gezamenlijke Inspecties<sup>33</sup> en de Algemene Rekenkamer<sup>34</sup> in 2007 bleek dat een aantal JJI's hierin tekort schoten. Zo was er onvoldoende sprake van een veilig leef-, behandel- en werkklimaat in de inrichtingen en werd onvoldoende uitwerking gegeven aan de wettelijke eis dat het verblijf in de inrichtingen dienstbaar moet zijn aan de terugkeer van de jeugdigen in de maatschappij. Oorzaken hiervan waren taakstellingen in combinatie met forse capaciteitsuitbreidingen, een hoog verloop onder het personeel en een tekort aan personeel. Daarnaast werd de veiligheid beïnvloed door ontwikkelingen in andere sectoren. Zo waren ernstige delicten die gepleegd zijn door TBS-gestelden tijdens hun verlof aanleiding om het verlofbeleid van de JJI's tegen het licht te houden. De brand in het cellencomplex op Schiphol was aanleiding om de brandveiligheid van de JJI's te verhogen.

---

<sup>33</sup> *Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg en Inspectie voor de Sanctietoepassing (2007) Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's; Kamerstukken II 2006/07, 24 587, 28 74 1, nr. 232.*

<sup>34</sup> *Algemene Rekenkamer (2007) Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen; Kamerstukken II 2007/08, 31 215, nr. 1, 2, 3.*



# 3. Verantwoordelijkheid voor het oplossen van het probleem

*Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?*

*Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?)*

*Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?*

**Samenvattend antwoord:**

Jeugdcriminaliteit en jeugdsancties zijn onderwerpen die van maatschappelijk belang worden geacht. De opsporing, vervolging, berechting (deze drie taken vallen buiten het bereik van deze beleidsdoorlichting) en de tenuitvoerlegging van jeugdsancties maken onderdeel uit van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Dit is een taak die van oudsher als een overheids-taak wordt gezien en een onderdeel is van het geweldsmonopolie van de staat. De taak van de overheid bij rechtsbescherming en rechtsgelijkheid maakt tevens dat de tenuitvoerlegging van jeugdsancties een overheidsaangelegenheid is. De tenuitvoerlegging van sancties is naar haar aard een nationale aangelegenheid en vindt plaats op grond van nationale wetgeving waarin tevens internationale verdragen verankerd zijn. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de (jeugd)strafrechtketen van opsporing tot en met executie.

### 3.1 Overheidsverantwoordelijkheid

De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is bij uitstek het domein van Justitie. De tenuitvoerlegging van jeugdsancties vraagt om bevoegdheden die diep ingrijpen in het leven van jeugdigen en is daarmee onlosmakelijk verbonden met het geweldsmonopolie van de staat. Ook noties van rechtsbescherming en rechtsgelijkheid maken dat de tenuitvoerlegging van jeugdsancties bij de overheid thuis hoort. Gelet op de kwetsbare positie van minderjarigen speelt bij de tenuitvoerlegging van jeugdsancties het belang van het kind een centrale rol, naast het belang van rechtshandhaving en bescherming van de rechtsorde. De minister van Justitie is van oudsher verantwoordelijk voor de rechtshandhaving. Dit behelst zowel de ontwikkeling en uitvoering van beleid en - samen met de regering en de Staten-Generaal – de wetgeving, als - samen met het openbaar ministerie - de tenuitvoerlegging van jeugdsancties. De (Grond-)wetgever heeft een bepalende rol ten aanzien van het (jeugd)strafrechtelijk stelsel, het geheel van strafbaarstellingen, het sanctiearsenaal, de verdeling van taken en bevoegdheden bij en normering van de opsporing, de vervolging, de berechting en de tenuitvoerlegging van straffen. De actieve rol van de overheid bij de invulling van de verantwoordelijkheid blijkt verder uit programma's die de overheid opzet om de beleidsvoornemens te implementeren en de middelen die zij beschikbaar stelt om het beleid uit te voeren.

### 3.2 Niveau van verantwoordelijkheid

Het jeugdstrafrecht(-lijk stelsel) is een aangelegenheid van de nationale wetgever die, omwille van rechtsgelijkheid en rechtzekerheid, niet kan worden overgeheveld naar decentraal niveau. Dit volgt onder andere uit de Grondwet (16 Gw), het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van

Strafvordering. Hiermee is tevens gegeven dat de beleidsontwikkeling over het jeugdstrafrecht een aangelegenheid is van de rijksoverheid. Decentrale overheden, zoals gemeenten en provincie, kunnen beleid ontwikkelen ten aanzien van (overlastgevende) jongeren, maar dit beleid blijft beperkt tot (het grondgebied van) de gemeente of de provincie. De verordenende bevoegdheid van de decentrale overheden is beperkt als het gaat om strafbepalingen. De nationale wetgever heeft bepaald dat de verordenende bevoegdheid van decentrale overheden uitsluitend betrekking heeft op overtredingen, waarop ten hoogste 3 maanden hechtenis of een geldboete tot de derde categorie kan worden gesteld en uitsluitend betrekking kan hebben op gedragingen die niet door een hogere wetgever zijn strafbaar gesteld (91 Sr, 150 Provinciewet en 154 Gemeentewet). De vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van sancties die op basis van regelgeving van decentrale overheden zijn opgelegd, heeft de wetgever evenwel bij organen van de rijksoverheid belegd. Anderzijds is het niet aangewezen om de verantwoordelijkheid voor jeugdsancties op Europees of internationaal niveau te leggen, omdat ieder land zelf zorgdraagt voor de bestrijding van de (jeugd)criminaliteit in dat land en er geen sprake is van grensoverschrijdende criminaliteit. Internationale verdragen bieden wel kaders voor het Nederlandse jeugdstrafrecht en een enkel verdrag heeft rechtstreekse werking. Belangrijke verdragen voor de tenuitvoerlegging van jeugdsancties zijn het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK), het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en het Europese Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT). Ook aanbevelingen van de Verenigde Naties en de Raad van Europa zijn van invloed op de wetgeving en het beleid, maar bepalen dit niet rechtstreeks. Het EVRM heeft wel rechtstreekse werking, het Europese hof voor de rechten van de mens is een Europees rechterlijk college dat de toepassing van het verdrag beoordeelt. Ook vindt op basis van de bovengenoemde verdragen internationaal toezicht plaats.

### 3.3 Vormgeving van de verantwoordelijkheid

In het algemeen geldt dat de verantwoordelijkheid van de overheid voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (waaronder die ten aanzien van jeugdigen) is vormgegeven door het bij of krachtens wet attribueren van bevoegdheden en taken aan Justitieorganen (OM, minister, selectiefunctionaris, directeur JJI, Raad voor de Kinderbescherming). Voor de minister van Justitie gaat het onder meer om bevoegdheden tot (nadere) normering en (nadere) kaderstelling en (aan)sturing van andere Justitieorganen belast met de feitelijke tenuitvoerlegging van jeugdsancties en/of het toezicht daarop. Zo is de minister van Justitie belast met het beheer van de JJI's, bepaalt hij de bestemmingen van de inrichtingen en is hij belast met het nemen van een aantal beslissingen die te maken hebben met de feitelijke tenuitvoerlegging van de jeugd detentie, zoals het verlot. Een ander voorbeeld is dat de minister van Justitie de bevoegdheid heeft het OM algemene en bijzondere aanwijzingen te geven over zijn taakuitvoering (Wet op de Rechterlijke organisatie). Op basis van die bevoegdheid kan de minister over de opsporing en vervolging van jeugdigen en de tenuitvoerlegging van jeugdsancties door het OM, beleid ontwikkelen.

De feitelijke tenuitvoerlegging van jeugdsancties ligt in handen van uitvoeringsinstanties die veelal ressorteren onder en worden gefinancierd door het ministerie van Justitie. Deze instellingen voeren meestal hun taak gedeconcentreerd uit binnen het wettelijke kader en de (aanvullende) normering en randvoorwaarden of aanwijzingen die de minister van Justitie stelt. Justitie bepaalt rechtstreeks of stuurt indirect op de nadere normering en werkafspraken die via planning & control tot stand komen, waaraan de tenuitvoerlegging van de jeugdsancties dient te voldoen. De wet biedt geen ruimte om de verantwoordelijkheid voor de kaderstelling aan de vrije markt over te laten, hier ligt een taak voor de wetgever zelf.

De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, waarvan de tenuitvoerlegging van jeugdsancties onderdeel uitmaakt, is van oudsher een overheidstaak, die direct samenhangt met het geweldsmonopolie van de Staat. Bij de kaderstelling en de normering alsmede bij de nadere invulling daarvan dienen algemene belangen en het belang van het kind richtinggevend te zijn en dienen winstoogmerken niet de boventoon te voeren.

De juridische vorm van de uitvoeringsinstanties die belast zijn met de tenuitvoerlegging van jeugdsancties is vaak een (rijks)overheidsorgaan dat ressorteert onder het ministerie van Justitie, zoals het openbaar ministerie en de selectiefunctionaris, maar het komt ook voor dat er sprake is van een privaatrechtelijke bestuursvorm zoals een stichting die al dan niet mede is opgericht door en gesubsidieerd wordt door Justitie. De gedeconcentreerde uitvoering maakt het mogelijk aansluiting te zoeken bij andere voorzieningen die relevant zijn voor de effectiviteit van de tenuitvoerlegging van de jeugdsancties, zoals gemeenten en provinciale jeugdzorg. De Raad voor de Kinderbescherming is een overheidsdienst van Justitie. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) waar de sector JJI deel van uitmaakt, heeft de juridische status van een agentschap en valt rechtstreeks onder de minister van Justitie. De tenuitvoerlegging van de jeugd detentie en de pij-maatregel vindt plaats in rijksinrichtingen, maar van oudsher ook in een aantal particuliere inrichtingen. De minister van Justitie heeft krachtens de wet het beheer van de zes rijksinrichtingen.<sup>35</sup> Zij maken deel uit van DJI en worden rechtstreeks door de minister van Justitie gefinancierd en bestuurd. De zeven particuliere inrichtingen<sup>36</sup> zijn privaatrechtelijke rechtspersonen die door de minister zijn aangewezen als JJI's en door hem worden gesubsidieerd. De minister van Justitie heeft een aantal wettelijke sturingsmogelijkheden en kan daarnaast de particuliere inrichtin-

<sup>35</sup> Den Hey-Acker, De Hunnerberg, De Heuvelrug, De Hartelborgt, Den Engh en De Doggershoek.

<sup>36</sup> Rentray, Het Poortje, Harreveld, JPC De Sprengen, Jongeren Opvangcentrum, Het Keerpunt en Teylingereind.

gen ook door de subsidievoorwaarden sturen. Ten aanzien van alle JJI's geldt dat zij bij de tenuitvoerlegging van jeugddetentie zijn gebonden aan de Bjj en regelgeving die op grond daarvan is vastgesteld.

De jeugdreclassering maakt deel uit van Bureau Jeugdzorg. De Bureaus Jeugdzorg zijn door de provincie of grote steden ingestelde stichtingen. De sturing vindt daarom trapsgewijs, via de provincie plaats. Halt-bureaus zijn stichtingen met als koepelorganisatie Halt Nederland die zorgt voor coördinatie en verdeling van het geld dat door de minister van Justitie wordt toegekend.

Sommige gedragsinterventies die in het kader van jeugdsancties worden uitgevoerd, zijn ontwikkeld en worden uitgevoerd door Justitie-organisaties. Het ministerie van Justitie en uitvoeringsinstanties kopen ook bepaalde gedragsinterventies in bij (commerciële) instellingen die de methode hebben ontwikkeld of aanbieden.

Op 1 januari 2005 is de Wet op de Jeugdzorg in werking getreden. Bij het aantreden van het kabinet Balkenende IV is aangegeven dat stelselwijzigingen niet aan de orde zijn totdat de evaluatie van deze wet gereed is. Daarom is in deze beleidsdoorlichting niet gekeken naar een eventuele noodzaak voor stelselwijzigingen.



# 4. Doelstellingen

## ***Welke doelstellingen heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?***

### **Samenvattend antwoord:**

De overheid heeft zich ten doel gesteld de effectiviteit van de jeugdsancties verder te vergroten. Er is niet beleid ontwikkeld volgens één integrale beleidstheorie, wel zijn verschillende beleidsstrategieën gevolgd. Daarnaast is het jeugdsanctiebeleid gebaseerd op rechtsbeginselen en pedagogische noties. Jeugdsancties moeten daartoe consequent ten uitvoer worden gelegd. De strafrechtelijke reactie moet snel en gericht zijn en er moet worden uitgegaan van een persoonsgerichte aanpak, waarbij wordt ingespeeld op de oorzaken van het criminele gedrag. Tussen de verschillende uitvoeringsinstanties moet een ketenbenadering centraal staan en de informatie-uitwisseling en samenwerking moeten worden verbeterd. Daarnaast moeten jeugdsancties veiliger ten uitvoer worden gelegd. Bij beleidsontwikkeling wordt rekening gehouden met nieuwe wetenschappelijke inzichten.

## 4.1 Geformuleerde doelstellingen

Jeugdsancties vormen een belangrijk onderdeel van de strafrechtelijke aanpak van de jeugdcriminaliteit. Dit is neergelegd in begrotingsartikel 14.2, waarvan de operationele doelstelling tussen 2004 en 2009 als volgt is geëvolueerd:

- Het adequaat uitvoeren van de opgelegde maatregelen van jeugdbescherming en van de jeugdreclassering.
- De tijdige en volledige, ongestoorde en pedagogisch verantwoorde tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen binnen de justitiële jeugdinrichtingen en het bevorderen van de maatschappelijke reïntegratie van jeugdige delinquenten en onder toezicht of voogdij gestelde jeugdigen.
- De tijdige, volledige en pedagogisch verantwoorde tenuitvoerlegging van taakstraffen voor minderjarigen en het bevorderen van het voorkomen van recidive.
- Het voorkomen van verder delinquent gedrag door minderjarigen door een tijdige, volledige en pedagogisch verantwoorde tenuitvoerlegging van de Halt-afdoeningen voor minderjarigen en de Stop-reacties voor twaalfminners. (destijds nog operationele doelstellingen 3.4.8, 5.1.3, 5.1.6 en 5.1.8)
- Het zo snel mogelijk opheffen van situaties waarin het recht van jeugdigen op een goede opvoedings- en leefsituatie wordt geschonden; en de vermindering van (de herhaling van) delictgedrag door jeugdigen. De tijdige en volledige, ongestoorde en pedagogisch verantwoorde tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen binnen de justitiële jeugdinrichtingen en het bevorderen van de maatschappelijke reïntegratie van jeugdige

delinquenten en onder toezicht of voogdij gestelde jeugdigen (2004).

↓

- De adequate uitvoering van justitiële sancties bij minderjarigen (2005, 2006).

↓

- Het bewerkstelligen van een effectieve aanpak van jeugddelinquenten (2007, 2008).

↓

- Het voorkomen dat jeugdigen delicten plegen en wanneer zij dat wel doen, niet in herhaling vervallen (het verminderen van recidive) (2009).

Aan het eind van de vorige eeuw zijn de aanbevelingen van de Commissie-Van Montfrans<sup>37</sup> in het jeugdsanctiestelsel geïmplementeerd. Deze hielden in dat jeugdcriminaliteit een intensieve, veelvormige aanpak behoeft die gekenmerkt wordt door een pedagogische benadering. Daartoe is essentieel dat de reacties op crimineel gedrag door jeugdigen niet alleen helder en normbevestigend zijn, maar dat zij bovenal vroegtijdig, snel en consequent plaatsvinden. Deze uitgangspunten gelden nog steeds.

In het programma 'Naar een veiliger samenleving'<sup>38</sup> dat in 2002 van start ging, heeft de brede aanpak van de jeugdcriminaliteit vorm gekregen binnen het programma 'Jeugd terecht'.<sup>39</sup>

In 2004 is het jeugdsanctiestelsel onder de loep genomen en zijn in de brief 'Jeugdsancties Nieuwe Stijl'<sup>40</sup> nieuwe ontwikkelingen en intensiveringen van het beleid uiteengezet. Om het jeugdsanctiebeleid effectiever te laten bijdragen aan de bestrijding van de jeugdcriminaliteit, is aangekondigd dat de bestaande sanctiemodaliteiten functioneler en selectiever moeten worden benut en het aantal modaliteiten uitgebreid.

<sup>37</sup> Commissie Van Montfrans (2004) *Met de neus op de feiten*.

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1 en 2.

<sup>39</sup> Kamerstukken II 2003/04, 28 741, nr. 1.

<sup>40</sup> Kamerstukken II 2004/05, 24 587, 28 741, nr. 112.

In 2007 is het programma 'Naar een veiliger samenleving' opgevolgd door het project 'Veiligheid begint bij Voorkomen'<sup>41</sup> met daarin het programma 'Aanpak jeugdcriminaliteit'.<sup>42</sup> Binnen dit programma, dat in 2008 is opgezet, zijn o.a. doelstellingen geformuleerd die betrekking hebben op jeugdsancties. Het kabinet-Balkenende IV heeft zich daarbij ten doel gesteld om de recidive onder jeugdige justitiabelen, zeven jaar na afloop van een jeugdsanctie, te laten dalen met 10%-punt, dat wil zeggen van bijna 60% naar 50% in de periode 2002-2010, hetgeen uit de recidivemeting in 2017 zal moeten blijken. Om dit te bereiken wordt ingezet op vroegtijdig ingrijpen, het verbeteren van een op de persoon toegesneden sanctie, sneller en consequenter uitvoeren van sancties en maatregelen, het bieden van goede nazorg bij terugkeer in de maatschappij en professionalisering van uitvoeringsorganisaties. In deze beleidsdoorlichting komen slechts die onderdelen van deze programma's aan de orde voor zover zij betrekking hebben op jeugdsancties.

De aanpak van de jeugdcriminaliteit krijgt daarom gestalte in zowel programma's als in afzonderlijke beleidsnotities. Daarbij heeft in de periode van de kabinetten Balkenende II tot en met IV de aandacht vooral gelegen op de (interdepartementale) aanpak van (overlast en) criminaliteit door Marokkaanse jongeren, de verbetering van de toeleiding en de tenuitvoerlegging van de pij-maatregel, het functioneren van de justitiële jeugdinstellingen, de scheiding straf-civiel en de evaluatie van de effectiviteit van de Halt-afdoening.

## 4.2 Beleidsstrategieën

De tenuitvoerlegging van jeugdsancties is niet gebaseerd op één integrale beleidstheorie. Bij de ontwikkeling van het beleid hebben meerdere beleidsstrategieën een rol gespeeld.

Volgens de theoretische-wetenschappelijke benadering van beleidsontwikkeling wordt vanuit een concept nieuw beleid ontwikkeld, geïmplementeerd, geëvalueerd en aangepast. De praktijk is dynamischer: er is sprake van een voortdurende beïnvloeding van nieuwe wetenschappelijke inzichten en ontwikkelingen. Daarnaast zijn algemene rechtsbeginselen, strafdoelen en pedagogische noties aan de orde. Deze verschillende domeinen beïnvloeden de beleidsstrategie. Een voorbeeld van spanning tussen beleidstheorie en rechtsbeginsel is snelheid versus zorgvuldigheid, proportionaliteit en rechtsbescherming. Het is van belang dat een jeugdige die een pij-maatregel krijgt zo snel mogelijk aan zijn behandeling begint. Maar ook is van belang dat gedragsdeskundigen hem onderzoeken en advies uitbrengen over de sanctie en de behandeling; dat hij door de rechter veroordeeld moet zijn en dat hij tegen het vonnis hoger beroep kan instellen. Daarbij dient bedacht te worden dat een behandeling wellicht geïndiceerd is maar niet in verhouding staat tot het gepleegde delict. In paragraaf 1.5 over het jeugdsanctiearsenaal is opgemerkt dat sancties ook dienen ter normbevestiging. In de meeste gevallen is geen sprake van achterliggende problematiek en is de sanctie alleen een instrument om afkeuring over grensoverschrijdend gedrag tot uitdrukking te brengen.

Deze nuanceringen laten onverlet dat zoveel mogelijk de ideaaltypische beleidscyclus is gevolgd en dat bij nieuwe beleidsmaatregelen aan het beleidsfundament wordt gedacht. De afgelopen jaren zijn in hoofdlijnen de volgende beleidsstrategieën gevolgd:

1. een snelle, gerichte en samenhangende reactie;
2. de persoonsgerichte aanpak (criminogene factoren; What Works);
3. ketenbenadering centraal (theorievorming van governance) veiligheid;
4. kennisgestuurd beleid door wetenschappelijk onderzoek.

<sup>41</sup> Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 119.

<sup>42</sup> Programmaplan Aanpak Jeugdcriminaliteit, De uitvoering maakt het verschil, februari 2008.

#### 4.2.1 Snelle, gerichte en samenhangende (strafrechtelijke) reactie

In het jeugdstrafrecht staat opvoeding/gedragsverandering, teneinde recidive te voorkomen als doel voorop. Jongeren moeten snel een gericht antwoord krijgen op hun delinquente gedrag, zodat het verband tussen die twee voor hen helder is. De rechtsnorm moet bevestigd worden waarbij rekening wordt gehouden met het proportionaliteitsbeginsel. Soms kan het delict relatief gering zijn, maar de achterliggende problematiek ernstig. In dat geval kan de rechter een maatregel opleggen of een voorwaardelijke straf. Het uitgangspunt is dat de reactie niet ingrijpender moet zijn dan noodzakelijk is voor gedragsverandering; er moet niet worden gestraft om het straffen. Doelstellingen die hieronder vallen zijn:

- Het realiseren van een samenhangende reactie van de verschillende ketenpartners in de jeugdstrafrechtketen. Door bij aanvang van het strafrechtelijke traject goed in kaart te brengen welke reactie passend is en welke organisaties daarbij betrokken zullen zijn, worden de verschillende onderdelen van een jeugdsanctie beter op elkaar afgestemd en zal de reactie meer effect hebben. Door selectievere beslissingen over sanctietoepassing zal de keten ontlast worden, wat kan bijdragen aan een soepeler samenwerking.
- Het realiseren van voldoende en flexibele sanctiecapaciteit. Om effectief te kunnen zijn vanuit het oogpunt van normbevestiging, moet de kans dat de straf snel tot uitvoering wordt gebracht zo groot mogelijk zijn. Dat betekent dat er voldoende sanctiecapaciteit moet zijn, zowel intramurale als extramurale sanctiecapaciteit.
- Verkorten van de doorlooptijden. Door sneller te straffen neemt naar verwachting de effectiviteit van de sanctie toe. Daarom moeten opgelegde jeugdsancties zo snel mogelijk ten uitvoer worden gelegd.

#### 4.2.2 Persoonsgerichte aanpak

Bij ernstig of herhaald crimineel gedrag van jeugdigen is dit gedrag zelden het enige

probleem van een jongere. Vaak is het een uiting van achterliggende problematiek. Door een wisseling van focus van (alleen) een delictgebonden, naar een persoonsgerichte aanpak, waarbij ingezet wordt op de achterliggende problematiek en op het potentieel van de jeugdige, worden sancties naar verwachting effectiever en neemt de kans op resocialisatie zonder recidiveren toe. Daarbij is de aandacht voor criminogene en beschermende factoren nadrukkelijker geworden, omdat het inspelen op deze factoren – voor zover zij beïnvloedbaar zijn – mede het effect van de aanpak bepaalt. In dit kader heeft nationaal en internationaal onderzoek naar effectieve interventies een belangrijke rol gespeeld. Het gaat daarbij onder meer om de internationale What Works benadering en de levensloop- en ontwikkelingsbenadering van (jeugd)criminaliteit. In de What Works benadering staat een aantal criteria centraal, die beschrijven aan welke voorwaarden interventies moeten voldoen om effectief te kunnen zijn:

- het risicoprincipe: de intensiteit van de interventie moet afgestemd worden op de grootte van het risico op herhaling;
- het behoefteprincipe: de behandeling moet zich concentreren op dat wat nodig is om aan terugvalpreventie te werken;
- het responsiviteitsprincipe: de behandeling moet zo worden aangeboden dat het aansluit bij de cliënt;
- het integriteitsprincipe: het programma moet worden uitgevoerd zoals het bedoeld is.

Doelstellingen die onder de persoonsgerichte aanpak vallen zijn:

- Het leveren van maatwerk in het jeugdstrafrecht. Om jeugdsancties effectiever te maken, moeten deze beter op de persoon toegesneden worden. Bij het opleggen van sancties moet rekening worden gehouden met de achtergrondproblematiek, waardebewering en dagelijkse omgeving van de jongere. Ook moet een betere afweging worden gemaakt of een intensieve en langdurige interventie dan wel een lichte interventie de voorkeur heeft. Hierbij speelt ook de keuze tussen een intramurale en

extramurale interventie. Waarbij de voorkeur uitgaat naar een extramurale sanctie om de kans op resocialisatie zo groot mogelijk te maken. Voorts moet worden bevorderd dat de jeugdige de straf ook als een straf beleeft, door substantiële en passende strafmaten en strafmodaliteiten op te leggen. Strafbeleving maakt deel uit van de programmering van wetenschappelijk onderzoek.

- Beter inzicht in de criminogene factoren. Door meer inzicht in de achterliggende problematiek van een jongere, kan de rechterlijke macht onafhankelijk en gericht worden geadviseerd over de meest effectieve sanctie en de uitvoeringsinstanties over de meest effectieve invulling daarvan.
- De kwaliteit en effectiviteit van gedragsinterventies verbeteren. Jeugdsancties moeten inhoudelijk van zodanige kwaliteit zijn dat effectief wordt ingespeeld op de persoon van de dader. De jeugdige moet geconfronteerd worden met de gevolgen van zijn delictgedrag en het besef krijgen dat hij verantwoordelijk is voor zijn eigen gedrag. Er moeten voldoende gerichte gedragsinterventies worden ontwikkeld en overal moeten vergelijkbare modules worden aangeboden. Het personeel moet de interventies op juiste wijze uitvoeren (programma-integriteit).
- Invoeren van gerichte trajecten en gerichte jeugdreclasseringsbegeleiding. Bij aanvang van ieder traject dient te worden bepaald aan welke factoren tijdens de behandeling of begeleiding aandacht moet worden besteed en daarop moet de invulling van de sanctie worden afgestemd. Vaste werkmethoden en werkstrategieën moeten de trajecten gericht en uniform maken.
- Nazorg is een essentieel vervolg op verblijf in een justitiële jeugdinrichting. De jeugdige blijft daarmee langer in het vizier van de autoriteiten en krijgt begeleiding bij de inzet van beschermende factoren op alle leefgebieden van de jongere. Omdat de recidivekans in het eerste jaar na de uitstroom het hoogst is, vermindert hiermee de kans op recidive.
- Ouders/gezinnen moeten structureel worden betrokken bij het strafrechtelijke traject. Ouders moeten ondersteund worden bij het

(weer) oppakken van hun verantwoordelijkheid voor de opvoeding en het vergroten van hun opvoedingsvaardigheden, zodat het effect tijdens en na afloop van de sanctie toeneemt.

- Civielrecht. De betrokken ketenpartners kunnen beslissen om een zaak, die via het strafrecht is binnengekomen, civielrechtelijk af te doen indien de achterliggende problematiek overheerst in relatie tot het strafbare feit.

#### 4.2.3 Ketenbenadering centraal stellen

Er is op basis van een keten- of netwerkbenadering veel geïnvesteerd in de samenwerking tussen schakels in de jeugdstrafrechtketen en bovendien in de aansluiting met het niet-justitiële veld. Een dergelijke benadering is gebaseerd op de theorievorming van governance<sup>43</sup>. Voor een effectieve persoonsgerichte benadering moet de relatie tussen de verschillende ketenpartners worden versterkt. De ketenoptimalisering in de jeugdstrafrechtketen en de aansluiting met het niet-justitiële veld hebben vorm gekregen door:

- a. het maken van concrete afspraken:
  - over doorlooptijden
  - doorverwijzing van risicojongeren van politie naar Bureau Jeugdzorg
  - de afdoening van zaken in het justitiële casusoverleg jeugd
  - de ontwikkeling en ingebruikname van een keteninformatiesysteem (JCO support)
  - in de netwerk- en trajectberaden als een jongere in de een jeugdinrichting heeft verbleven;
- b. het ontwikkelen van gemeenschappelijke referentiekaders/convenanten
  - landelijk instrumentarium jeugdstrafrechtketen, convenant nazorg;
- c. een ketengericht beleidsoverleg op verschillende beleidsniveaus: Topberaad

<sup>43</sup> zie o.a. Burris, Drahos & Shearing, 2005 en Boutellier, 2005 in: Platform keten of netwerk, Evaluatie en toekomstscenario van Arrondissementale Platforms Jeugdcriminaliteit, K. Lunnemann, april 2008.

Jeugdcriminaliteit, Landelijk Overleg  
Jeugdcriminaliteit (LO),  
Arrondissementale Platformen Jeugd (APJ).

#### **4.2.4 Veilige tenuitvoerlegging**

Tijdens de tenuitvoerlegging van de sanctie moeten jeugdigen niet blootgesteld worden aan onverantwoorde risico's voor de gezondheid of veiligheid. Daarnaast dient tijdens de tenuitvoerlegging van de jeugdsanctie de veiligheid van de maatschappij gewaarborgd te zijn.

#### **4.2.5 Wetenschappelijk onderzoek**

Als ondersteunende beleidsstrategie is gekozen voor het doen van onderzoek naar de achtergronden van jeugdcriminaliteit en het (veelvuldig) entameren van evaluatieonderzoek naar verschillende sanctiemodaliteiten. Om de noodzakelijke verbeteringen aan te brengen is meer kennis en inzicht nodig in de achtergronden, problemen en risico's van de populatie en over de vraag waarop de interventie een antwoord moet bieden.

# 5. Instrumenten en uitvoering

**Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?**

**Samenvattend antwoord:**

Om jeugdsancties effectiever te maken is een meersporenbeleid ingezet.

De afgelopen jaren zijn door een projectmatige aanpak en een intensieve samenwerking tussen de verschillende ketenpartners de doorlooptijden sterk verbeterd. Door de invoering van de justitiële casuoverleggen jeugd en de realisatie van een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen is er meer maatwerk en een kwaliteitsverbetering bewerkstelligd in strafafdoening en hulpverlening. Ook heeft deze vorm van samenwerking geleid tot een verkorting van de doorlooptijden.

Experimenten met meerpersoonskamergebruik en vergroting van de groepsgrootte in justitiële jeugdinrichtingen waren geen succes en zijn stopgezet.

Om inhoudelijk effectiever te kunnen straffen is de focus gewijzigd van strafbaar feit naar een persoonsgerichte aanpak op grond van kennis over achterliggende oorzaken van het delictgedrag. Verbetering in het bepalen van de achterliggende problematiek krijgt vorm door de ontwikkeling en inzet van het landelijke (risicotaxatie)instrumentarium en de oprichting van het Forensisch Consortium Adolescenten. Ook zijn er meer mogelijkheden gekomen voor maatwerk in het jeugdstrafrecht door de introductie van de gedragsbeïnvloedende maatregel, de mogelijkheden om alle jeugdsancties te combineren en door de mogelijkheid van nachtdetentie. De invulling van straffen en maatregelen kan beter worden afgestemd op de problematiek van de jongeren door de ontwikkeling van effectieve gedraginterventies, de inzet van de basismethodiek YOUTURN in de justitiële jeugdinrichtingen en de intensivering van de nazorg.

In de justitiële jeugdinrichtingen is een groot aantal verbetermaatregelen ten aanzien van de brandveiligheid, incidenten en onttrekkingen genomen. Dit laatste punt komt tevens de veiligheid van de maatschappij ten goede.

De afgelopen jaren hebben alle betrokken organisaties voortdurend aandacht besteed aan het verbeteren van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Bij DJI is de doelmatigheid sterk beïnvloed door taakstellingen en vervolgens de inzet van extra middelen voor de verbetermaatregelen. Bij de Raad voor de Kinderbescherming is de productiviteit toegenomen en bij Halt hebben het herstructureringsproject en de doorontwikkeling van de Halt-afdoening bijgedragen aan een verbeterde doelmatigheid.

De vergroting van de effectiviteit van jeugdsancties is een complexe opgave, waarbij de aanpak om een meersporenbeleid vraagt. Vergroting van de effectiviteit lijkt op simultaan schaken: gelijktijdig moeten op verschillende borden maatregelen worden genomen die allen een eigen dynamiek kennen en die gezamenlijk bijdragen aan het eindresultaat. De instrumenten die zijn ingezet, komen voort uit de gekozen beleidsstrategieën zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk.

## 5.1 Snelle, gerichte en samenhangende (strafrechtelijke) reactie

### 5.1.1 Realiseren van een samenhangende reactie

#### 5.1.1.1 Invoering JCO

Om snel en samenhangend te kunnen reageren zijn vanaf 2003 de Justitiële Casusoverleggen-jeugd (JCO) landelijk ingevoerd. Bij dit overleg zitten OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming en in veel gevallen ook Bureau Jeugdzorg fysiek bij elkaar. Hierdoor kunnen direct nadat een jongere is aangehouden door de politie, op basis van de informatie van de verschillende ketenpartners, afspraken worden gemaakt over de meest passende aanpak, waaronder de aard van de sanctie. Een eenduidige analyse van de problematiek van de jongere, afspraken over de aanpak, inzicht in elkaars capaciteit, snelheid van reactie en dergelijke vergroten de kans op succes van de sanctie.

De invoering van het JCO is gestart binnen het programma 'Jeugd terecht' en in de afgelopen jaren is hieraan een verdere impuls gegeven. In de afgelopen periode is de afstemming verbreed door het JCO op te nemen in de Veiligheidshuizen. In alle arrondissementen zijn al enkele jaren een of meerdere JCO's actief. Uit evaluatieonderzoek<sup>44</sup> blijkt dat het

JCO zorgt voor meer maatwerk en dat dit resulteert in een kwaliteitsverbetering in strafafdoening en hulpverlening. Daarnaast heeft het geleid tot verkorting van de doorlooptijden. Ook de Arrondissementale Platformen Jeugd hebben een bijdrage geleverd aan het realiseren van een samenhangende reactie op crimineel gedrag van jeugdigen. Hier zitten naast het OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming ook Halt, het NIFP en de rechtbank aan tafel. Het doel van het Arrondissementaal Platform Jeugd (APJ) is het sturen van de jeugdstrafrechtketen op tactisch niveau en het verbeteren van de operationele afstemming rondom de aanpak van de jeugdcriminaliteit tussen de deelnemers van het overleg. Uit onderzoek<sup>45</sup> van het Verwey-Jonker Instituut (2008) blijkt dat APJ's een duidelijke rol spelen in de integrale aanpak van jeugdcriminaliteit. De APJ's dragen in belangrijke mate bij aan de samenwerking en afstemming tussen ketenpartners en zorgen voor korte lijnen tussen de ketenpartners. Uit het onderzoek bleek ook dat er landelijk grote verschillen bestaan tussen de APJ's. Het OM heeft maatregelen genomen om de structuur en het functioneren van de APJ's te versterken en meer te uniformeren.

#### 5.1.1.2 Consequent handhaven

Bij een voorwaardelijke veroordeling fungeert de voorwaardelijk opgelegde straf als stok achter de deur: de jeugdige justitiabele dient zich te conformeren aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering om tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf te voorkomen. In de praktijk blijken ketenpartners niet altijd consequent te reageren op het niet naleven van de opgelegde voorwaarden. Voor dit onderwerp is aandacht binnen het project 'Verbetertraject Toezicht Jeugd' onderdeel van het Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit. Tevens is vanuit het ministerie van Justitie onderzoek gedaan naar het toezicht op het

<sup>44</sup> Poppel, J.W.M.J. van et al. (2005) *Evaluatie Justitieel Casusoverleg Jeugd*, IVA Beleidsonderzoek en advies, BBSO, WODC.

<sup>45</sup> Linnemann, K.D. (2008) *Platform, keten of netwerk Evaluatie en toekomstscenario van het APJ*, Verwey Jonker Instituut.



naleven van de voorwaarden.<sup>46</sup> Om ervoor te zorgen dat de bestaande afspraken beter worden nageleefd, is in juli 2008 een landelijke werkgroep, onder voorzitterschap van het OM, opgericht en hebben de Raad voor de Kinderbescherming en BJZ/jeugdreclassering een nieuw protocol Toezicht Jeugd opgesteld. In het najaar van 2009 zijn de verbeterpunten en het concept-protocol uitgewerkt en wordt de nieuwe werkwijze en een verbeterde informatie-uitwisseling beproefd in een pilot in het arrondissement Breda, waarna mogelijk de verbetermaatregelen landelijk worden uitgerold.<sup>47</sup>

### 5.1.2 Realiseren van voldoende flexibele sanctiecapaciteit

Het realiseren van voldoende flexibele sanctiecapaciteit draagt bij aan de vergroting van de effectiviteit van jeugdsancties, omdat het de kans dat een jongere wordt gestraft en behandeld zo groot mogelijk maakt. Sanctiecapaciteit is meer dan alleen celcapaciteit. Het gaat daarbij ook om de capaciteit van taakstraffen, jeugdreclasseringsbegeleiding en Halt-afdoeningen.

#### 5.1.2.1 Prognosemodel Justitiële Ketens

Om de vraag naar sanctiecapaciteit in te schatten is door het WODC het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) ontwikkeld. Aan de hand daarvan wordt jaarlijks de capaciteit voor alle schakels van de jeugdstrafrechtketen geraamd voor een periode van vijf jaar (het nieuwe begrotingsjaar en vier vervoljaren). Hierdoor

wordt het mogelijk om tijdig de beschikbare capaciteit af te stemmen op de te verwachten behoefte. Met behulp van dit instrument wordt een belangrijk deel van de begroting ten aanzien van de uitvoering van jeugdsancties onderbouwd. Op grond van PMJ-ramingen worden budgetten toegekend aan uitvoeringsinstanties voor de tenuitvoerlegging van jeugdsancties. Sinds 1998 maakt het WODC gebruik van het Prognosemodel Justitiële Ketens en in de afgelopen jaren is deze doorontwikkeld en verbeterd. De prognose wordt vastgesteld aan de hand van de feitelijk vastgestelde behoefte aan capaciteit in het voorafgaande jaar, in combinatie met de verwachte ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit en schattingen van de effecten van nieuw beleid en wetgeving. Uit een evaluatie van het WODC waarin de realisatie is vergeleken met de ramingen, blijkt dat dit instrument goed voorspelt, in het bijzonder bij taakstraffen.<sup>48</sup> Na de evaluatie van het instrument is gebleken dat de capaciteitsbehoefte aan strafrechtelijke plaatsen over de laatste jaren feitelijk lager is uitgevallen dan de prognoses deden vermoeden. Het prognosemodel is sterk gebleken bij lineaire ontwikkelingen, maar is minder geschikt om tijdig een trendbreuk te signaleren. De combinatie van meerdere doelgroepen in de justitiële jeugdinrichtingen waarbij voor de civielrechtelijke plaatsingen steeds meer capaciteit nodig was, verhulde dat de behoefte aan strafrechtelijke plaatsen snel afnam. De continue stijging van de civielrechtelijke behoefte heeft de daling van de strafrechtelijke plaatsen aan het zicht onttrokken.

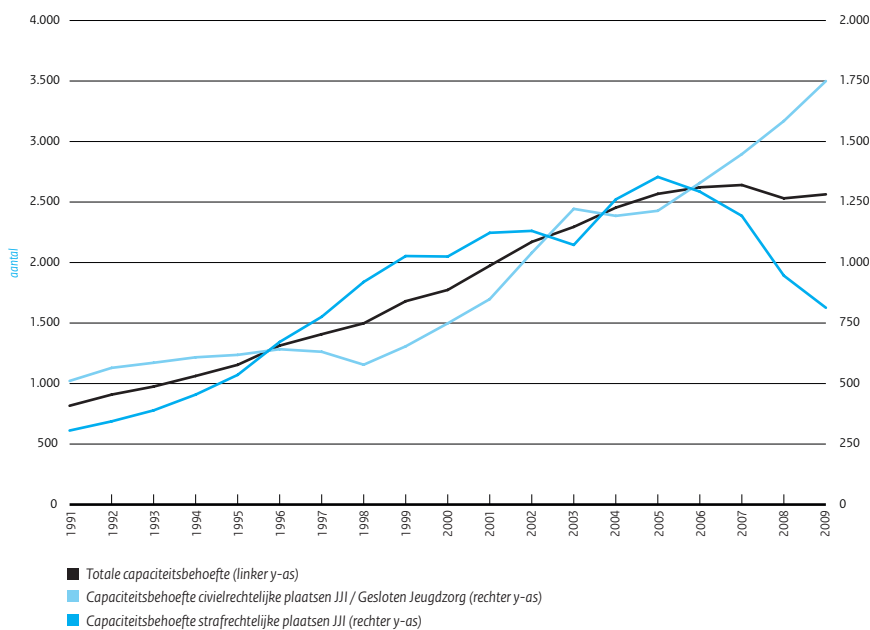
In figuur 5 is de ontwikkeling te zien van de behoefte aan capaciteit in de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's). De behoefte aan plaatsen voor civielrechtelijke en strafrechtelijke plaatsen heeft elkaar een periode afgewisseld. De trendbreuk is te signaleren vanaf 2007.

<sup>46</sup> Hessaini et al. (2007), *Zorg voor toezicht: Zorgwekkend?, Toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarde van Hulp en Steun, uitgevoerd door Bureau Jeugdzorg.*

<sup>47</sup> Hierbij wordt ook verwezen naar het wetsvoorstel dat ziet op voorwaardelijke sancties. Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 2, *Wijziging van het wetboek van strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidsstelling.* Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van aanhouding en insluiting van de jongere in afwachting van de beslissing van de rechter over de tenuitvoerlegging van de (voorwaardelijke) vrijheidsstraf. De geloofwaardigheid en toepassing van de voorwaardelijke veroordeling tot jeugddetentie is er bij gebaat dat in het geval van overtreding van de voorwaarden er snel kan worden ingegrepen.

<sup>48</sup> Moolenaar et al. (2009) *Terug naar de toekomst. Het beroep op Justitie, 1999-2007: raming en realisatie.*

**Figuur 5.** De ontwikkeling van de behoefte aan capaciteit voor civielrechtelijke en strafrechtelijke gesloten plaatsen voor minderjarigen tussen 1991 en 2009\*  
 \* De civielrechtelijke behoefte in 2008 en 2009 is door het WODC geschat op basis van gegevens van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin



Bron: WODC Memorandum 2010-1 Capaciteitsbehoefte Justitiële Jeugdinrichtingen in verandering, Trends, ketenontwikkeling en achtergronden

### 5.1.2.2 Scheiding straf-civiel en opheffing verschil tussen opvang- en behandelgroepen

De capaciteit van de JJI's werd tot 1 januari 2010 tevens gebruikt voor de civielrechtelijke plaatsing van jeugdigen. Op 1 juli 2004 heeft de minister van Justitie in een gezamenlijke brief met de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer hun intentie uitgesproken de samenplaatsing van civielrechtelijke en strafrechtelijk geplaatste jongeren te beëindigen.<sup>49</sup> Op 1 januari 2008 is de wijziging van de Wet op de jeugdzorg<sup>50</sup> in werking getreden, waarmee de scheiding van jeugdigen die op strafrechtelijke en jeugdigen die op civielrechtelijke titel in een

gesloten setting verblijven wettelijk is geregeld en gesloten jeugdzorg mogelijk wordt gemaakt. Op 1 januari 2010 is de scheiding van de beide groepen jeugdigen voltooid. Vanaf dat moment verblijven alleen nog jeugdigen met een strafrechtelijke titel in een JJI, behoudens de jeugdigen die vallen onder artikel 29k lid 2 Wet op de jeugdzorg, het zogenaamde ventiel. Ook een klein aantal jeugdigen die in vreemdelingenbewaring zijn genomen, verblijft in een JJI. De scheiding straf-civiel heeft grote gevolgen voor de JJI's, onder meer voor de capaciteit. Een (deel van een) aantal JJI's is verder gegaan als gesloten jeugdzorgvoorziening en onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Jeugd en Gezin komen te vallen. In totaal zijn er 1.030 JJI-plaatsen (waarvan 188 in geld, teneinde nieuwe plaatsen gesloten jeugdzorg te kunnen realiseren) structureel overgegaan naar Jeugd en Gezin. Daarnaast zijn tijdelijk 151 plaatsen beschikbaar gesteld voor gesloten jeugdzorg. Na voltooiing van de scheiding straf-civiel bedraagt de beschikbare capaciteit

<sup>49</sup> Kamerstukken II, 2003/04, 28 741, nr. 8. Met deze brief zijn tevens de evaluatie van de Bij, vastgelegd in het rapport 'Rechten in justitiële jeugdinrichtingen' dat was uitgevoerd door het Amsterdams Centrum voor Kinderstudies en een belevingsonderzoek naar de samenplaatsing van straf- en civielrechtelijke jeugdigen van Verwey-Jonker aan de Tweede Kamer gestuurd.

<sup>50</sup> Wet van 20 december 2007: wijziging van de Wet op de jeugdzorg met betrekking tot jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de wet in gesloten setting (gesloten jeugdzorg) (Stb. 2007, 578).

aan justitiële jeugdinstellingen in 2010 gemiddeld 1.240 plaatsen. Omdat de behoefte aan strafrechtelijke plaatsen daalt, is sprake van een vermoedelijke overcapaciteit van ca. 360 plaatsen, oplopend naar een overschot van ca. 850 plaatsen in 2014. Deze ontwikkeling toont aan dat het wenselijk is dat capaciteit flexibel kan worden benut. In paragraaf 6.2.5 van deze beleidsdoorlichting wordt ingegaan op de meest recente ontwikkelingen met betrekking tot de bezetting van de justitiële jeugdinstellingen.

Om de flexibiliteit en effectiviteit van de JJI's te vergroten, wordt in 2010 het verschil tussen opvang- en behandelinstellingen opgeheven.<sup>51</sup> Hiermee wordt een snellere start van de behandeling van de jeugdigen beoogd, alsmede een betere spreiding van capaciteit over het land en een betere en snellere herkenning van gedrags- of psychische problematiek bij jeugdigen door de aanwezigheid van meer gedragswetenschappers in alle JJI's.<sup>52</sup> Het opheffen van het onderscheid tussen opvang- en behandelinstellingen vormt onderdeel van het traject van de aanpassing van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen (Bjj)<sup>53</sup> en zal plaatsvinden in samenhang met de verkleining van de groepsmaat in de JJI's.

5.1.2.3 *Meerpersoonskamergebruik en groepsvergroting*  
Bij de JJI's hebben taakstellingen, die in 2003 werden opgelegd, ertoe geleid dat op een goedkope wijze uitbreiding van capaciteit moest worden gerealiseerd door middel van meerpersoonskamergebruik en groepsvergroting.

De pilots meerpersoonskamergebruik vonden in 2005 tot medio 2006 in drie instellingen

plaats, waarbij twee- en driepersoonskamers werden ingericht. Het meerpersoonskamergebruik bij jeugdigen bleek geen succes, vanwege het gebrek aan ruimte en privacy in de kamers, meer ruzies en incidenten en een zwaardere belasting voor het personeel. Naast het bezuinigingsbelang werd er geen positief belang van de jongeren mee gediend.<sup>54</sup> Op basis van de ervaringen zijn de pilots beëindigd en is van invoering afgezien.<sup>55</sup>

Daarnaast is in 2004 besloten tot groepsvergroting door het aantal jeugdigen op kortverblijfgroepen uit te breiden van 12 naar 14 en in langverblijfgroepen van 10 naar 12. De groepen met 14 jeugdigen zijn niet van de grond gekomen. Omdat de vergroting van de groepen niet bijdroeg aan de effectiviteit van de tenuitvoerlegging, is deze bezuinigingsmaatregel in 2006 weer teruggedraaid<sup>56</sup> en is het doel gesteld om in 2010 uit te komen op een groepsmaat van 8 jeugdigen in een langverblijfsituatie en van 10 jeugdigen in een kortverblijfsituatie. Begonnen is om extra personeel aan te trekken zodat de ratio groepsleider-jeugdigen verlaagd wordt van 1:6 naar 1:5, respectievelijk 1:4. De beleidslijn is nu om een groepsmaat te hanteren waarbinnen voldoende persoonlijke aandacht gerealiseerd kan worden, zodat de noodzakelijke gedragsverbeteringen kunnen worden gerealiseerd.

5.1.2.4 *Jeugdige veelplegers*

Voor jeugdige veelplegers is binnen de JJI's een apart programma ontwikkeld. Bij de veelplegersaanpak is in 2004 en 2005 capaciteit geoordeeld voor veelplegers uit de grote steden. De uiteindelijke vraag naar capaciteit bleek veel lager dan waarvan in de fase van beleidsvorming in de contacten met de steden was uitgegaan. Dit leidde tot leegstand. Na evaluatie is het oormerken van capaciteit

<sup>51</sup> Kamerstukken II 2005/06, 24 587, 28 741, nr. 183, blz. 8.

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2006/07, 24 587, 28 741, nr. 232, blz. 7; Kamerstukken II 2005/06, 24 587, 28 741, nr. 183.

<sup>53</sup> Voorstel van wet houdende wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Penitentiaire beginselenwet en enige andere wetten onder meer naar aanleiding van evaluatieonderzoeken; Kamerstukken II 2008/09, 31 915. Dit wetsvoorstel is op 2 februari 2010 door de Tweede Kamer aangenomen en is nu bij de Eerste Kamer aangehangig, Kamerstukken I 2009/10, 31 915.

<sup>54</sup> Boendermaker, L. et al. (2006), *Met meer op één kamer. Meerpersoonskamers in de justitiële jeugdinstellingen*, NIZW Jeugd, WODC.

<sup>55</sup> Kamerstukken II 2005/06, 29 815, 24 587, nr. 86.

<sup>56</sup> Kamerstukken II 2005/06, 24 587, 28 741, nr. 183; Kamerstukken II 2006/07, 24 587, 28 741, nr. 232; Kamerstukken II 2007/08, 31 215, nr. 3.

beëindigd.<sup>57</sup>

#### 5.1.2.5 Taskforce vervangende jeugddetentie

In 2005 werd geconstateerd dat de voorraad vervangende jeugddetentie was opgelopen. In samenhang met de voorraad tenuitvoerlegging initiële vonnissen ging het om 1.070 zaken, hetgeen overeenkomt met 75 detentiejaren. Deze achterstand was het gevolg van de stijging van het aantal crisisplaatsingen van jeugdigen op civielrechtelijke titel, waaraan bij de tenuitvoerlegging van vonnissen prioriteit werd gegeven. Het is uit oogpunt van rechtshandhaving van groot belang dat justitiële beslissingen snel worden geëffectueerd, zeker als het om sancties gaat die volgen op het niet betalen van een geldboete, niet verrichten van een taakstraf, het niet meewerken aan een gedragsmaatregel of opgelegde bijzondere voorwaarden. Omdat deze achterstand onwenselijk was voor de geloofwaardigheid van het systeem ('de stok achter de deur' werkte niet), is een taskforce samengesteld om dit probleem op te lossen. Besloten is jeugdigen die inmiddels meerderjarig waren geworden en die een vervangende jeugddetentie opgelegd hadden gekregen het aanbod te doen om hun straf in het Gevangeniswezen uit te zitten met vermindering van een kwart van de strafduur. Daarnaast is in de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen, die op 1 februari 2008 in werking is getreden, een automatische conversiebepaling opgenomen. Jeugdigen die inmiddels meerderjarig zijn geworden, worden automatisch in het Gevangeniswezen geplaatst als het vonnis tot tenuitvoerlegging van de vervangende of voorwaardelijke jeugddetentie gewezen is na de inwerkingtreding van de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen op 1 februari 2008. De maatregelen waren succesvol en de voorraad liep snel terug. Op 31 december 2009 was sprake van een normale werkvoorraad van ca. 295 vonnissen (initieel en vervangende jeugddetentie), hetgeen neerkomt op minder dan 12 detentiejaren.

<sup>57</sup> Tönis, I.C.M. et al. (2007) *Veelplegersplaatsen voor jeugdigen: hoe en waarheen? Een onderzoek naar de interventieprogramma's voor jeugdige veelplegers in justitiële jeugdinrichtingen en de aansluiting van de nazorg, Eindrapportage, PLATO Universiteit Leiden, WODC. Kamerstukken II 2007/08, 24587 en 31215, nr. 255.*

Tevens heeft het Parket Generaal in samenwerking met het CJIB voorzien in een monitoringstelsel, zodat olopende voorraden tijdig in beeld komen.

#### 5.1.2.6 Inkoop plaatsen Gevangeniswezen

Om de capaciteitsnood verder het hoofd te bieden heeft de minister van Justitie besloten met ingang van 1 november 2006 vrijstaande capaciteit van het Gevangeniswezen te benutten voor openstaande (vervangende) jeugddetentie door voor deze groep jeugdafdelingen aan te wijzen, anticiperend op de wetswijziging de vervangende hechtenis van jeugdigen van 18 jaar en ouder in het Gevangeniswezen ten uitvoer te leggen. Het betrof afdelingen bij de penitentiaire inrichtingen Noord-Holland Noord, locatie Zwaag en Rijnmond, locatie Krimpen aan den IJssel. Na kritische rapporten van de gezamenlijke Inspecties over het pedagogische klimaat is de jeugdafdeling in Zwaag in december 2008 gesloten en is de plaatsing in Krimpen aan den IJssel niet verlengd en in juli 2009 beëindigd. De staatssecretaris van Justitie gaf in de beleidsreactie op het rapport aan voorstander te zijn van een multifunctioneel gebruik van inrichtingen om fluctuaties in het aanbod beter op te kunnen vangen.<sup>58</sup>

### 5.1.3 Realiseren van met name extramurale sanctiecapaciteit

De effectiviteit van de sanctie neemt toe als deze zoveel mogelijk in de eigen omgeving plaatsvindt. Vanzelfsprekend veronderstelt dit dat de eigen omgeving van de jeugdige een voldoende veilige is. Indien er sprake is van transgenerationale criminaliteit of wanneer bij de ouders problemen spelen, zal er met behulp van systeemtherapie of een civielrechtelijke maatregel steun moeten worden geboden. In zeer ernstige gevallen zijn uithuisplaatsing en een intramurale plaatsing geschikt. Los van deze situatie gaat de voorkeur uit naar een ambulante sanctie. Dit draagt meer bij aan resocialisatie, omdat de jeugdige in zijn eigen omgeving wordt begeleid en het leren omgaan met risico's op

<sup>58</sup> Kamerstukken II, 2008-2009, 24 587, nr. 308.

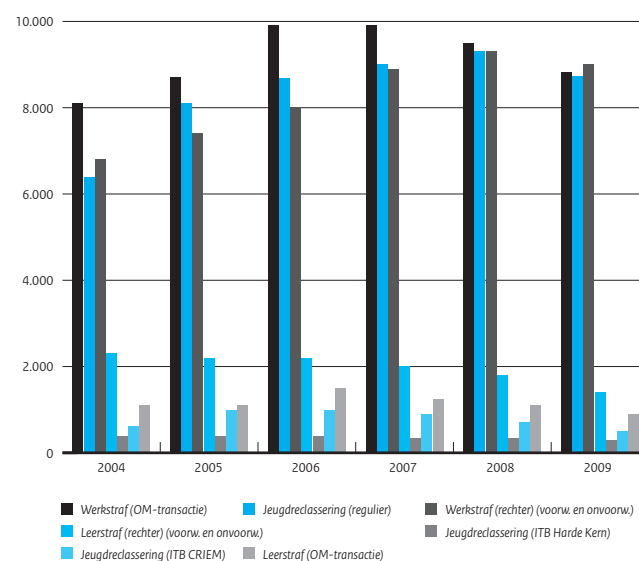
natuurlijke wijze vorm krijgt. Dit is ook kosteneffectief: ambulante/extramurale plaatsen zijn goedkoper dan intramurale sancties.

#### 5.1.3.1 Meer extramuraal, minder intramuraal

De afgelopen jaren is het aantal opgelegde werkstraffen toegenomen. Dit geldt in het bijzonder voor de werkstraffen die de rechter oplegt. Ten opzichte van 2004 is hier sprake van een toename van 34%. In 2009 is het aantal werkstraffen gedaald. Het aantal werkstraffen dat door het OM wordt opgelegd is – na een grote toename in de periode 1995-2004 - de afgelopen 5 jaar redelijk stabiel gebleven (figuur 6). De toename is veroorzaakt door hantering van het uitgangspunt “taakstraf, tenzij...” in de beleidsregels<sup>59</sup> van het OM. Hiervoor is meer budget voor werkstraffen beschikbaar gesteld. Bij leerstraffen is al enkele jaren eerder een daling ingezet. Naast een sterke groei van de werkstraffen is ook het aantal jongeren dat jeugdreclassering krijgt toegenomen. Hieruit blijken de meer persoonsgerichte aanpak en maatwerk voor de jeugdigen. Naast de taakstraf wordt vaak een voorwaardelijke jeugddetentie opgelegd, waaraan een jeugdreclasseringstraject is verbonden.<sup>60</sup> Naast de reguliere jeugdreclasseringbegeleiding is er ook geïnvesteerd in meer intensieve vormen zoals Individuele Traject Begeleiding (ITB) in de varianten Harde Kern en CRIEM.<sup>61</sup> In de periode 2004-2008 is het aantal jongeren onder reguliere jeugdreclasseringbegeleiding flink toegenomen en in 2009 licht gedaald. Het aantal jongeren met ITB bleef in die jaren redelijk stabiel. Ook Halt heeft tussen 2004 en 2007 een sterke groei doorgemaakt: van 21.500 naar 23.300 doorverwijzingen, maar dit aantal neemt sinds 2008 iets af. De relatief nieuwe sanctie, de gedragsbeïnvloedende maatregel, waarbij de jongere een op maat

gesneden – zowel extramuraal als intramuraal - programma van maximaal een jaar krijgt opgelegd, is sinds de inwerkingtreding op 1 februari 2008 tot januari 2010 107 keer opgelegd.

Figuur 6. Aantal opgelegde extramurale jeugdsancties, 2004-2009



Bron: WODC, Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008, aanvulling WODC 2010

Van de vermogenssancties wordt de geldboete relatief weinig opgelegd; de schadevergoedingsmaatregel, die zowel het slachtoffer tegemoet komt als een pedagogisch doel dient, komt daarentegen vaker voor (figuur 7). Geldboetes worden vaker opgelegd voor overtredingen; de politie legde in 2008 44.820 transacties op. In 2009 waren dat er 49.480.<sup>62</sup> De reden dat rechters en OM niet vaak voor de geldboete kiezen, kan zijn dat ouders regelmatig bereid zijn om de geldboete te voldoen. In die gevallen mist de sanctie het pedagogische doel. De geldboete kan echter als een goedkope en passende sanctie worden beschouwd als de jeugdige geld te besteden heeft en met een (bij) baantje een boete kan betalen. Het opleggen van een geldboete is gestimuleerd door in de meest recente beleidsregels van het OM op te nemen dat de geldboete in bepaalde gevallen de voorkeur verdient boven de taakstraf.

<sup>59</sup> Richtlijn voor strafvordering Kinderzaken (misdrijven) (Stcr. 1999, 63), telkens verlengd t/m 31 maart 2006; Richtlijn voor strafvordering jeugd (Stcr. 2006, 59; Stcr. 2009, 116).

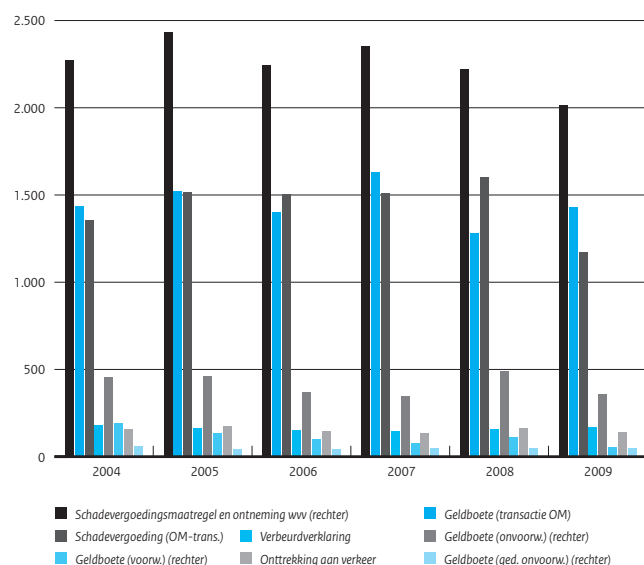
<sup>60</sup> DSP-Groep, Afdoening van zeer ernstige delicten gepleegd door jeugdigen, Vervolgonderzoek naar aanleiding van de Motie Griffith, Kamerstukken II 2008-2009, 28 741, nr. 16.

<sup>61</sup> CRIEM staat voor Criminaliteit in Relatie tot de Integratie van Etnische Minderheden.

<sup>62</sup> Bron: CJIB.

De verruiming van de mogelijkheden tot het leggen van conservatoir beslag bij jeugdigen, zoals vastgelegd in de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen,<sup>63</sup> sluit ook aan bij dit streven om aan jeugdigen – bij wie geen sprake is van achterliggende problematiek – vaker een geldboete op te leggen. Daarmee kan tegemoet gekomen worden aan de behoefte aan een lik-op-stuk aanpak ten aanzien van jeugdigen aan wie naar verwachting een geldboete of –in een enkel geval zelfs een ontnemingsmaatregel– zal worden opgelegd.<sup>64</sup>

**Figuur 7.** Aantal opgelegde vermogenssancties aan minderjarigen, 2004-2009



**Bron:** WODC, Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008, aanvulling WODC 2010

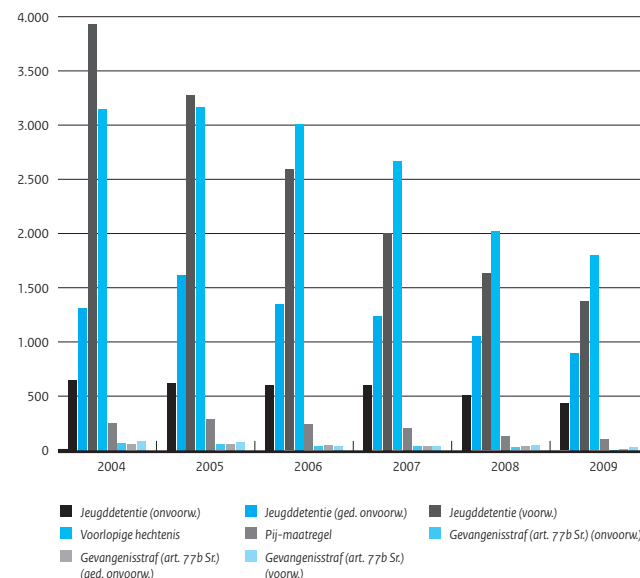
Het aantal opgelegde vrijheidsbenemende sancties neemt sinds 2005 af (figuur 8), na een periode van groei sinds 2000. Ook worden steeds minder jeugdigen in voorlopige hechtenis gesteld. De uitzonderingsmogelijkheid om een gevangenisstraf op te leggen aan minderjarigen wordt steeds minder vaak toegepast: van 215 keer in 2005 tot 105 keer in 2007, waarvan 45 keer voorwaardelijk. In de periode 2004-2009 is ook de lengte van de opgelegde vrijheidsstraffen

<sup>63</sup> Wet van 20 december 2007 (Stb. 575); Kamerstukken II 2005/06, 30 332.

<sup>64</sup> Kamerstukken II 2005-2006, 30 332, nr. 3.

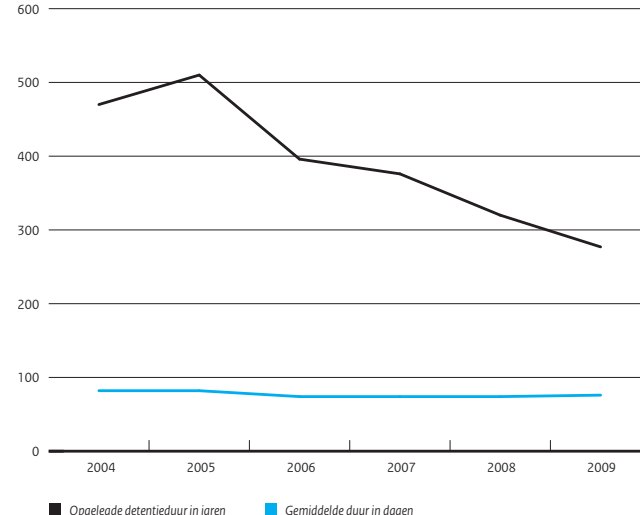
aan minderjaren afgenomen (figuur 9). Ten opzichte van 2007 was de gemiddelde duur van jeugddetentie in 2008 11% korter. De gemiddelde duur is tussen 2004 en 2009 afgenomen van 82 naar 76 dagen. De totale opgelegde detentieduur in jaren is zelfs fors afgenomen van 470 in 2004 naar 277 in 2009.

**Figuur 8.** Aantal opgelegde vrijheidsstraffen aan minderjarigen, 2004-2009



**Bron:** WODC, Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008, aanvulling WODC 2010

**Figuur 9.** Lengte van (deels) onvoorwaardelijke jeugddetenties, 2004-2009



**Bron:** WODC, Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008, aanvulling WODC 2010



### 5.1.3.2 Elektronisch toezicht

Ter realisatie van meer extramuraal sanctiecapaciteit is in 2007 en 2008 in pilots onderzocht of elektronisch toezicht een zinvolle bijdrage kan leveren aan de behandeling van tbs-gestelden en jeugdigen met een pij-maatregel. Door het uitvoeren van controle op bewegingen en gemaakte afspraken werd het aannemelijk geacht dat ongewenst gedrag minder vaak zou voorkomen. De situaties waarbinnen de persoon zich begeeft kunnen zo worden gestuurd. Ook kan de overgang binnen de resocialisatie meer gefaseerd en gestructureerd worden vormgegeven. Hierdoor neemt de kans op adequaat gedrag toe en op ongewenst gedrag af. De pilot kende echter een aantal beperkingen. De randvoorwaarden waren niet altijd optimaal ingevuld. Door het ontbreken van een wettelijk verlofkader voor het toepassen van elektronisch toezicht deden de tbs-gestelden en pij-jeugdigen op basis van vrijwilligheid aan de pilots mee. Omdat veel tbs-gestelden en jeugdigen niet bereid waren hieraan mee te werken, is het uiteindelijke aantal deelnemers en de respons op de vragen van de onderzoekers beperkt gebleven. De resultaten gaven geen aanleiding tot brede (wettelijke) invoering.<sup>65</sup> Met het oog op de technische ontwikkelingen kunnen inrichtingen nog wel kleinschalige experimenten uitvoeren (eventueel in een gedwongen kader).<sup>66</sup>

### 5.1.4 Verkorten van de doorlooptijden

De afgelopen jaren is veel aandacht besteed aan het verbeteren van de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen. Om te realiseren dat opgelegde sancties snel ten uitvoer worden gelegd, zijn in 2001 normtijden vastgesteld voor verschillende afdoeningen (Kalsbeeknormen).<sup>67</sup>

De oorspronkelijke normen zijn op enkele punten aangepast, zie het volgende kader. In de periode 2001-2009 zijn de doorlooptijden verbeterd. Dit terwijl in diezelfde periode ook het aantal jongeren dat is ingestroomd in de jeugdstrafrechtketen is toegenomen.

Toegenomen (programmatische) aandacht voor de doorlooptijden, onder andere door het project 'Verkorting doorlooptijden jeugdstrafrechtketen' binnen de programma's 'Jeugd terecht' en 'Aanpak Jeugdcriminaliteit' heeft geleid tot de verbeteringen die de ketenpartners de afgelopen jaren hebben geboekt. Een andere belangrijke verklaring is de intensieve samenwerking tussen de verschillende ketenpartners in overlegvormen zoals het Justitieel Casusoverleg (JCO) en het Arrondissementaal Platform Jeugdcriminaliteit (APJ). Ook komen de verbeteringen voort uit verschillende type aanpassingen die de individuele ketenpartners hebben doorgevoerd in hun werkprocessen, informatie-uitwisseling en monitoring van zaken. Hierbij is er sprake van een groot aantal 'good practices'.

Hoewel de doorlooptijden aanzienlijk zijn verkort, worden landelijk nog steeds geen van de vijf Kalsbeeknormen volledig gehaald (figuur 10). Daarom wordt gewerkt aan verdere verbetering van de doorlooptijden, waarbij het verspreiden van de genoemde 'good practices' centraal staat.

1. **Tussen het eerste verhoor door de politie en de ontvangst van de Halt-verwijzing geldt een maximale duur van 5 (inmiddels 7) dagen.**
2. **Het Halt-traject: tussen het eerste verhoor door de politie en het daadwerkelijk begin van de werkzaamheden door de jongere in het kader van de Halt-afdoening geldt een maximale duur van 2 maanden.**
3. **Het Politietraject: tussen het eerste verhoor en inzending van het proces-verbaal naar het OM (voor zowel voor een afdoening door het OM als een afdoening door de rechtbank) geldt een periode van maximaal 30 dagen.**
4. **Het OM-traject: tussen het eerste verhoor door de politie en de beslissing van het**

<sup>65</sup> PI Research (2008) *Band met behandeling. Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van Electronic Monitoring aan de behandeling van tbs-gestelden en jongeren met een PIJ-maatregel*; Post B., Tielemans L. en Woldringh C. (2005) *Geboeid door de enkelband, Evaluatie pilot elektronische detentie*, WODC; Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 167.

<sup>66</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 167.

<sup>67</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VI, nr. 60.

- OM, in die gevallen waarin de zaak door het OM wordt afgedaan, geldt een maximale duur van drie maanden.
5. In de gestelde periode voor het OM-traject (binnen 40 dagen) dient ook de Raad voor de Kinderbescherming zijn onderzoek- en adviestaak te hebben vervuld.
  6. Het rechtbank-traject: tussen het eerste verhoor door de politie en de beslissing van de rechter(s) in eerste aanleg geldt een maximale duur van zes maanden.
  7. Het executie-traject: voor de duur van de periode na het onherroepelijk worden van een opgelegde taakstraf, detentie of pij-maatregel en de daadwerkelijke start van de tenuitvoerlegging geldt een maximale periode van één maand.

**Figuur 10.** Realisatie Kalsbeeknormen en afgeleide normen per organisatie. In 80% van de gevallen moet een zaak binnen de normtijd worden afgedaan.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>KALSBEEKNORM</b>									
<b>POLITIE</b>									
Ontvangst pv bij parket binnen 1 maand na eerste verhoor	44%	47%	56%	67%	71%	74%	73%	74%	77%
Totaal regiokorpsen	45%	48%	57%	68%	72%	76%	75%	76%	80%
<b>POLITIE + OM</b>									
Beoordeling OM binnen 3 mnd na eerste verhoor (tbv OM afdoening)	38%	49%	65%	73%	75%	79%	77%	79%	79%
<b>POLITIE + OM + ZM</b>									
Vonnis door rechter(s) binnen 6 maanden na eerste verhoor	36%	40%	49%	60%	57%	59%	57%	54%	62%
<b>POLITIE + HALT</b>									
Ontvangst LOF binnen 7 dgn na 1e verhoor	23%	26%	31%	59%	66%	64%	67%	72%	75%
<b>POLITIE + HALT</b>									
Start Halt-werkzaamheden binnen 2 mnd na 1e verhoor	50%	53%	62%	65%	66%	68%	63%	72%	74%
<b>AFGELEIDE NORMEN PER ORGANISATIE</b>									
<b>HALT</b>									
Instream - start werkzaamheden binnen 55 dgn	70%	73%	77%	76%	76%	77%	73%	79%	80%
<b>RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING</b>									
Uitvoer Basisonderzoek (pv+ivs) binnen 40 dgn na ontvangst melding	27%	39%	49%	62%	63%	66%	60%	63%	65%
Taakstraf uitgevoerd binnen 160 dgn na melding bij Raad	66%	72%	74%	77%	80%	79%	80%	81%	80%
<b>OM</b>									
Instream - 1e beoordeling binnen 2 maanden	63%	73%	86%	87%	86%	90%	89%	88%	90%
<b>OM-ZM</b>									
Zittingsgereedheid - 1e zitting < 6 wk EK	62%	51%	57%	59%	56%	54%	54%	51%	56%
Zittingsgereedheid - 1e zitting < 12 wk MK	17%	24%	26%	28%	28%	29%	68%	68%	70%
<b>ZM</b>									
Eindvonnissen EK op 1e zitting	73%	77%	81%	83%	85%	84%	85%	84%	85%
1e zitting - eindvonnissen EK < 6 wk	77%	82%	84%	85%	87%	88%	86%	86%	87%
1e zitting - eindvonnissen MK < 12 wk	71%	72%	77%	80%	76%	75%	77%	77%	76%



## 5.2 Persoonsgerichte aanpak

Bij de tenuitvoerlegging van jeugdsancties is de afgelopen jaren steeds meer oog gekomen voor de persoon van de jeugdige delinquent en de aanpak van de achterliggende oorzaken van het delictgedrag, de criminogene factoren. Het tijdens de tenuitvoerlegging van de sanctie inzetten op de vermindering van de risicofactoren en de bevordering of ontwikkeling van beschermende factoren, draagt bij aan de vergroting van de effectiviteit. Ook moeten de interventies afgestemd worden op de hoogte van de recidivekans, de houding, motivatie en de leerbaarheid van de jongere. Jongeren worden verondersteld nog beïnvloedbaar te zijn en daardoor meer in staat tot gedragsverbetering, wanneer de juiste pedagogische interventies worden aangeboden. De focus is verschoven van een delictgebonden reactie naar een persoonsgerichte aanpak. Daarbij weegt resocialisatie zwaarder dan vergelding in de zin van leedtoevoeging. Anderzijds kan niet voorbij worden gegaan aan het beginsel van proportionaliteit. Als de rechtsorde ernstig geschokt is, wordt een passende reactie verwacht. Op het ene delict wordt dan ook met een zwaardere sanctie gereageerd dan op een andere. De persoonsgerichte aanpak zien we terug in de wettelijke mogelijkheden, bij het strafadvies en bij de invulling en uitvoering van de sanctie.

### 5.2.1 Maatwerk in het jeugdstrafrecht

#### 5.2.1.1 *Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen*

Op 1 februari 2008 is de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen<sup>68</sup> in werking getreden en zijn de wettelijke mogelijkheden om een persoonsgerichte aanpak te kunnen realiseren uitgebreid. Met deze wet is de gedragsmaatregel ingevoerd, waarmee straf en zorg kunnen worden gecombineerd. De gedragsmaatregel wordt ingevuld met een op maat gesneden pakket, dat kan bestaan uit gedragsinterventies, maar ook uit jeugdzorg, verslavingszorg en psychia-

trische zorg. Bij de invoering is een groeimodel over drie jaren gehanteerd (2008-2010) waarbij ervan werd uitgegaan dat de rechter achtereenvolgens ca. 350, 500 en 750 gedragsmaatregelen zou opleggen. Inmiddels is de verwachting over het aantal gedragsmaatregelen op basis van een nadere (impact)analyse neerwaarts bijgesteld naar maximaal 250. De invoering van de gedragsmaatregel bleek ook meer tijd te vergen dan verwacht. Een belangrijk struikelblok bleek de beschikbaarheid van programma's die als invulling van deze maatregel kunnen worden ingezet. Daartoe worden sinds januari 2009 (voorlopig) erkende gedragsinterventies ingekocht. De toepassing van de gedragsmaatregel wordt gestimuleerd door kennis over de gedragsmaatregel bij de ketenpartners te vergroten en aandacht te vragen voor de toepassing ervan.

De Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen heeft verder de mogelijkheden verruimd om in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis gedragsinterventies aan te bieden. Daarnaast is de mogelijkheid verruimd tot het leggen van conservatoir beslag op bezittingen van jongeren zoals scooters. Tot slot heeft de wet het mogelijk gemaakt om alle jeugdsancties te combineren. Hierdoor zijn sinds de inwerkingtreding van de wet alle combinaties van straffen, bijkomende straffen en maatregelen mogelijk, waardoor de rechter in elke individuele strafzaak nog meer maatwerk kan leveren.

Uit cijfers over opgelegde sancties en onderzoek onder kinderrechters van voor de invoering van de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen blijkt dat jeugdsancties al werden gecombineerd. Gemiddeld werden in 2007 per twee jongeren die voor de rechter kwamen, drie sancties opgelegd. Dit betekende een lichte toename in het aantal gecombineerde sancties ten opzichte van de jaren daarvoor.<sup>69</sup> Uit onderzoek blijkt dat rechters maatwerk leveren door aan minderjarigen veelal combinaties van voorwaardelijke en onvoorwaarde-

<sup>68</sup> Wet van 20 december 2007 (Stb. 575); Kamerstukken II 2005/06, 30 332.

<sup>69</sup> WODC (2008) *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2007*.

lijke straffen en maatregelen op te leggen.<sup>70</sup> De Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen kan dit verder stimuleren.

#### 5.2.1.2 Nachtdetentie

Als een jongere in voorlopige hechtenis wordt genomen, kan dit een onderbreking van de schoolloopbaan veroorzaken, de afstand tot de samenleving vergroten en een herhaling van strafbaar gedrag tot gevolg hebben. Om deze negatieve effecten te minimaliseren, speelt reïntegratie een belangrijke rol bij deze fase van het strafproces. De rechter is verplicht om direct na te gaan of de voorlopige hechtenis kan worden geschorst (art. 493 Sv). Als een jongere een ernstig delict heeft gepleegd, is het echter niet verantwoord om de voorlopige hechtenis te schorsen. Uit deze ervaren kloof is de behoefte aan nachtdetentie voor jeugdigen ontstaan. Dit houdt in dat jongeren in de voorlopige hechtenisfase overdag in staat worden gesteld om naar school (of een andere dagbesteding) te blijven gaan. De jeugdigen verblijven 's-avonds, 's-nachts en in het weekend in een JJI. De dagbesteding is aan strikte regels gebonden en de jongeren blijven ook overdag onder toezicht en onder de verantwoordelijkheid van de JJI. Nachtdetentie is gestart als experiment in Amsterdam en Rotterdam en na evaluatie in 2003 landelijk ingevoerd.<sup>71</sup> Dit bleek moeizaam op gang te komen, met uitzondering van de Randstad. Daarbij speelden met name praktische bezwaren een rol, zoals de reisafstand tussen dagbesteding en JJI. Vanuit het oogpunt van reïntegratie en binding met de samenleving blijft deze modaliteit van belang. Daarom krijgt nachtdetentie bij de aanstaande wijziging van de Bjj<sup>72</sup> een wettelijke basis.

<sup>70</sup> DSP-groep (2008) *Afdoening van zeer ernstige delicten gepleegd door jeugdigen*, Vervolgonderzoek naar aanleiding van de Motie Griffith.

<sup>71</sup> Bos, J. et al. (2006) *Nachtdetentie voor jeugdigen in de voorlopige hechtenisfase*, Regioplan Beleidsonderzoek, Kamerstukken II 2005/06, 24 587, 28 684 nr. 186.

<sup>72</sup> *Voorstel van wet houdende wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Penitentiaire beginselenwet en enige andere wetten onder meer naar aanleiding van evaluatieonderzoeken*; Kamerstukken II 2008/09, 31 915.

#### 5.2.1.3 Persoonsgerichte aanpak versus groepsgerichte benadering

Er zijn ook uitzonderingen op de persoonsgerichte aanpak, zoals de Halt-afdoening. Deze afdoening is gericht op jongeren met een laag recidiverisico, waarbij het onnodig en ongewenst is om de interventie te richten op (de afname van) criminogene factoren. Het betreft een groep jongeren waarbij over het algemeen geen sprake is van achterliggende problematiek, hetgeen een persoonsgerichte aanpak ook niet noodzakelijk maakt. In 2006 is de effectiviteit van de Halt-afdoening geëvalueerd.<sup>73</sup> De Halt-afdoening leek aan zijn succes ten onder te gaan. Door een te brede inzet, ook bij jeugdigen van wie het gedrag te ernstig was voor de licht corrigerende functie van Halt, was de interventie niet geschikt. Naar aanleiding van de bevindingen is een verbeteringstraject ingezet en in de doorontwikkelde Halt-afdoening, die vanaf 2010 wordt toegepast, is de instroom van de doelgroep en de invulling van de afdoening aangescherpt.<sup>74,75</sup> Een ander voorbeeld van een niet-persoonsgerichte aanpak is de groepsgerichte aanpak van veelplegers in inrichtingen zoals de Glen Mills school van De Hoenderloo Groep en de Socio Groeps Strategie (SGS) in JJI Den Eng. De beslissing om deze methodieken toe te passen zijn genomen toen de focus nog niet sterk lag op de persoonsgerichte aanpak van criminogene factoren. Deze methodes bleken onvoldoende effectief in de vermindering van recidive.<sup>76</sup> Beide methodieken zijn daarna ingrijpend aangepast en worden niet meer in justitieel kader aangeboden.

<sup>73</sup> Ferwerda, H.B. et al. (2006) *Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven*, Onderzoek en beleid, 244, Advies- en onderzoeks-groep Beke, WODC.

<sup>74</sup> Kamerstukken II 2005/06, 28 741, nr. 15.

<sup>75</sup> Kamerstukken II 2009/2010, 28 684, nr. 253, *Veiligheid begint bij Voorkomen, tweede voortgangsrapportage*.

<sup>76</sup> Wartna, B.S.J., Kalidien, S. en Essers A.A.M. (2006) *Replicatie recidivemeting JJI Den Eng. De uitkomsten van de SocioGroepsStrategie in termen van strafrechtelijke recidive*, Factsheet 2006-9, WODC-recidivestudies; Beijersbergen, K.A. en Wartna, B.S.J. (2007) *Recidivemeting Glen Mills. De uitstroomresultaten van de Glen Mills School in termen van strafrechtelijke recidive*, Factsheet 2007-7, WODC-recidivestudies.

### 5.2.2 Beter inzicht in de criminogene factoren

Voor een persoonsgerichte aanpak is het van belang om een goed beeld te krijgen van het recidiverisico en de individuele criminogene en beschermende factoren van de jongere, en tevens van zijn leerbaarheid, houding en motivatie voor gedragsverandering. Daardoor kan de jongere worden gekoppeld aan de meest geschikte interventie. Om te realiseren dat jongeren op basis van een gerichte diagnose het juiste aanbod krijgen, is eind 2006 een traject gestart om te komen tot een gericht en landelijk uniform risicotaxatie-instrumentarium. Hiermee wordt bij alle jongeren die als verdachten in aanraking komen met de politie, ingeschat wat het recidiverisico is en of de jongeren zorg nodig hebben. De Raad voor de Kinderbescherming heeft een belangrijke rol bij de verdere selectie en diagnose, waarbij door de jeugdreclassering en JJI's informatie kan worden toegevoegd. Op basis van het instrumentarium kan ook een gerichte beslissing worden genomen over de noodzaak tot verder onderzoek, zoals het aanvragen van een trajectconsult of een pro justitia-rapportage bij het NIFP. Door middel van dit gerichte, ketenbrede risicotaxatie-instrumentarium kunnen de verschillende ketenpartners die betrokken zijn bij de persoonsgerichte aanpak, zoveel mogelijk gebruik maken van en maximaal voortbouwen op elkaars informatie. Begin 2009 is het instrumentarium opgeleverd en in 2009 en 2010 is dit getest in twee pilots. Naar verwachting wordt het vanaf begin 2011 landelijk uitgerold.

Met de pro justitia-rapportage wordt de rechter geadviseerd over de persoonlijkheid van de verdachte. Naar aanleiding van klachten in het veld over de kwaliteit van forensische diagnostiek in het jeugddomein is het Landelijk Kader Forensische Diagnostiek Jeugd (FDJ) opgesteld, waaraan OM, ZM, Raad voor de Kinderbescherming en NIFP zich hebben gecommitteerd. Met de invoering werd beoogd de doelmatigheid van de aanvragen van het forensische onderzoek te vergroten, de

doorlooptijden van het forensische onderzoek te verkorten en de kwaliteit van de diagnostische rapportages te verhogen. De gemiddelde doorlooptijd van de rapportages moet eind 2010 zijn teruggebracht tot tien weken. In opdracht van het WODC heeft de DSP-groep het Landelijk Kader geëvalueerd. Daarin kwam het volgende naar voren:

- Bij het vaststellen van de noodzaak tot het doen van forensisch onderzoek wordt (nog) niet altijd volgens het Landelijk Kader gewerkt. Dit geldt zowel voor het strafrecht als het civiele recht.
- In het strafrecht is de doorlooptijdenproblematiek na invoering van het Landelijk Kader onvoldoende verbeterd. Als belangrijkste verklaring hiervoor wordt genoemd het feit dat het NIFP er niet in slaagde voldoende onderzoekers aan te trekken voor het gevraagde werk, hetgeen leidt tot wachtlijsten. Het verkorten van de doorlooptijden blijft ook voor het NIFP een speerpunt van beleid. Daartoe voert het NIFP vanaf 2009 een plan van aanpak uit, waarvan de ontwikkeling van een doorloopmonitor deel uitmaakt; deze wordt thans geïmplementeerd.
- Tot slot blijkt dat de formele kwaliteit van de strafrechtelijke rapportages verbeterd is en dat deze tegenwoordig door de gebruikers gemiddeld als goed beoordeeld wordt. De vooruitgang wordt mede toegeschreven aan het gebruik van formats en standaarden uit het Landelijk Kader en de toetsende rol van het NIFP.

Voorts is ter bevordering van de specialistische kennis, in 2009 het Forensisch Consortium Adolenscenten (ForCa) van start gegaan.<sup>77</sup> Dit is een samenwerkingsverband van de JJI's, het NIFP en de geestelijke gezondheidszorg. Doel is de (wetenschappelijke) kennis over en ervaring met diagnostiek en behandeling van pij-jongeren te bevorderen.

<sup>77</sup> Bij besluit van 29 april 2009 en 27 juli 2009 zijn twee observatieafdelingen ingericht in jeugdinrichting Teylingereind, waarmee uitvoering werd gegeven aan de voorgenomen verbetermaatregelen van de forensische diagnostiek bij jeugdigen. *Strct.* 2009, 92 en 11807.

### 5.2.3 Effectieve gedragsinterventies en instelling erkenningscommissie

Voor een effectieve en persoonsgerichte aanpak is het van belang dat er effectieve gedragsinterventies zijn, die naar wetenschappelijk inzicht bijdragen aan het verminderen van recidive. Om te kunnen komen tot effectieve gedragsinterventies is in 2005 door de minister van Justitie de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie (verder Erkenningscommissie) ingesteld. De Erkenningscommissie toetst of de kwaliteit van strafrechtelijke gedragsinterventies voor jeugdigen en volwassenen voldoende is met het oog op recidivevermindering. Daarbij worden kwaliteitscriteria gehanteerd die gebaseerd zijn op de genoemde What Works benadering. Na het instellen van de Erkenningscommissie zijn door organisaties uit zowel het jeugd- als het volwassenendomein gedragsinterventies ter toetsing ingediend. De uitkomsten waren in eerste instantie teleurstellend. Uit de reacties op de beoordelingen bleek dat de verwachtingen van de indieners te hoog waren gespannen. Dit komt overeen met de ervaringen uit het buitenland, waarin men in de beginfase van een erkenningsstelsel is aangelopen tegen dezelfde problemen.

Gedragsinterventies voor jeugdige justitiabelen worden onder meer aangeboden door de Raad voor de Kinderbescherming en de JJI's. Deze organisaties hebben de afgelopen jaren hard gewerkt aan het realiseren van een pakket van effectieve, door de Erkenningscommissie erkende, gedragsinterventies. De Raad is daarbij in eerste instantie uitgegaan van het bestaande aanbod van 140, deels overlappende programma's die soms landelijk en vaak regionaal werden uitgevoerd voor jongeren die een leerstraf opgelegd hadden gekregen. Door een betere beschrijving van de programma's werd geprobeerd de kwaliteit te verbeteren. Na enige tijd werd echter duidelijk dat dit niet zou leiden tot een erkenning van de Erkenningscommissie. Vervolgens is een vraaggerichte aanpak gevolgd en is de problematiek van de doelgroep in kaart gebracht. Het

WODC heeft onderzoek gedaan naar de prevalentie van criminogene factoren van jeugdige delinquenten die instromen bij de Raad voor de Kinderbescherming. Ook is nagegaan welke typen gedragsinterventies effectief zijn.<sup>78</sup> De afgelopen jaren is ketenbreed toegewerkt naar een landelijk, gericht pakket aan effectieve gedragsinterventies die inspelen op de problemen van de doelgroep. De doelstelling is om tot 21 erkende interventies te komen. Het gaat daarbij niet alleen om programma's gericht op de jongeren zelf, maar ook op hun gezin en omgeving. Een landelijk uniform aanbod van gedragsinterventies heeft als voordeel dat jeugdigen met een vergelijkbare problematiek, overal in Nederland hetzelfde programma krijgen aangeboden. Inmiddels is een groot aantal gedragsinterventies (voorlopig) erkend. Bij gedragsinterventies voor jeugd zijn er 14 erkend en 3 voorlopig erkend (juni 2010). Een belangrijke ontwikkeling is de inzet van systeemgerichte gedragsinterventies zoals de Multi Systeem Therapie (MST) en de Functionele Familie Therapie (FFT). Om na te gaan of de erkende gedragsinterventies ook in praktijk leiden tot recidivevermindering worden zij gevolgd door evaluatieonderzoek. Allereerst om na te gaan of ze ook worden uitgevoerd zoals bedoeld (programma-integriteit) en vervolgens wat de effecten zijn. Vooruitlopend daarop zijn er al op basis van plan- en procesevaluaties van verschillende interventies aanknopingspunten dat de interventies ook daadwerkelijk effect zullen hebben.

### 5.2.4 Gerichte trajecten

Naast het aanbieden van gedragsinterventies moet ook sprake zijn van een goede algemene bejegening van criminele jeugdigen.

<sup>78</sup> *Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit (2007) Afstemming van gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten, Ministerie van Justitie; Raad voor de Kinderbescherming (2007) Jong en veelbelovend. Ontwikkeling van erkende gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten door de Raad voor de Kinderbescherming; Plaisier, J. en Driouichi, F. (2008) Ontwikkeling van effectieve interventies door de Raad voor de Kinderbescherming, Proces, jrg. 87, nr. 5, p. 162-167.*

Methodieken zijn beschreven, zodat meer uniformiteit in de uitvoering wordt gebracht en medewerkers verder worden geprofessionaliseerd.

#### 5.2.4.1 Halt-afdoening

De evaluatie van de Halt-afdoening<sup>79</sup> wees uit dat de afdoening voor een bredere doelgroep werd ingezet dan aanvankelijk was beoogd, waardoor een interventie werd aangeboden die niet voor iedereen geschikt bleek. Voorts bleek dat bij de bestanddelen van de Halt-afdoening niet zozeer het 'werk' element nuttig was, maar dat juist het gesprek met de ouders en het schrijven van een excuusbrief door de jeugdige effectief waren. Hierop is besloten de Halt-afdoening aan te passen. In de vernieuwde, intensievere aanpak hebben de ouders een belangrijke rol en komt de nadruk te liggen op de elementen die veel indruk maken op de jongeren: het aanbieden van excuus en het vergoeden van de schade. De vernieuwde Halt-afdoening bestaat uit verschillende modules. Afhankelijk van de bevindingen in het startgesprek (met de jongere en zijn ouders) wordt de invulling van de modules bepaald. Deze modules zijn gericht op het aanleren van concrete vaardigheden die bijdragen aan het voorkomen van crimineel gedrag en die gewenst gedrag bevorderen.

#### 5.2.4.2 Handboek Methode Jeugdreclassering en ITB varianten

Jongeren aan wie een extramurale sanctie wordt opgelegd, maar een relatief hoog recidiverisico hebben, zijn gebaat bij een gedragsinterventie die wordt gecombineerd met begeleiding en praktische ondersteuning. Om deze begeleiding uniformer en professioneler te maken, is in 2005 het Handboek Methode Jeugdreclassering<sup>80</sup> uitgebracht dat in 2010 landelijk is ingevoerd. De nieuwe werkwijze is eenduidiger en wetenschappelijk onderbouwd. Doordat alle jeugdreclasserders

hiermee op eenzelfde wijze werken, worden de jeugdigen op een systematische, wetenschappelijk onderbouwde manier begeleid. Om jeugdige delinquenten beter te motiveren tot gedragsverandering en deelname aan gedragsinterventies, zijn alle begeleiders van de jeugdreclassering opgeleid in motiverende gespreksvoering. In 2009 is een procesevaluatie uitgevoerd waaruit blijkt dat de ervaringen positief zijn (zie 6.1.4).

Voor jongeren waarvoor de reguliere jeugdreclassering niet voldoende is, is een intensievere vorm van jeugdreclasseringsbegeleiding ingevoerd: de Individuele Traject Begeleiding (ITB), in de varianten Harde Kern en CRIEM. Uit onderzoek<sup>81</sup> naar ITB Harde Kern en CRIEM bleek dat het ontwerp van de beide programma's veelbelovend is, maar dat de soliditeit van de programma's nog aanzienlijk zou kunnen worden verbeterd. Daarbij wordt opgemerkt dat de vastgestelde omissies en onvolkomenheden goed te repareren zijn. Verder bleek dat niet altijd de jongeren voor wie de interventies zijn ontworpen tot de programma's worden toegelaten dan wel of er op juiste wijze wordt geselecteerd.

#### 5.2.4.3 Basismethodiek in JJI's

Om alle jeugdigen die in een JJI verblijven een goede, eenduidige en methodische aanpak te kunnen aanbieden, is sinds juni 2007 de nieuwe basismethodiek YOUTURN voor de JJI's ontwikkeld. Door middel van deze basismethodiek wordt een uniforme aanpak in alle JJI's gerealiseerd, die de inzet van gedragsinterventies vergemakkelijkt. De basismethodiek geeft de groepsleiding meer concrete handvatten om jeugdigen te bejegenen. De methodiek beschrijft meerdere verblijfsfasen. Per fase is uitgewerkt welk programma de jeugdige krijgt aangeboden en welke instrumenten worden afgenomen. In de nieuwe basismethodiek is bovendien in de taken van de mentor als richtlijn opgenomen op welke momenten de

<sup>79</sup> Ferwerda, H.B. et al. (2006) *Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven, Onderzoek en beleid*, 244. Advies- en onderzoeksgroep Beke, WODC.

<sup>80</sup> Adviesbureau Van Montfoort (2005) *De jongere aanspreken. Handboek methode jeugdreclassering*.

<sup>81</sup> B.Bijl, L.G.M. Beenker en Y. van Baardewijk (2005) *Individuele Traject Begeleiding op papier en in de praktijk, Een onderzoek naar de programmatheorie en de uitvoering van ITB harde kern en ITB CRIEM*, WODC.

ouders van de jeugdige moeten worden betrokken en op welke wijze zij worden geïnformeerd over de voortgang van hun zoon of dochter.

Het belang van de basismethodiek en het werken met meerdere verblijfsfasen wordt ook onderstreept door WODC-onderzoek naar vrijheidsbeneming en de emotionele verwerking daarvan door de jeugdige. De beginfase in een JJI leidt bij een deel van de jongeren tot emotionele verwarring.<sup>82</sup> Door op basis van een eerste screening een voorlopig verblijfsplan voor de jongere op te stellen wordt deze onzekerheid verminderd en bovendien meer zicht op de mogelijkheden tot gedragsverandering geboden.

#### 5.2.4.4 Individuele Traject Afdeling

Om meer maatwerk te kunnen bieden tijdens de tenuitvoerlegging van de pij-maatregel, is in 2008 de pilot 'Individuele Traject Afdeling' (ITA) gestart. In deze pilot wordt een individueel behandelprogramma aangeboden aan jeugdigen met een pij-maatregel die ongeschikt zijn om op een groep te verblijven. Het programma is vooral gericht op arbeidstoeleiding. Met de ITA wordt beoogd de kansen op resocialisatie van de individuele jeugdige en de rust op de oorspronkelijke groep te vergroten. De resultaten van de pilot zijn zodanig positief dat besloten is tot formele invoering van de ITA. De pilot en de evaluatie hebben tevens verbeterpunten opgeleverd zoals extra personele inzet, aanpassing van het dagprogramma en bevordering van de uniformiteit. Deze maatregelen worden bij de verdere doorontwikkeling geïmplementeerd. Daarnaast wordt voorzien in een wettelijke verankering van de ITA in de Bij.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Laan, A.M. van der (2008): *Ik zit vast. Een exploratieve studie naar emotionele verwerking van justitiële vrijheidsbeneming door jongeren*, Onderzoek en beleid, 268, WODC.

<sup>83</sup> Kamerstukken II 2009/2010, 24 587, nr. 371, Beleidsreactie op evaluatieonderzoek Individuele Traject Afdeling (ITA).

## 5.3 Ketenbenadering centraal stellen

Voor een effectieve sanctietoepassing bij jeugdigen is het essentieel dat de betrokken organisaties goed met elkaar samenwerken. Dat geldt niet alleen binnen de jeugdstrafrecht-keten maar ook voor de betrokken organisaties daarbuiten (zoals de volwassenenreclassering). De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in een ketenbenadering in samenwerking met jeugdzorg en gemeentes. Juist om een persoonsgerichte aanpak mogelijk te maken, moeten organisaties goed met elkaar samenwerken. Deze samenwerking krijgt gestalte op verschillende niveaus (beleids-, casusniveau) en raakt verschillende aspecten van de aanpak (taakverdeling, informatie-uitwisseling, ICT, privacy). In de (eerder ontwikkelde) Arrondissementale Justitiële Beraden (AJB's) en Arrondissementale Platforms Jeugd (APJ's) worden beleidsmatige afspraken gemaakt. In Justitiële Casus Overleggen, het Veiligheids-huis, Netwerk- en Trajectberaden worden afspraken over de afdoening van casuïstiek gemaakt.

### 5.3.1 Meer programmatisch werken

De afgelopen jaren heeft het kabinet steeds vaker gekozen voor een projectmatige- of programmatische aanpak, waarbij alle ketenpartners in een vroeg stadium betrokken worden bij de ontwikkeling en invoering van nieuw beleid (bijvoorbeeld het programma 'Jeugd terecht' en het programma 'Aanpak jeugdcriminaliteit'). Deze aanpak is gericht op het bereiken van concrete resultaten bij de realisatie van beleidsdoelen, die de inspanning en samenwerking tussen verschillende organisatie vergen. Het vraagt om een ketenbrede organisatie- en overlegstructuur om maatregelen te kunnen uitvoeren en volgen. Een wezenlijk element in de organisatiestructuur van de programma's 'Jeugd terecht' en 'Aanpak Jeugdcriminaliteit' is dat daarbij coördinatoren of projectleiders van de betrokken ketenpartners samenwerken met



beleidsmedewerkers op het departement. Kenmerkend is daarbij ook de instelling van het Topberaad jeugdcriminaliteit waarin de eindverantwoordelijken van alle betrokken ketenpartners tot koersbepalende afspraken komen. Door de programmatische aanpak is het ketenbewustzijn sterk toegenomen. Het heeft ook een belangrijke rol gespeeld bij de omslag van een meer organisatiegerichte benadering naar een kind- en ketengerichte benadering.

### 5.3.2 Het realiseren van samenwerkingsverbanden op beleids- en casusniveau

Bij de persoonsgerichte aanpak past een gefaseerde, trajectmatige benadering van de jeugdige. De trajectbenadering houdt in dat meerdere ketenpartners werken aan de realisatie van een gemeenschappelijk doel bij de tenuitvoerlegging van één of meerdere jeugdsancties. Iedere ketenpartner gaat verder waar de vorige geëindigd is, waardoor het effect van de (combinatie van) verschillende sanctiemodaliteiten toeneemt.

#### 5.3.2.1 Justitiële casusoverleggen-jeugd (JCO's)

Om de afstemming tussen ketenpartners op casusniveau te bevorderen, is in 2003 het JCO landelijk ingevoerd, waarin de Raad voor de Kinderbescherming, OM en politie samen overleggen over de justitiële reactie op het delinquente gedrag van jongeren. In paragraaf 5.1.1.1. is hierop ook al ingegaan, maar dan vanuit het uitgangspunt om snel en samenhangend te kunnen reageren op een strafbaar feit gepleegd door een jeugdige. Het JCO is ook een belangrijke pijler van de ketenbenadering waarin de afgelopen periode veel is geïnvesteerd. Daarnaast is ook een verbinding gelegd met zorginstellingen en gemeenten. In de afgelopen jaren zijn de JCO's ondergebracht in de Veiligheidshuizen. Het Veiligheidshuis kent een bredere opdracht dan het JCO, omdat hier niet alleen jongeren worden besproken die een strafbaar feit hebben gepleegd, maar ook risicojongeren. Daarbij wordt niet alleen naar de individuele jongere gekeken maar tevens naar mogelijke problemen in het gezin. Door

het samenbrengen van informatie van een groot aantal ketenpartners is de samenwerking tussen de strafkant en de zorgkant (welzijn, hulpverlening) verbeterd.

Om het JCO te ondersteunen is het ketenbrede JCO support systeem ingevoerd. In dit geautomatiseerde systeem wordt de informatie over een jongere van de politie, OM en Raad voor de Kinderbescherming bijeengebracht en kunnen afspraken die in het JCO worden gemaakt, direct worden vastgelegd en gemonitord. Uit evaluatieonderzoek blijkt dat het JCO resulteert in een kwaliteitsverbetering in strafafdoening en hulpverlening en leidt tot verkorting van de doorlooptijden.<sup>84</sup>

Wanneer een jongere ten tijde van het plegen van het delict jonger is dan 18 jaar en gaandeweg het traject van vervolging of tenuitvoerlegging van de straf meerderjarig is geworden continueert in beginsel de jeugdreclassering de begeleiding als deze voor zijn 18e jaar is gestart. Indien begeleiding door de volwassenreclassering meer voor de hand ligt vanwege zijn leeftijd, het te verwachten strafrechtelijke traject, zijn delictgeschiedenis en dergelijke dan zorgt de jeugdreclassering voor de noodzakelijke informatieoverdracht. Het belang van een deugdelijke informatieoverdracht wordt door alle partijen onderschreven. Geschikte momenten hiervoor zijn bespreking in het JCO, breder in het Veiligheidshuis of het Netwerk- en Trajectberaad.

#### 5.3.2.2 Netwerk- en trajectberaad

Niet alleen bij het bepalen van een strafrechtelijke afdoening, maar ook om passende nazorg na verblijf in een JJI te bepalen wordt er gewerkt aan ketenafstemming. Daartoe is de afgelopen jaren een landelijke structuur van Netwerk- en Trajectberaden ingevoerd. Het Netwerk- en Trajectberaad is een vaste overlegstructuur waarin ketenpartners (JJI, Raad voor de Kinderbescherming, jeugdreclassering en voor het Trajectberaad tevens de gemeenten) gezamenlijk zorgen voor een sluitende begeleiding van alle jeugdigen die een JJI

<sup>84</sup> IVA Beleidsonderzoek en advies (2005) *Evaluatie Justitieel Casusoverleg Jeugd*, WODC.

uitstromen. Deze structuur voorziet in een intensivering van de ketensamenwerking rondom gedetineerde jeugdigen en een betere regie op de totale keten. Hiermee wordt een sluitende aanpak mogelijk: alle jeugdigen die op strafrechtelijke titel in een JJI worden geplaatst, krijgen bij vertrek uit de JJI passende nazorg. De landelijke uitrol van de beraden is per april 2009 gerealiseerd.

#### 5.3.2.3 Casusregie

De onderzoeks- en adviestaak in jeugdstrafzaken is voorbehouden aan de Raad voor de Kinderbescherming. Dit geldt voor alle voor jeugdigen mogelijke sancties. De uitvoerende en begeleidende taak is in handen van de jeugdreclassering. Vanwege deze verdeling van taken is aan de Raad in individuele zaken een regierol gegeven, de Raad als casusregisseur. Dit om overzicht te houden en samenhang te bevorderen tussen de onderscheiden activiteiten van de Raad en jeugdreclassering. Via de invoering van de casusregisseur bij de Raad is de coördinatie op individueel niveau gewaarborgd. De casusregisseur heeft zitting in het JCO, het Netwerk- en Trajectberaad en neemt in veel gevallen ook deel aan zorg- en/of preventie-overleggen. De casusregisseur vormt de linking pin voor ketenafstemming en zorgt voor een betere verbinding tussen straf en zorg/civiel. Uit een interne evaluatie<sup>85</sup> blijkt de casusregie bij te dragen aan een gerichte strafadvisering en terugkoppeling van en naar de ketenpartners binnen het JCO.

### 5.3.3 Professionalisering van uitvoeringsorganisaties

Om de kwaliteit en effectiviteit van sancties te vergroten, zijn uitvoeringsinstanties de afgelopen jaren geprofessionaliseerd (en is voor een deel de professionaliseringsslag nog gaande). De professionaliteit van de uitvoering is bevorderd door te investeren in opleidingen, eventueel hoger functieniveau, informatieoverdracht via voorlichtingsbijeenkomsten,

handleidingen, nieuwsbrieven, congressen etc. Het vereiste scholingsniveau binnen JJI's is bijgesteld van MBO naar HBO. Naast het werven van nieuw personeel op hoger niveau wordt ook fors geïnvesteerd in het behouden van het zittende personeel. Zo zal een aanzienlijk deel van deze groep in de komende jaren een HBO-opleiding gaan volgen. Tevens is extra personeel aangetrokken om de groepen te verkleinen.<sup>86</sup> Daarnaast wordt het werken in een JJI aantrekkelijker gemaakt. Daartoe wordt onder meer geïnvesteerd in methodisch werken (de implementatie van de basismethodiek, zie paragraaf 5.2.4.2), wordt voorzien in coaching en begeleiding van medewerkers en kan door de implementatie van de nieuwe functieprofielen de medewerkers een beter carrièreperspectief worden geboden. Sinds de vernieuwde werkwijze van Halt vanaf 1 januari 2010 volgen alle Halt-bureaus dezelfde processtappen bij de inrichting en uitvoering van een afdoening. Aan dat besluit is een traject voorafgegaan waarin intensief is nagedacht over de rol van Halt in de samenleving en waarin is gekeken naar de best werkende elementen uit de voormalige Halt-afdoening. Tot slot hebben alle partners in de jeugdsanctieketen zich aangesloten bij het Actieplan Professionalisering in de Jeugdzorg,<sup>87</sup> een initiatief van de programmaminister voor Jeugd en Gezin. Het actieplan heeft tot doel uitbreiding van de kennis en vaardigheden van de professionals, verbetering van de identiteit en imago van de jeugdzorg en haar werkers, kwaliteitsborging en kwaliteitsbewaking om uiteindelijk de dienstverlening aan cliënten te verhogen. Medio 2010 loopt het actieplan af, waarna de implementatiefase zal starten. Er is een aantal middelen in het actieplan benoemd om deze doelen te bereiken. Zo is er een nieuwe beroepenstructuur ontwikkeld voor alle branches in de jeugdzorg en worden de beroepsverenigingen die relevant zijn voor de Jeugdzorg versterkt. Er wordt gestreefd naar de

<sup>85</sup> Landelijke Directie Raad voor de Kinderbescherming (2007) Memo aan de leden van het LOJ.

<sup>86</sup> Kamerstukken II 2005/06, 24 587, 28 741, nr. 183; Kamerstukken II 2006/07, 24 587, 28 741, nr. 232; Kamerstukken II 2007/08, 31 215, nr. 3.

<sup>87</sup> Actieplan Professionalisering in de Jeugdzorg, juni 2007



ontwikkeling van specialisaties voor medewerkers in de Jeugdzorg binnen de bestaande beroepsregisters bij die beroepsverenigingen die dit nog hebben en daarnaast wordt in zijn algemeenheid gestreefd naar een toename van het aantal geregistreerden. Verder wordt er onderzoek gedaan naar het instellen van beroepscodes en tuchtrecht voor de Jeugdzorg. Als laatste pijler binnen het actieplan wordt veel aandacht besteed aan onderwijs.

## 5.4 Veiligheid

Veiligheid bij de tenuitvoerlegging van jeugdsancties dient een tweeledig doel. Voor de effectiviteit van jeugdsancties is het van belang dat die tenuitvoerlegging op een veilige manier plaatsvindt. Vanuit dit oogpunt is het van belang dat de jongere niet wordt blootgesteld aan gevaarlijke situaties. Daarnaast heeft de mate van veiligheid effect op het strafdoel van maatschappijbeveiliging.

Om enig inzicht te krijgen in het vertrouwen in het systeem en de effecten van jeugdsancties op de behoefte aan vergelding en maatschappijbeveiliging, is de Justitie Informatie Monitor (JIM) als instrument ingezet. Daarmee is gedurende enkele jaren de opvatting van de maatschappij over onder andere jeugdsancties gemeten. Tevens werden de opvattingen gemeten van jongeren die een sanctie ondergaan. Bij vrijheidsbenemende sancties gebeurt dit met behulp van exit-interviews als jeugdigen de JJI verlaten. De resultaten worden verwerkt in jaarlijkse surveys. Ook heeft het WODC de beleving van vrijheidsbeneming door jongeren onderzocht in een literatuurstudie en expertbevraging.<sup>88</sup> Daaruit kwam onder meer naar voren dat first offenders en jongere verdachten in het begin van de vrijheidsbeneming vaker schuldgevoelens hebben dan jongeren die al meer verhard zijn en dat deze periode daarom effectiever benut kan worden. Eenduidige communicatie naar de jongere toe is daarbij van groot belang. In 2009/2010 vindt onder-

zoek plaats naar de beleving van de vrijheidsbeneming door jongeren in voorlopige hechtenis en jeugddetentie en de beleving door jongeren die een werkstraf in de (eigen) buurt uitvoeren.

De veiligheid in de JJI's is verbeterd naar aanleiding van rapporten van de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie Jeugdzorg. In de brief van 10 september 2007<sup>89</sup> heeft de staatssecretaris van Justitie verbetermaatregelen aangekondigd, die hun grondslag vonden in het visiedocument 'Een visie op de justitiële jeugdinrichtingen in het strafrechtelijke traject' uit 2006. Eén van de maatregelen betrof het opstellen en verbeteren van regelgeving, procedures en formulieren voor de piketmelding en de melding van ongeoorloofde afwezigheid en andere bijzondere voorvallen. Met ingang van 1 augustus 2008 worden zowel incidenten als onttrekkingen centraal geanalyseerd door de DJI. Er is een database ontwikkeld die het mogelijk maakt om tijdig eventuele patronen te signaleren en hier adequaat op in te (laten) grijpen. Tussen Parket-Generaal en de JJI's zijn afspraken gemaakt over opsporing en aanhouding van jeugdigen die ontvlucht zijn of niet tijdig in de inrichting zijn teruggekomen en die als een mogelijk gevaar worden aangemerkt. Begin 2008 is de nieuwe regeling melding ongeoorloofde afwezigheid in werking getreden. Hiermee wordt een snellere opsporing beoogd van jeugdigen met een pijlmaatregel die zich onttrekken aan de tenuitvoerlegging, door onmiddellijke melding bij het Landelijke Meldpunt bij de Groep Opsporing Onttrekkingen (GOO) van het KLPD. Voor de overige jeugdigen geldt een andere meldingsprocedure, afhankelijk van de juridische titel waarop zij in een JJI verblijven. In het rapport van de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie Jeugdzorg over de uitvoering van het verloffbeleid in normaal beveiligde (behandel)JJI's is geconstateerd dat het veiligheidsbeleid is aangetrokken en de procedures zijn verbeterd, maar ook dat verlof nadrukkelijker deel uit moet maken van

<sup>88</sup> Zie het onderzoek zoals genoemd onder voetnoot nr. 82

<sup>89</sup> Kamerstukken II 2006/07, 24 587, 28 74 1, nr. 232.

de behandeling.<sup>90</sup>

Naast aanpassing van de procedures is onderzoek uitgevoerd naar onttrekkingen van jeugdigen met een pij-maatregel.<sup>91</sup> Dit heeft geleid tot meer inzicht in de problemen, risico's en mogelijkheden van deze groep jeugdigen. De informatie over het wegloupedrag van jongeren kan worden gebruikt bij de vraag of jongeren op een bepaald moment veilig met verlof of een minder beveiligde setting kunnen gaan. Daarnaast is in het kader van het 'Programma Veiligheid DJI' een aantal maatregelen uitgevoerd om de (brand) veiligheid binnen de diverse onderdelen van de DJI te verhogen. Naast aanpassingen aan de gebouwen zijn de procedures aangescherpt en is het personeel getraind.

Om de veiligheid te waarborgen tijdens de uitvoering van werkzaamheden van minderjarigen in het kader van een werkstraf, leerstraf, Halt-afdoening of bij een vrijheidsbenemende straf of maatregel, gelden wettelijke kaders en richtlijnen. De verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisaties inzake de toepassing van de Arbowet en -regelgeving bij minderjarige taakgestraften is beperkt. Op basis van de Arbowet en het Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen is namelijk de Projectplaats als werkgever verantwoordelijk voor de uitvoering van de Arbo-regelgeving voor taakstraffen. Wel hebben de Raad voor de Kinderbescherming en Halt Nederland eigen interne veiligheidsprotocollen opgesteld.

Indien sprake is van ernstige incidenten waarbij de veiligheid van de jongere in het geding is, zal de Inspectie Jeugdzorg die een coördinerende rol in het toezicht op jeugdigen vervult, hiervan melding maken. De Inspectie Jeugdzorg controleert het werk van de Bureaus Jeugdzorg, de instellingen voor jeugdhulpverlening, de Raad voor de Kinderbescherming en

de justitiële jeugdinrichtingen.<sup>92</sup>

## 5.5 Onderzoek

De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in wetenschappelijk onderzoek en is veel kennis opgedaan. Er zijn evaluatieonderzoeken uitgevoerd en er wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de monitoren van het WODC (recidivemonitor, veelplegersmonitor en de monitor Jeugd terecht/jeugdcriminaliteit). De wetenschappelijke onderbouwing van het beleid heeft ook een extra impuls gekregen door de meerjarige onderzoeksprogrammering in het kader van de verbetermaatregelen ten aanzien van de pij-maatregel. Doel daarvan is om meer kennis te krijgen over de kenmerken en problematiek van jeugdigen met een pij-maatregel en daarvoor geschikte behandelingsmethodieken. De kennis over jeugdcriminaliteit, achtergronden, recidive onder jongeren en over de factoren die de recidive beïnvloeden is sterk uitgebreid. Het WODC heeft bijvoorbeeld vastgesteld dat recidive goed te voorspellen is op basis van een relatief beperkt aantal risicofactoren. De onderzoeksbevindingen hebben grote invloed gehad op de beleidsprioriteiten. Door toegenomen inzicht in de criminogene factoren, kan hierop worden gereageerd met een passende sanctie.

## 5.6 Doelmatigheid van de bedrijfsvoering

Met de invoering van VBTB (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) zijn de prestaties van de justitieonderdelen zoveel mogelijk uitgedrukt in meetbare prestatie-indicatoren. Het accent is verschoven van inputsturing naar outputsturing. Middelen worden verstrekt op basis van een p \* q-benadering. De opdrachtgever geeft aan hoeveel

<sup>90</sup> Kamerstukken II 2008/09, 24 587, nr. 356; Inspectie voor de Sanctietoepassing, Inspectie jeugdzorg (2009) Themaonderzoek Uitvoering verlofbeleid Justitiële jeugdinrichtingen.

<sup>91</sup> Expertisecentrum Forensische Psychiatrie (2008) Weglopedrag bij jeugdigen met een pij-maatregel; Kamerstukken II 2007/08, 24 587, nr. 241.

<sup>92</sup> Tevens controleert de Inspectie Jeugdzorg de organisaties voor adoptie uit andere landen en de opvang en voogdij van alleenstaande minderjarige asielzoekers. Dit zijn geen spelers in het jeugdstrafveld.

producten hij wenst van een bepaald type (q) tegen een vooraf bepaalde kostprijs (p), gegeven een te behalen kwaliteitsniveau (k).

De justitiebegrotingen en -jaarverslagen geven in meerjarig perspectief de ontwikkeling van kostprijzen weer, waarmee direct zicht bestaat op de (relatieve) doelmatigheid van geleverde prestaties. De in de begrotingsstukken opgenomen productdefinities en kostprijzen voor de tenuitvoerlegging van jeugdsancties zijn aggregaties (gewogen gemiddelden) van een groter aantal deelproducten. Hiermee wordt vormgegeven aan het beginsel van sturen op hoofdlijnen.

Doelmatigheidsverbetering is structureel ingebed in de bedrijfsvoering, mede door de realisatie van de taakstellingen die zijn opgenomen in de regeerakkoorden van de afgelopen jaren.

Mede op basis van het controleprotocol onderzoekt de public accountant onder andere de doelmatigheid van de aanwending van de subsidiegelden. Dit resulteert jaarlijks in een accountantsverklaring bij de jaarrekening (1e lijnstoezicht). Op basis van een risico-inschatting reviewt de Departementale Auditdienst (DAD) van het ministerie van Justitie periodiek de werkzaamheden van de public accountant die hebben geleid tot de afgegeven verklaring (2e lijnstoezicht). Tenslotte baseert de Algemene Rekenkamer zich bij haar doelmatigheidsonderzoek op de werkzaamheden van de departementale auditdienst (3e lijnstoezicht).

#### Sector JJI

In de jaren vóór 2006 waren de kosten voor JJI-verblijf gestabiliseerd of relatief gedaald, mede als gevolg van doorgevoerde bezuinigingen in de vorm van efficiency-maatregelen en de groepsvergroting. Daardoor was de kwaliteit binnen de JJI's onder druk komen te staan. Dit is ook geconstateerd in de rapporten van de

gezamenlijke Inspecties<sup>93</sup> en de Algemene Rekenkamer<sup>94</sup> in 2007. Naar aanleiding van de pij-brief,<sup>95</sup> het Visiedocument JJI en de hierboven genoemde inspectie- en ARK-rapporten zijn er extra middelen beschikbaar gesteld voor verbetermaatregelen om de kwaliteit binnen de JJI's op een aanvaardbaar niveau te brengen.<sup>96</sup> Dit betrof met name HBO-opleidingstrajecten voor het zittende personeel, inzet van meer gedragsdeskundigen, verkleining van de groepen en functie-differentiatie. De intensiveringsmiddelen zijn opgenomen in de herijkte kostprijzen per plaats per dag, waarbij de in te zetten middelen zero base (dus geheel opnieuw opgebouwd) zijn vastgesteld, gericht op een zo hoog mogelijke efficiency en effectiviteit. De met de implementatie van het Deltaplan JJI samenhangende en gerealiseerde beleidsintensiveringen en kwaliteitsverhogingen hebben geleid tot een geleidelijke doch sterke toename van de kostprijs.

De afgelopen jaren heeft DJI, samen met departementale directies en externe deskundigen, voortdurend aandacht besteed aan het verbeteren van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Het meest omvangrijke onderzoek vond plaats in het kader van de Tweede Rijksbrede Evaluatie van het agentschapsmodel, onder leiding van het ministerie van Financiën (2003/2004). Doel én uitkomst daarvan was dat per 1 januari 2005 wordt voldaan aan de aangescherpte instellingsvoorwaarden voor agentschappen. Deelonderwerpen daarbij waren outputsturing, outputfinanciering, risicomangement, bedrijfsprocessen, plannen en rapportages en omgevingsanalyse. Daarnaast zijn initiatieven ontplooid om de flexibiliteit van de bedrijfsvoering te vergroten door meer inzicht te

<sup>93</sup> Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg en Inspectie voor de Sanctietoepassing (2007) *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's*; Kamerstukken II 2006/07, 24 587, 28 741, nr. 232.

<sup>94</sup> Algemene Rekenkamer (2007) *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen*; Kamerstukken II 2007/08, 31 215, nr. 1, 2, 3.

<sup>95</sup> Kamerstukken II 2005/06, 24 587, 28 741, nr. 183.

<sup>96</sup> Kamerstukken II 2007/08, 24 587, 28 741, nr. 279.

krijgen in de opbouw van kostprijzen, mede ten behoeve van de mogelijkheid van benchmarking. Tevens is het functioneren van de outputfinanciering tussen het departement en DJI besproken en geëvalueerd en zijn daarover aangepaste afspraken gemaakt.

In 1994 is het automatiseringssysteem TULP/JJI specifiek ontwikkeld ten behoeve van interne registraties. Aanpassingen in TULP/JJI kunnen echter niet of uiterst moeizaam worden gerealiseerd. De technologie is sterk verouderd en leidt tot hoge beheerkosten. De komende jaren staat een grote hoeveelheid beleidswijzigingen gepland. Het gaat onder andere om het ondersteunen van het nieuwe selectie- en plaatsingsproces, de ondersteuning van inrichtingen met een hybride-instroom, de uitwisseling van informatie aan ketenpartners en de ondersteuning van de basismethodiek YOUTURN. Om deze beleidsvoornemens uit te kunnen voeren zijn drastische aanpassingen nodig in de informatievoorziening. Op dit moment wordt nader onderzocht of het mogelijk is TULP/JJI aan te passen of dat een nieuw systeem nodig is. Vervanging van TULP door een nieuw systeem wordt niet uitgesloten.

#### [Raad voor de Kinderbescherming](#)

De productiviteit van de Raad voor de Kinderbescherming is in periode 2004-2009 fors verbeterd. Een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de productiviteit is geleverd door het stapsgewijs verhogen van het percentage direct productieve tijd van de uitvoerende medewerkers van 70% naar 73,8% in 2005 en 75% in 2006. Vanaf 2006 zijn ook de effecten merkbaar van het project HBS, Herinrichting BesturingsStructuur. Dit heeft geleid tot afname van de overhead, met name door afstoting van de gebouwen van de vijf regionale directiebureaus en door in de huisvestingskosten en reductie van personeel. Tenslotte is in het regeerakkoord 2008-2011 een efficiencytaakstelling opgelegd aan de Raad die voor de jaren 2008 en 2009 € 3,8 miljoen, respectievelijk € 6,4 miljoen bedraagt. De taakstelling is met name gerealiseerd door intensivering van het ziekteverzuimbeleid en

automatisering van informatie-uitwisseling in de jeugdstrafrechtketen.

#### [Halt](#)

Ten einde meer doelmatigheid in de Halt-sector te bereiken is in 2004 een herstructureringsstraject gestart dat begin 2007 is afgerond. Dit heeft geresulteerd in een nieuwe structuur van 18 regionale Halt-bureau's en het overkoepelende Halt Nederland. In 2007 is het traject voor de doorontwikkeling van de Halt-afdoening gestart en is gelijktijdig een kostprijsonderzoek uitgevoerd om te komen tot een doelmatige kostprijs. De doorontwikkelde Halt-afdoening is vanaf 2010 ingezet en zal uiteindelijk bijdragen aan een totale doelmatigheidsverbetering van de Halt-sector.

#### [Bureau Jeugdzorg - jeugdreclassering](#)

De kostprijs voor de jeugdreclassering is van 2002 t/m 2008 uitsluitend bijgesteld voor algemene loon- en/of prijsontwikkelingen. In 2009 is de normprijs eveneens verhoogd voor loonbijstelling en daarnaast voor een kwaliteitsverbetering: de invoering van het Handboek Methode Jeugdreclassering. In deze periode zijn dus geen doelmatigheidsontwikkelingen in de normprijs verwerkt. Ter verbetering van de doelmatigheid is in 2009 een efficiencytaakstelling van 2,5% doorgevoerd, op basis van afspraken uit het regeerakkoord. Overigens dient bedacht te worden dat de verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van de jeugdreclassering bij de provincie ligt.

# 6. Effecten

## ***Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?***

Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat het gevoerde beleid heeft geleid tot een (meer) adequate tenuitvoerlegging van jeugdsancties. Zo zijn de doorlooptijden verbeterd, is er sprake van een volledige tenuitvoerlegging van de jeugdsancties en is de veiligheid in de JJI's verbeterd. Daarnaast is vastgesteld dat de jeugdsancties grotendeels extramuraal ten uitvoer worden gelegd waardoor de kans op reïntegratie groot is.

In het bijzonder valt op dat er steeds meer oog is gekomen voor de persoon van de jeugdige delinquent en de aanpak van de achterliggende oorzaken van het delictgedrag. De maatregelen die hierop zijn gericht zijn echter nog in volle gang en pas over enkele jaren zullen de resultaten daarvan echt zichtbaar worden. Uiteindelijk zal dit ook invloed hebben op de recidive van de jongeren. Dat dit aannemelijk is kan worden vastgesteld op basis van resultaten van buitenlands onderzoek en lokale successen bij de Veiligheidshuizen. Daarnaast is er sinds 2008 sprake van een trendbreuk in de cijfers. Het aantal zaken van jeugdige verdachten is gedaald en ook de recidivecijfers van jeugdige daders geven na een jarenlange toename nu voor het eerst een lichte daling weer.

In dit hoofdstuk kijken we naar een aantal indicatoren voor een adequate tenuitvoerlegging van jeugdsancties en wordt ingegaan op de (mogelijke) effecten op de jeugdcriminaliteit en recidive van jeugdige delinquenten.

## 6.1 Indicatoren voor een adequate tenuitvoerlegging

### 6.1.1 Tijdige tenuitvoerlegging

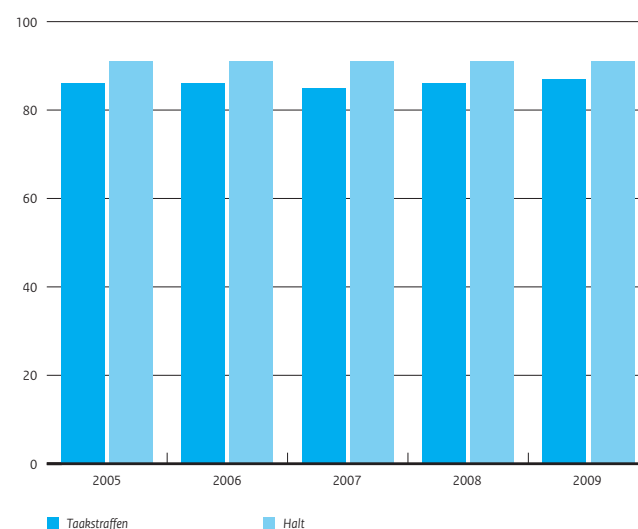
De capaciteit van de verschillende strafmodaliteiten is uitgebreid. Daarmee zijn wachtlijsten beperkt. De doorlooptijden zijn verbeterd, al zijn de gestelde Kalsbeeknormen nog niet volledig bereikt. Een significante verbetering van de doorlooptijden in de periode 2004-2009 is onder meer zichtbaar bij het gereed zijn van een meervoudige kamerzitting binnen 12 weken en de ontvangst binnen een maand op het parket van het proces-verbaal na het eerste verhoor. Voor wat betreft het uitvoeren van een taakstraf binnen 160 dagen na melding bij de Raad voor de Kinderbescherming is deze (afgeleide) Kalsbeeknorm in de betreffende periode gehaald.

Soms is de omvang van een capaciteitsprobleem, waarvoor een specifieke oplossing wordt gezocht, te groot ingeschat. Een voorbeeld hiervan zijn de veelplegersplaatsen. Pogingen om de flexibiliteit en capaciteit binnen de JJI's te vergroten door het meerpersoonskamergebruik en groepsvergroting hebben niet tot het gewenste resultaat geleid en zijn teruggedraaid. De taskforce die zich heeft gericht op het probleem van de achterstand in tenuitvoerlegging van de vervangende jeugddetentie was daarentegen wel succesvol. De daling de vrijheidsbenemende straffen en maatregelen (versterkt na de scheiding van strafrechtelijke en civielrechtelijke jeugdigen per 1 januari 2010), brengt weer een ander beeld met zich, namelijk een van overcapaciteit in de JJI's, hetgeen vraagt om nieuwe visies op toekomstig te voeren beleid. Een daling van de instroom is inmiddels bij alle andere jeugdsanctiemodaliteiten ingezet.

### 6.1.2 Volledige tenuitvoerlegging

Wanneer gekeken wordt naar de realisatie van geslaagde afronding van straffen, kan geconstateerd worden dat bij de Halt-afdoening en de taakstraffen de norm is gehaald. Deze norm bedroeg voor de taakstraffen in 2006 86% en in 2007-2009 85%. Voor Halt was dit in de jaren 2006-2009 91%. In 2009 is bij de taakstraffen 87% en bij Halt zelfs meer dan 90% goed afgerond.

Figuur 11. Percentage geslaagde taakstraffen en Halt-afdoeningen, 2005-2009



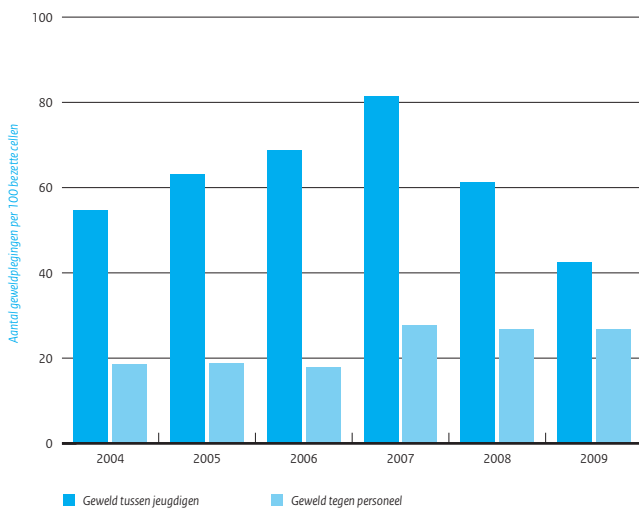
### 6.1.3 Veilige tenuitvoerlegging

Bij de JJI's wordt de veiligheid nauwlettend gevolgd. Het aantal ontvluchtelingen uit de JJI's is minimaal. Het lag in de jaren 2004-2007 tussen de 8 en 13 per jaar en in 2008 waren het er 4. Het aantal onttrekkingen is vrij fors, zij het dat het vooral om kortstondige gevallen gaat. Daarom is hiernaar onderzoek uitgevoerd.<sup>97</sup>

Het aantal geweldplegingen binnen de JJI's is hoog, wat vooral te verklaren is door het feit dat het een jeugdige doelgroep is. Het aantal geweldplegingen tussen jeugdigen is de afgelopen jaren verminderd.

<sup>97</sup> Kamerstukken II 2007/08, 24 587, nr. 241 BriefWegloopgedrag bij jeugdigen met een PIJ-maatregel.

**Figuur 12.** Geweldplegingen tussen jeugdigen en tegen personeel 2004-2009



Bron: DJI (2009 t/m aug.)

Naar aanleiding van de rapporten van de gezamenlijke inspecties over de veiligheid in de JJI's is een groot aantal verbetermaatregelen genomen. Uit latere rapporten van dezelfde inspecties blijkt dat het veiligheidsbeleid in de JJI is aangetrokken en de procedures zijn verbeterd.<sup>98</sup> Vrijwel alle justitiële jeugdinrichtingen hebben inmiddels van de gezamenlijke inspecties de kwalificatie 'laag risico' gekregen. Eén inrichting heeft nog de kwalificatie 'matig risico'. Daarnaast worden steeds meer jongeren voorafgaande aan een verlof of proefverlof gescreend met een gevalideerd risicotaxatie-instrument (SAVRY).

**Tabel 1.** Scores eindtoetsen JJI's naar aanleiding van de drie inspectierapporten

Justitiële jeugdinrichting	2007	2009
De Doggershoek	Ernstig	Laag
De Hartelborgt	Ernstig	Laag
Avenier (Harreveld)	Ernstig	Laag
Amsterbaken (JOC)	Ernstig	Laag
De Heuvelrug	Ernstig	Laag
Den Engh	Ernstig	n.v.t. in verband met overdracht aan J&G
Juvaïd (Het Poortje)	Matig	Matig
Den Hey-Acker	Matig	Laag
Avenier (De Sprengen)	Matig	Laag
Het Keerpunt	Matig	Laag
Rentray Lelystad	Laag	Laag
De Hunnerberg	Laag	Laag
Teylingereind	Laag	Laag
OGH	Laag	n.v.t. in verband met overdracht aan J&G
Rentray Rekken	-	Nog niet bekend, mondeling positieve terugkoppeling

De mogelijke risicobepalingen zijn: Onaanvaardbaar, ernstig, matig en laag

#### 6.1.4 Aansluiting bij de problematiek van de jongeren

##### Maatwerk

Er is steeds meer oog gekomen voor de persoon van de jeugdige delinquent en de aanpak van achterliggende oorzaken van het delictgedrag: de persoonsgerichte aanpak.

Bij jeugdsancties zijn er meer mogelijkheden gekomen voor maatwerk. Wat het jeugdstrafrecht betreft is geweest op de invoering van de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen en de invoering van nachtdetentie. Ook speelt bij de persoonsgerichte aanpak een gerichte risicotaxatie, de komst van de ForCa en de inzet van effectieve gedragsinterventies een belangrijke rol. Daarnaast heeft de invoering van de basismethodiek en de ITA bij de JJI bijgedragen aan meer maatwerk. De evaluatie van de Halt-afdoening heeft geleid tot herijking van de Halt-methodiek en aanpassing van de OM richtlijn Halt-afdoening per 2010. Besloten is de Halt-afdoening selectiever in te zetten en vooral te richten op effectieve bestanddelen: de

<sup>98</sup> Kamerstukken II 2009/10, 24 587, nr. 366 Tweede Voortgangsrapportage Verbetermaatregelen JJI.



excusbrief en het gesprek met de ouders. Dat betekent dat ook bij Halt meer maatwerk geleverd gaat worden.

Door toevoeging van nieuwe en verbetering van bestaande onderdelen, is een breed scala aan jeugdsancties ontwikkeld. Binnen dit volledige pakket aan jeugdsancties bestaat voldoende ruimte om op individuele problemen te kunnen reageren.

#### Methodisch werken

Naast het beschrijven van interventies is ingezet op een uniforme uitvoering van basismethodieken. Voorbeelden hiervan zijn YOUTURN in de JJI's en het Handboek Methode Jeugd-reclassering.

Bij de procesevaluatie in 2009 is nagegaan of de jeugdreclassering conform het Handboek Methode Jeugdreclassering werkt, of dat leidt tot meer uniformiteit in de begeleiding en welke knelpunten zich daarbij eventueel voordoen.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek en een vergelijking met de resultaten van het WODC-onderzoek uit 2002 kan geconcludeerd worden dat de huidige werkwijze van de jeugdreclassering gestructureerder en uniformer is dan voorheen. Dat blijkt onder meer uit de vergelijkbare stappen die de jeugdreclasserders in het begeleidingstraject uitvoeren en de wijze waarop zij daarover (richting ketenpartners) rapporteren. Ook door ketenpartners (OM en RvdK) wordt aangegeven dat de professionaliteit van de jeugdreclassering hoog is.

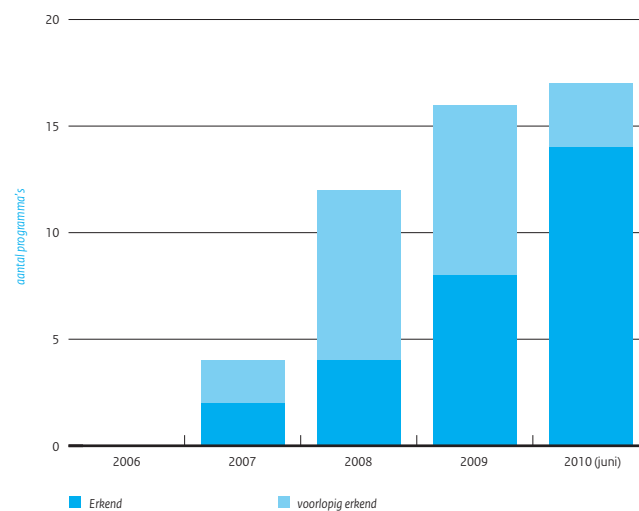
Onderzoek laat zien dat het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht het uitgangspunt vormt in de afwegingen van de kinderrechter en officieren van justitie. De adviezen van de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugdreclassering en de Pro Justitiarapporten spelen daarbij een belangrijke rol. Per jongere worden zijn of haar specifieke kenmerken en situatie meegewogen bij de strafmaat en de keuze van de strafmodaliteit. Afdoening van jeugdgedelinquente is daarbij dus vooral maatwerk. (Her)opvoeding is daarbij het leidende principe. Er worden maar zelden zaken volgens het volwassenenstrafrecht

afgedaan.<sup>99</sup>

#### Inzet effectieve gedragsinterventies

De afgelopen jaren is ketenbreed toegewerkt naar een landelijke gericht pakket aan effectieve gedragsinterventies die inspelen op de problemen van de doelgroep. Inmiddels is driekwart (17 gedragsinterventies) van dat pakket (voorlopig) erkend door de in 2005 ingestelde Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie, nl. 14 erkend en 3 voorlopig erkend (juni 2010).

**Figuur 13.** Aantal (voorlopig) erkende programma's voor jeugdige justitiabelen (cumulatief) 2006-2010



Deze gedragsinterventies worden ook steeds vaker toegepast in de praktijk. Zo zijn er in 2009 circa 600 jongeren die in het kader van een leerstraf een erkend programma hebben gekregen. In 2008 waren dat er nog maar enkele. Bij de JJI's zijn er in 2009 424 jongeren die een erkend programma hebben gekregen tegen 225 in 2008.

#### 6.1.5 Mate van ketensamenwerking

De inzet op de noodzaak van ketenbenadering is succesvol. Er is sprake van een cultuuromslag

<sup>99</sup> DSP-Groep. Afdoening van zeer ernstige delicten gepleegd door jeugdigen, vervolgonderzoek naar aanleiding van de Motie Griffith.



doordat ketenpartners de effectiviteit van hun activiteiten voorop stellen en inzien dat ze deze kunnen vergroten door samenwerking. Dat heeft geleid tot aanpassing van werkprocessen, afstemming in JCO's en Veiligheidshuizen en verbeterde informatieoverdracht. Om de kwaliteit en effectiviteit van de sancties te vergroten is er de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de professionalisering van de uitvoeringsorganisaties. De instelling van de JCO's en vervolgens de Veiligheidshuizen heeft ervoor gezorgd dat er korte lijnen zijn gekomen tussen de betrokken organisaties waardoor er snel opgetreden kan worden en bovendien de jongeren niet meer door de mazen van het net kunnen glippen.<sup>100</sup>

## 6.2 Effecten op de jeugdcriminaliteit en recidive

### 6.2.1 Prioriteit voor onderzoek naar de effectiviteit

Onderzoek naar de recidive van jongeren die een bepaalde interventie hebben ondergaan, maakt het mogelijk om uitspraken te doen over de effecten van deze interventies. Aan dit type onderzoek is de afgelopen jaren hoge prioriteit gegeven. In opdracht van het ministerie van Justitie zijn enkele effectiviteitsonderzoeken gedaan naar onderdelen van jeugdsancties, zoals elektronische detentie,<sup>101</sup> het meerpersoonskamerbeleid,<sup>102</sup> nachtdetentie,<sup>103</sup> bijzondere behandelprogramma's zoals Den

Engh<sup>104</sup> en Glen Mills<sup>105</sup> en een onderdeel van de jeugdreclassering: ITB.<sup>106</sup> De enige strafmodaliteit die in de afgelopen jaren in zijn geheel op effectiviteit is onderzocht, is Halt.

Van een aantal jeugdsancties is de effectiviteit nog niet onderzocht. De mogelijkheden tot het uitvoeren van dergelijk effectiviteitsonderzoek worden beperkt door de onderzoekscapaciteit van het WODC, het budget en de beperkte beschikbaarheid van controlegroepen. De komende jaren zullen alle gedragsinterventies die zijn erkend door de Erkenningscommissie worden onderzocht op de effectiviteit in de praktijk.

De uitgevoerde onderzoeken wijzen uit dat het voor de effectiviteit met name van belang is dat de jeugdige en de sanctie matchen: een te brede inzet van een instrument omdat het succesvol is geweest in het ene geval, kan in een andere situatie tot ineffectiviteit leiden. Een voorbeeld hiervan is de Halt-afdoening. Daarnaast zijn de resultaten van sommige evaluatieonderzoeken aanleiding geweest om bepaalde methodieken, waarvan de verwachtingen over het te behalen succes te groot bleken, niet meer als invulling van een strafmodaliteit in te zetten (zoals Den Engh en Glen Mills).

Beleidsmaatregelen gericht op quick wins om de kosten van de JJI's te verminderen, zijn niet succesvol gebleken. Voorbeelden hiervan zijn het meerpersoonskamergebruik en de verhoging van de groepsgrootte in de JJI's.

<sup>100</sup> Samen effectief. De praktijk als inspiratie. Uitgave ter gelegenheid van de realisatie van het landelijk dekkend netwerk Veiligheidshuizen, dec. 2009 minister van Justitie.

<sup>101</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 167; Post B., Tielemans L. en Woldringh C. (2005) Geboeid door de enkelband, Evaluatie pilot elektronische detentie, WODC.

<sup>102</sup> Boendermaker, L et al. (2006), Met meer op één kamer. Meerpersoonskamers in de justitiële jeugdinrichtingen, NIZW Jeugd, WODC; Kamerstukken II 2005/06, 29 815, 24 587, nr. 86.

<sup>103</sup> Bos, J. et al. (2006) Nachtdetentie voor jeugdigen in de voorlopige hechtenisfase, Regioplan Beleidsonderzoek, WODC; Kamerstukken II 2005/06, 24 587, 28 684 nr. 186.

<sup>104</sup> Heerwaarden Y. van, Hilhorst N. en Slabbèrtje A (2005) Programma-evaluatie van Den Engh. Opvoeden en overleven in een groep, DSP-groep, WODC.

<sup>105</sup> Hilhorst, N en Klooster E. (2004) Programma-evaluatie van de Glen Mills School, DSP-groep, WODC.

<sup>106</sup> Kamerstukken II 2004/05, 28 741, nr 13; Bijl B., Beenker L.G.M., Baardewijk Y van (2005) Individuele Traject Begeleiding op papier en in de praktijk. Een onderzoek naar de programmatheorie en de -uitvoering van ITB harde kern en ITB-CRIEM, PI Research, WODC.

### 6.2.2 Onderzoek naar recidive en effectiviteit is complex en kost tijd

Bij de tenuitvoerlegging van jeugdsancties is gaandeweg de focus steeds meer komen te liggen op vergroting van de effectiviteit in het licht van recidivebestrijding. Het is echter niet eenvoudig om het resultaat van de beleidsmaatregelen terug te vinden in de geregistreerde cijfers van de ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit en de recidive. De relatie tussen de rechtshandhaving en jeugdcriminaliteit is gecompliceerd; de opsporing van jeugdcriminaliteit en de oplossing van zaken is voor een belangrijk deel afhankelijk van capaciteit en prioriteiten bij de politie. De opstelling door de officier van justitie of de kinderrechter ter terechtzitting en de begeleider bij de uitvoering van de straf is van invloed op de mate van acceptatie van de jeugdige van de straf en daarmee de ontvankelijkheid voor gedragsbeïnvloedende aspecten. Het succes is er ook van afhankelijk of de uiteindelijke straf het meest geschikt is voor een bepaalde jeugdige. Indien de straf tevens zorgcomponenten bevat, moet de zorg beschikbaar zijn. Justitie is daarbij afhankelijk van anderen. Tot slot zijn de omstandigheden waarin de jeugdige na afloop van de straf terecht komt, van groot belang voor de kansen op succesvolle reïntegratie. Door de verschillende afhankelijkheden tekenen de effecten van bepaalde beleidsmaatregelen zich niet altijd af in de officiële, geregistreerde criminaliteitscijfers.

Het effect van de ingezette beleidsmaatregelen is bovendien (nog) niet altijd aantoonbaar, omdat het enige tijd duurt voordat de resultaten zichtbaar worden in de cijfers. De implementatie van beleidsmaatregelen is nog in volle gang. Om er voor te kunnen zorgen dat vernieuwingen daadwerkelijk tot structurele verbeteringen leiden, is het verstandig om stapsgewijs te werk te gaan. Dat betekent dat nieuwe initiatieven worden getest in een of meerdere pilots, voordat tot een landelijke invoering wordt overgegaan. Professionals moeten ook genoeg tijd krijgen om te wennen aan nieuwe werkwijzen of instrumenten

voordat deze de beoogde effecten kunnen sorteren. Snelle invoering betekent soms dat de uitvoering geconfronteerd wordt met een opeenstapeling van nieuwe initiatieven die zelfs contraproductief kan werken. De verbeteringen gaan met kleine stapjes. Gelet op het grote aantal delicten waarbij jeugdigen betrokken zijn, hebben echter kleine verbeteringen van de effectiviteit al grote gevolgen voor de vermindering van de jeugdcriminaliteit. Een derde factor is dat de recidive voor het eerst gemeten wordt twee jaar na afloop van de sanctie. Het kost echter enkele jaren om dit met evaluatieonderzoek te kunnen vaststellen.

Daarom is ervoor gekozen om niet alleen hoge prioriteit te geven aan evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van strafrechtelijke interventies, maar ook voortdurend na te gaan of de effectiviteit van de gekozen beleidsstrategieën kan worden vergroot. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het instrument 'Impactanalyse'. Met dit instrument kan bijvoorbeeld meer inzicht worden verkregen in de doelgroep van een bepaalde maatregel of kan worden berekend of met de ingezette maatregelen de gestelde doelstelling kan worden gehaald. In dit kader is er onder andere een impactanalyse uitgevoerd naar de doelgroep van de gedragsbeïnvloedende maatregel en is nagegaan in hoeverre de verschillende beleidsmaatregelen een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van de recidive.

### 6.2.3 Effecten zijn aannemelijk

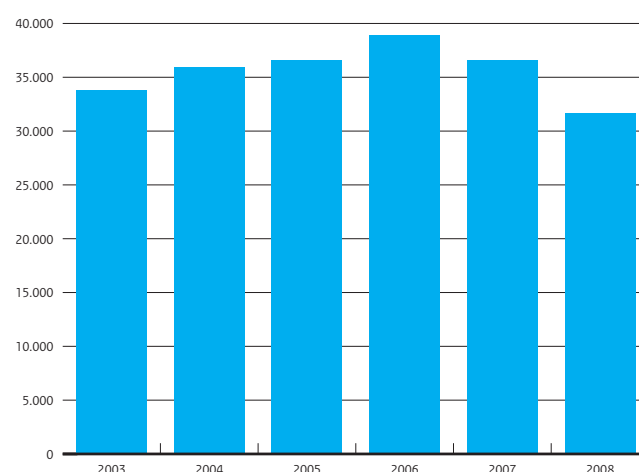
De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in de effectiviteit van jeugdsancties. Er is een structurele verandering in gang gezet naar een op recidive vermindering gerichte, persoonsgerichte aanpak. Er wordt steeds vaker gebruik gemaakt van effectieve gedragsinterventies en jongeren worden steeds beter toegeleid naar interventies die passen bij hun risicoprofiel. Organisaties in de jeugdstrafrechtketen werken steeds meer samen om deze persoonsgerichte aanpak te realiseren. Uiteindelijk zal dit ook invloed hebben op de recidivecijfers. Dat dit aannemelijk is geven de resultaten van

buitenlands onderzoek aan net als lokale successen bij de Veiligheidshuizen. Op basis van buitenlands onderzoek kan worden vastgesteld dat de effectgrootte in de zin van vermindering van recidive van erkende (evidence based) gedragsinterventies varieert van enkele procenten tot circa 15%.<sup>107</sup> Een recente publicatie over Veiligheidshuizen wijst uit dat niet alleen de samenwerking tussen de betrokken organisaties en de doorlooptijd verbeteren, maar ook dat de recidivecijfers omlaag gaan. Het gaat hier echter vooral nog om lokale cijfers.<sup>108</sup>

#### 6.2.4 Geregistreerde criminaliteits- en recidivecijfers

In 2007, 2008 en 2009 is er in de landelijke cijfers sprake van een trendbreuk. In 2007 is een daling te zien in het aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten<sup>109</sup>. In 2008 (en in versterkte mate in 2009 met -14%<sup>110</sup>) is het aantal zaken dat instroomt bij het OM afgenomen.

**Figuur 14.** Door OM ingeschreven rechtbankzaken met minderjarige verdachten, 2003-2008



Bron: WODC (C&R)

Het WODC heeft naar aanleiding van de leegstand bij de justitiële jeugdinrichtingen onderzoek gedaan naar de verminderde instroom. Naast het effect van ‘communicerende vaten’ met gesloten jeugdzorg signaleert het WODC in zijn eerder genoemde Memorandum Capaciteitsbehoefte Justitiële Jeugdinrichtingen in verandering dat het aantal én aandeel zwaardere geweldszaken onder minderjarige mannen als verdachten sinds 2005 scherp is gedaald. Het meest opvallend is de daling van het aantal jeugdigen dat aangehouden is voor zware delicten (diefstal met geweld, gekwalificeerde diefstal, seksuele misdrijven, misdrijven tegen het leven) en de daarmee in verband staande daling van het aantal opgelegde detentiejaren bij jeugd detenties. De opmerking in hoofdstuk 1 dat de jeugdcriminaliteit zich verhardt, verdient gezien deze recente ontwikkeling dus enige nuancering. De ernst van de zaken neemt juist af.

Voorts signaleert het WODC dat andere factoren aan het begin van de keten mogelijk een rol spelen bij de verminderde instroom in de justitiële jeugdinrichtingen, zoals:

- preventie en signalering (Wet op de jeugdzorg, bureaus jeugdzorg, handhaving Leerplichtwet);

<sup>107</sup> Washington State Institute for Public Policy: Evidence-based juvenile offender programs: program description, quality assurance and cost, juni 2007.

<sup>108</sup> Samen effectief. De praktijk als inspiratie. Uitgave ter gelegenheid van de realisatie van het landelijk dekkend netwerk Veiligheidshuizen, dec. 2009 minister van Justitie.

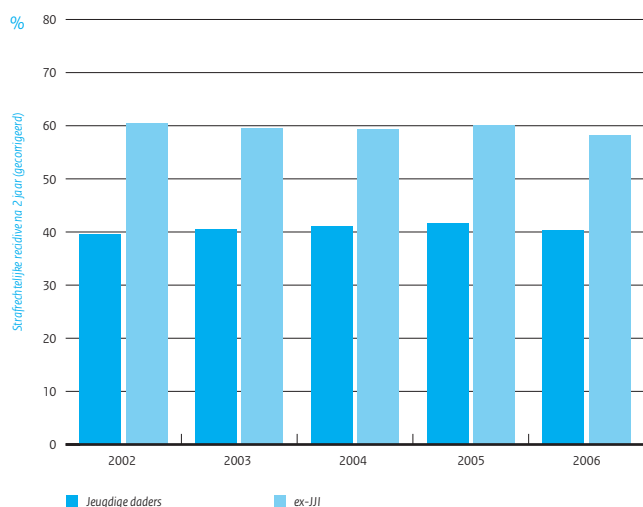
<sup>109</sup> Er zijn nog geen cijfers over 2008 beschikbaar.

<sup>110</sup> Zie OM Jaarbericht 2009

- opsporing en registratie (prestatiecontracten politie, verminderde capaciteit bij de politie door de invoering van een nieuw informatiesysteem);
- straf- en trajectadvisering door de Raad voor de Kinderbescherming en onafhankelijke deskundigen in de context dat vrijheidsstraffen aan minderjarigen alleen als ultimatum remedium worden opgelegd;
- het imago van de justitiële jeugdinrichtingen.

Daarnaast laat de meest recente meting van de landelijke recidivemonitor van het WODC zien dat de strafrechtelijke recidive van jeugdige daders na een jarenlange toename nu voor het eerst een lichte daling vertoont.<sup>111</sup> Bij ex-JJI-pupillen is de daling iets groter. Het meest recente jaar waarover recidivecijfers bekend zijn, heeft betrekking op jeugdigen die in 2006 zijn uitgestroomd, waarna vervolgens twee jaar de recidive is gevolgd. Dit betekent dat beleidsmaatregelen na dat jaar (nog) niet zichtbaar zijn in deze cijfers.

**Figuur 15.** Ontwikkeling strafrechtelijke recidive jeugdige daders en ex-JJI-pupillen, op basis van uitstroomjaar



Bron: Recidivemonitor WODC

<sup>111</sup> Recidivebericht 1997-2006, Ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen, Wartna e.a. dec. 2009.

## 6.2.5 Beheersmatige consequenties van lagere instroom

De dalende cijfers van de geregistreeerde jeugdcriminaliteit hebben ook beheersmatige consequenties. Omdat de daling vooral groot is bij het aantal opgelegde detentiejaren bij jeugddetenties doet zich dit vooral voor in de JJI.

Na een jarenlange groei is vanaf 2006 sprake van een daling van de feitelijke behoefte aan strafrechtelijke capaciteit in de JJI. In diezelfde periode steeg evenwel de behoefte aan civielrechtelijke capaciteit in de JJI.

De continue stijging van de civielrechtelijke behoefte heeft de daling van de strafrechtelijke aan het zicht onttrokken. Omdat de stijging van de civielrechtelijke behoefte groter was dan de daling van de strafrechtelijke behoefte, waren er tot enkele jaren geleden zelf meer plaatsen voor jeugdigen in de JJI 's nodig.

Nu de civielrechtelijk geplaatsten sinds 2008 geleidelijk naar de gesloten jeugdzorg overgaan, komen de gevolgen van de dalende strafrechtelijke instroom pas ten volle in beeld. Vanaf medio 2008 daalt de bezettingsgraad in de JJI. Inmiddels is de instroom in de justitiële jeugdinrichtingen zo sterk gedaald dat vanaf 2010 met minder capaciteit kan worden volstaan. Dit heeft ertoe geleid om per 1 januari 2010 tijdelijk voor de duur van één respectievelijk twee jaar twee inrichtingen beschikbaar te stellen aan het programmaministerie voor Jeugd en Gezin. Daarmee zijn 151 plaatsen gemoeid. Vervolgens is in maart 2010 voorgesteld drie inrichtingen tijdelijk buiten gebruik te stellen. Hierbij gaat het om ca. 300 plaatsen.<sup>112</sup> Na bespreking in de Tweede Kamer is aan dit voorstel geen uitvoering gegeven.

<sup>112</sup> Kamerstukken II, 2009-2010, 24 587, nr. 379, Leegstand in justitiële jeugdinrichtingen.

# 7. Andere beleidsterreinen

*Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen?*

*Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?*

**Samenvattend antwoord:**

Ontwikkelingen binnen beleidsterreinen zoals de psychiatrie, jeugdzorg en het voortgezet speciaal onderwijs hebben invloed op de effectiviteit van jeugdsancties, omdat de invulling van jeugdsancties mede afhankelijk is van het aanbod dat binnen die sectoren wordt gerealiseerd. Daarnaast kunnen ontwikkelingen binnen het sanctierecht voor volwassenen en het vreemdelingenbeleid een uitstralingseffect hebben op jeugdsancties. Nationale ontwikkelingen op het gebied van de arbeidsmarkt, jeugdwerkloosheid en de economie hebben invloed op randvoorwaarden voor de tenuitvoerlegging, en daarmee op de effectiviteit van jeugdsancties. Overigens hebben de ontwikkelingen op genoemde beleidsterreinen ook invloed op het achterliggende vraagstuk van voorkoming en bestrijding van jeugdcriminaliteit, maar die effecten vallen buiten deze beleidsdoorlichting.

Het jeugdsanctiebeleid maakt onderdeel uit van een veel breder veiligheidsbeleid en bovendien sluit het aan op het algemene jeugdbeleid en de wijkaanpak. Het brengen van samenhang in het jeugddossier in de verschillende beleidsonderdelen van verschillende ministeries is belegd bij de programmaminister voor Jeugd en Gezin. Ontwikkelingen op onderstaande beleidsterreinen hebben vanzelfsprekend ook invloed op het voorkomen en bestrijden van het achterliggende probleem van jeugdcriminaliteit. Die factoren vallen evenwel buiten de scope van deze beleidsdoorlichting. Ook ontwikkelingen binnen de jeugdstrafrechtketen zelf kunnen van invloed zijn op de effectiviteit van de jeugdsancties, zoals registratie-effecten, prioritering van zaken en gekozen strafmodaliteiten. Ook deze aspecten komen in dit hoofdstuk niet aan bod, omdat afstemming tussen de betrokken ketenpartners dient te gebeuren in daartoe bestemde gremia zoals het AJB en Veiligheidshuis. Hieronder worden alleen aspecten op verschillende beleidsterreinen genoemd die van invloed zijn op de effectiviteit van jeugdsancties in het licht van recidivebestrijding.

## 7.1 Psychiatrie

Ontwikkelingen binnen de psychiatrie hebben een belangrijk effect op de tenuitvoerlegging van jeugdsancties waarbinnen jongeren een behandeling krijgen, zoals de pij-maatregel, de gedragsmaatregel en leerstraffen. De psychiatrie kan voor sommige jongeren ook een belangrijke preventieve werking hebben. Na afloop van een jeugdsanctie, met name na de pij-maatregel, is het van belang dat er aansluiting mogelijk is op voorzieningen binnen de geestelijke gezondheidszorg. Als een jongere na behandeling nog een gevaar vormt voor de samenleving, kan hij op grond van een machtiging in het kader van de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz) onvrijwillig worden opgenomen. Door wachtlijsten in de jeugd-ggz en het gebrek aan aanbod van voorzieningen voor jeugdigen met

psychische stoornissen in combinatie met ernstige gedragsproblematiek, kunnen de wachttijden voor behandeling van jongeren oplopen en kan het voorkomen dat een jongere niet de meest geschikte behandeling krijgt, waardoor het effect van de opgelegde jeugdsanctie afneemt.

## 7.2 Jeugdzorg

Binnen het jeugdstrafrecht staat het pedagogische doel voorop, waardoor jeugdsancties naast een strafrechtelijke, veelal ook een sterke zorgcomponent hebben. De jeugdreclassering kan als onderdeel van Bureau Jeugdzorg snel aansluiting zoeken bij eventueel benodigde zorg en in het kader van de gedragsmaatregel kunnen bovendien zorg en straf gecombineerd worden. De aansluiting met de jeugdzorg is dus nauw en zodra hiervoor aanleiding is, worden jongeren vanuit de strafrechtketen doorverwezen naar Bureau Jeugdzorg of de civiele afdeling van de Raad voor de Kinderbescherming. Voor de effectiviteit van jeugdsancties is Justitie daardoor deels afhankelijk van de instrumenten die worden ingezet op het terrein van de jeugdzorg. Zo zijn voor de scheiding straf-civiel binnen de JJI's bijvoorbeeld de inspanningen van de minister voor Jeugd en Gezin van belang. Vanaf 1 januari 2010 mogen jongeren niet meer op civielrechtelijke titel in een JJI verblijven en moet er voldoende capaciteit binnen de gesloten jeugdzorg zijn gerealiseerd. Ook voor de invulling van de gedragsmaatregel is het van belang dat jeugdigen een indicatiebesluit krijgen, voorzover de gedragsmaatregel jeugdzorg omvat en dat er voldoende toegang is tot zorgvoorzieningen.

## 7.3 Financiering van het voortgezet speciaal onderwijs

Onderwijs is een belangrijke randvoorwaarde om een kwalitatief goed afgestemd dagprogramma op te zetten voor jongeren in JJI's. De middelen die beschikbaar zijn voor het

voortgezet speciaal onderwijs hebben aldus effect op de effectiviteit van de sanctie. Het onderwijs voor jongeren in JJI's wordt verzorgd door scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso) cluster 4 (voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen). De bekostiging van dit onderwijs biedt de mogelijkheid om het onderwijs in kleine groepen te organiseren. Gelet op de schaalgrootte van de onderwijsvoorzieningen in de JJI's, zijn de mogelijkheden beperkt om een (divers) aanbod aan praktijkgerichte vakken te bieden. De JJI's ontvangen structureel extra middelen voor praktijkgericht onderwijs. De verbetering van de kwaliteit van het onderwijs in het vso is een belangrijk speerpunt binnen 'Passend onderwijs', het traject gericht op de verbetering van de kwaliteit en de organisatie van het onderwijs van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Ook de scholen in de JJI's worden bij dit traject betrokken.

## 7.4 Sanctierecht volwassenen

Ontwikkelingen binnen het sanctierecht voor volwassenen kunnen een uitstralingseffect hebben op het jeugdsanctiebeleid. Zo waren incidenten met tbs-gestelden tijdens hun verlof aanleiding om ook het verlofbeleid van de JJI's aan te scherpen. Ook de brand in het cellencomplex op Schiphol (vreemdelingenbewaring) was aanleiding om de brandveiligheid van de JJI's te verhogen. Daarnaast is afstemming van het beleid op het terrein van het sanctierecht voor volwassenen en dat van jeugdigen van belang in verband met de aansluiting van verschillende sancties, zoals de pij-maatregel op tbs en de jeugdreclassering op de reclassering voor volwassenen.

## 7.5 Vreemdelingenbeleid

Het vreemdelingenbeleid kan effect hebben op de sanctiecapaciteit binnen JJI's, wanneer er wijzigingen zijn in de gewenste wijze van opvang van (alleenstaande) minderjarigen in vreemdelingenbewaring.

## 7.6 Arbeidsmarkt

De kwaliteit van de tenuitvoerlegging van jeugdsancties is voor een belangrijk deel afhankelijk van de professionaliteit en kwaliteit van het personeel dat de sanctie uitvoert. Om deze reden is de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in het opleiden van personeel en het werven van hoger opgeleiden. De beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel wordt sterk beïnvloed door de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

## 7.7 Jeugdwerkloosheid

Het effect van jeugdsancties wordt voor een groot deel beïnvloed door de omstandigheden waarin een jongere na afloop van de jeugdsanctie terugkeert in zijn eigen omgeving. Deze invloed is het sterkst bij vrijheidsbenemende sancties, waarbij een jongere immers langere tijd is afgesloten van de sociale contacten en activiteiten die hij bij zijn reïntegratie hard nodig heeft. Toeleiding naar een passende baan of beroepsopleiding is dan ook één van de speerpunten tijdens het verblijf in een JJI, maar ook bij andere jeugdsancties zoals de gedragsmaatregel en jeugdreclassering. Een stijgende of dalende jeugdwerkloosheid is daardoor van invloed op uitstroomprojecten, scholings- en trainingsprogramma's (STP) en het programma Work Wise, dat binnen alle JJI's wordt gebruikt om jongeren op weg te helpen naar werk of opleiding.

## 7.8 Nationale (en wereldwijde) economische en financiële situatie

Om beleidsinstrumenten in te kunnen zetten op het terrein van jeugdsancties en alle andere beleidsterreinen die hier in meer of mindere mate effect op hebben, zijn ministeries afhankelijk van bezuinigingen en intensiveringen in de beschikbare budgetten. De effectiviteit van het beleid wordt mede bepaald door de

economische situatie binnen Nederland en wereldwijd, op basis waarvan bepaald wordt hoeveel budget er beschikbaar is en aan welke beleidsterreinen prioriteit wordt gegeven.

## 7.9 Aanbesteding overheid

De overheid is gehouden aan aanbestedingsbepalingen. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, is de tenuitvoerlegging van jeugdsancties belegd bij organisaties met verschillende rechtsvormen. De aanbestedingsbepalingen hebben voor de rijksorganisaties op operationeel niveau consequenties voor de inzet van maatregelen. De particuliere organisaties kunnen in het algemeen zelfstandiger opereren in vergelijking met de rijksorganisaties. Dit manifesteert zich bijvoorbeeld bij inkoop en procedures rond personeelswerving van de overheid. Particuliere organisaties kunnen gemakkelijker relaties aangaan met andere partijen die hun werkzaamheden ten goede komen, zoals hogescholen of instellingen voor geestelijke gezondheidszorg. De handelingsvrijheid van rijksorganisaties is in die zin beperkter.



# 8. Budgetten

## *Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?*

### **Samenvattend antwoord:**

Jaarlijks wordt € 352 miljoen (2004) tot € 519 miljoen (2009) van de Justitiebegroting ingezet voor de realisatie van begrotingsartikel 14.2. De hoogte van de budgetten wordt bepaald op grond van de realisatie van het voorgaande jaar, capaciteitsprognoses, kostprijzen, loon- en prijsbijstellingen, beleidsmaatregelen, bezuinigingen versus intensiveringen. De toename van de kosten is vooral toe te schrijven aan de stijging van de kostprijs van JJI's, waaraan het grootste deel van het budget voor artikel 14.2 wordt uitgegeven. Deze kostprijs is toegenomen in verband met de kwaliteitsverbetering binnen de JJI's.

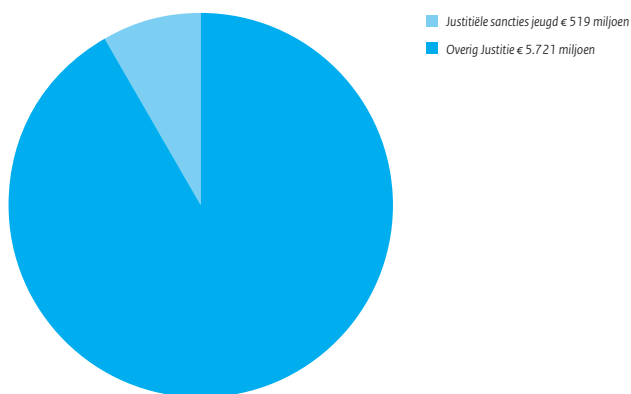
Bij de overige modaliteiten is de kostprijs vrijwel alleen verhoogd aan de hand van loon- en prijsontwikkelingen. Bij de Raad voor de Kinderbescherming is sprake van een substantiële stijging van het budget sinds 2008. Dit is het gevolg van een betere kostentoe rekening tussen civiel en straf en gaat derhalve om een aanpassing van technisch-boekhoudkundige aard. Vanaf 2009 is de kostprijs van de taakstraffen toegenomen door de invoering van erkende programma's bij leerstraffen. De kostprijs van het basisonderzoek kon door efficiencymaatregelen vlak blijven. Het uitgebreide strafonderzoek is bij de invoering van een nieuw kostprijsmodel duurder geworden omdat vanwege de zwaarte van het onderzoek hoger gekwalificeerd personeel dit onderzoek moet uitvoeren.

De kostprijs van Halt is opnieuw berekend bij de aanpassing van de Halt-afdoening. Vanaf 2010 is sprake van een hogere kostprijs.

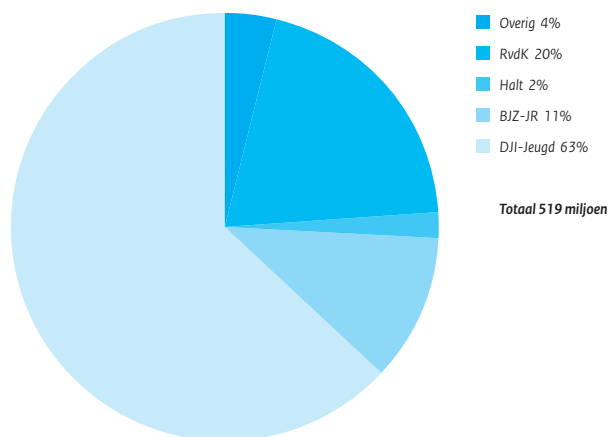
Met betrekking tot het volume is opvallend, dat in 2009 bij alle modaliteiten een verlaging van de instroom waarneembaar is.

Van de totale begrotingsuitgaven van Justitie in 2009 gaat 8,3% naar de realisatie van begrotingsartikel 14.2 (Jeugd). Daarbinnen vormen de justitiële jeugdinstellingen de grootste kostenpost.

**Figuur 16.** Realisatie uitgaven 2009 Justitie



**Figuur 17.** Uitgaven 2009 begrotingsartikel 14.2



## 8.1 Totale budgetten

### 8.1.1 Budget begrotingsartikel 14.2

In tabel 1 is te zien welke budgetten de afgelopen jaren zijn ingezet ten behoeve van de realisatie van begrotingsartikel 14.2. Per sanctiemodaliteit is naast de kosten voor de feitelijke tenuitvoerlegging van de jeugdsanctie een deel van het budget bestemd voor over-

headkosten (zoals de hoofdkantoren van DJI, Raad voor de Kinderbescherming en Halt Nederland). Bij DJI heeft tot 2008 ongeveer de helft van het budget betrekking op civiel- en vreemdelingrechtelijk geplaatsten.

De hoogte van de budgetten wordt bepaald op basis van de realisatie van het voorgaande jaar, capaciteitsprognoses en kostprijzen. De budgetten worden jaarlijks bijgesteld als gevolg van beleidsmaatregelen, bezuinigingen en loon- en prijsbijstellingen. Bij het bepalen van de hoogte van de budgetten speelt het Prognosemodel Justitiële Ketens een belangrijke rol. Jaarlijks wordt hiermee de behoefte aan capaciteit voor alle modaliteiten in de jeugdstrafrechtketen geraamd (q). Daarnaast wordt jaarlijks de hoogte van de kostprijzen van de verschillende modaliteiten bepaald (p). In de paragrafen 8.2 en 8.3 worden de ontwikkelingen ten aanzien van de capaciteit en de kostprijzen afzonderlijk uiteengezet.

Het grootste deel van het budget wordt  $p \cdot q$  gefinancierd met daarnaast een deel projectfinanciering. De budgetten variëren niet per definitie naar rato van de productie. Een groot deel van de kosten is immers vast. Bij DJI is sprake van vaste huisvestingskosten en zowel DJI als de Raad voor de Kinderbescherming hebben een hoge personeelscomponent, die op korte termijn ook als vast is te beschouwen. Met de batenlastendienst DJI zijn financieringsafspraken gemaakt over hoe binnen bepaalde bandbreedtes wordt omgegaan met de afrekening.

Naast het budget dat wordt gebruikt om de sancties te kunnen realiseren, zijn er binnen begrotingsartikel 14.2 budgetten bepaald om de activiteiten van de Programma's 'Jeugd terecht' en 'Aanpak jeugdcriminaliteit' te bekostigen.

In 2004 was een bedrag beschikbaar van € 16,9 miljoen. Vanaf 2005 heeft het kabinet voor de uitvoering van het programma 'Jeugd terecht' en vanaf 2008 het programma 'Aanpak jeugdcriminaliteit' extra middelen beschikbaar gesteld door aanwending van de Envelop

Veiligheid (laatste tranche). Deze intensivering liep op tot ca € 25 miljoen in 2009. Met de Envelop Veiligheid zijn diverse projecten gefinancierd zoals de invoering van het Handboek Methodiek Jeugdreclassering, de landelijke invoering van slachtoffer-dader gesprekken, de implementatie van de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen, de uitbreiding van de nazorg, de ontwikkeling en implementatie van gedragsinterventies, de informatie-ontsluiting in de jeugdstrafrechtketen, het instandhouden van het Justitieel Casusoverleg, de verbetering van de kwaliteit van de basis Raadsonderzoeken en projecten op het terrein van radicalisering en herstelopvoeding.

De reguliere prestatieafspraken met politie, OM en ZM vallen buiten de context van artikel 14.2. Overigens zijn die wel van invloed op de aanpak van de jeugdcriminaliteit.

Tabel 2. Totale uitgaven t.b.v. begrotingsartikel 14.2, 2004 t/m 2009 x € 1 mln.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
14.2.1 DJI jeugd	283,9	294,0	299,1	337,9	333,0	324,9
14.2.2 RvdK	23,7	27,9	31,3	45,6	97,6	102,7
14.2.3 Halt	10,1	11,2	11,8	11,7	12,9	12,5
14.2.4 BJZ-jeugdreclassering	34,8	37,7	49,7	47,6	53,4	57,9
14.2.5 Overig	-	-	-	-	12,4	21,0
<b>Totaal</b>	<b>352,5</b>	<b>370,8</b>	<b>391,9</b>	<b>442,8</b>	<b>509,3</b>	<b>519,0</b>

Bron: Jaarverslag van het ministerie van Justitie 2004-2009

#### Toelichting

Verhoging van de budgetten is voor een deel veroorzaakt door loon- en prijsbijstellingen. Daarnaast hebben beleidsmaatregelen en bezuinigingen tot toe- en afname van de budgetten geleid. Hieronder wordt per uitvoeringsorganisatie aangegeven waardoor de belangrijkste bijstellingen zijn veroorzaakt.

#### 8.1.2 DJI jeugd

Het grootste deel van het budget voor jeugdsancties werd besteed aan civiel- en strafrechtelijk geplaatste jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen (JJI). Het aandeel van deze twee groepen in de bezetting was in de periode 2004-2007 gelijk. In 2008 is gestart

met de overheveling van civielrechtelijke plaatsen naar de minister voor Jeugd en Gezin. Op 31 december 2009 is de overheveling afgerond en waren alle civielrechtelijke jeugdigen en plaatsen overgedragen aan de minister voor Jeugd en Gezin.

In de periode 2005 t/m 2009 hebben neerwaartse capaciteitsbijstellingen plaatsgevonden. Deze zijn voor het grootste deel het gevolg van het overdragen van bovengenoemde plaatsen aan de minister van Jeugd en Gezin, maar ook door een autonome afname van de behoefte van strafcapaciteit (vanaf 2008).

In de brief aan de Tweede Kamer van 18 oktober 2004<sup>113</sup> is de invulling van de taakstelling en de bezuinigingen nader uitgesplitst. Naast de - vanwege de overdracht naar de minister voor Jeugd en Gezin - neerwaartse bijstellingen op het budget van de JJI's en ten gevolge van de taakstellingen van 2003 vonden er ook intensiveringen plaats. Zo zijn er vanaf 2006 voor de kwaliteitsimpuls van de tenuitvoerlegging van de pij-maatregelen middelen beschikbaar gesteld en vanaf 2008 middelen ten behoeve van het verkleinen van de groeps-grootte.

Vanaf 2007 zijn voorts middelen beschikbaar gesteld voor de brandveiligheid in de JJI's en de uitbreiding van plaatsen voor vreemdelingen-bewaring. In 2008 constateerden de gezamenlijke inspecties en Algemene Rekenkamer tekortkomingen in de JJI's en zijn middelen beschikbaar gekomen voor verdere verbetermaatregelen.

#### 8.1.3 Raad voor de Kinderbescherming – strafzaken

De ontwikkeling van de uitgaven hangt nauw samen met loon- en prijsbijstellingen en capaciteitsontwikkelingen (zie tabel 5). Er is ook sprake geweest van intensiveringen.

Vanaf 2004 zijn in het kader van het actieprogramma 'Jeugd terecht' extra middelen

<sup>113</sup> Kamerstukken II 2004-2004, 28 741, nr. 10

beschikbaar gesteld voor kwaliteitsverbetering. Daartoe behoort het kwaliteitstraject leerstraffen, diagnostiek en een aandeel in de kosten van een nieuw geautomatiseerd systeem. Vanaf 2007 is € 5 miljoen extra ingezet ten behoeve van de casusregie en basis-onderzoeken.

In 2008 en 2009 zijn de budgetten van de Raad voor de Kinderbescherming verhoogd met resp. € 8 en € 10 miljoen voor de uitvoering van activiteiten voor het programma 'Aanpak jeugdcriminaliteit'.

In tabel 1 is te zien dat de bedragen bij de Raad voor de Kinderbescherming met ingang van 2008 een forse stijging vertonen. De oorzaak van die stijging ligt (afgezien van een kleine autonome groei en de eerder vermelde intensiveringen) in een wijziging van technisch-boekhoudkundige aard. De essentie van deze wijziging is dat voor een andere, betere kostentoekening is gekozen tussen de producten civiel en straf. Als gevolg daarvan is een bedrag van ca € 40 miljoen structureel overgeboekt van civiel (operationele doelstelling 14.1) naar straf.

Bij de RvdK zijn de gerealiseerde uitgaven niet één op één te herleiden uit de vermenigvuldiging van de kostprijzen (zie 8.2) met de aantallen (zie 8.3). Het grootste deel van de uitgaven bestaat uit vaste kosten die op korte termijn niet evenredig meebewegen met de gerealiseerde aantallen. Daarnaast zijn budgetten beschikbaar voor activiteiten die niet in de kostprijzen zijn opgenomen. Voorbeelden daarvan in 2009 zijn casusregie € 12 mln, extra ICT uitgaven € 4 mln en activiteiten vanuit het programma 'Aanpak jeugdcriminaliteit' € 10 mln.

#### 8.1.4 Halt

De ontwikkeling van de uitgaven is vrij stabiel. De kostprijs van de Halt-afdoening is de afgelopen jaren uitsluitend gecorrigeerd voor de loon- en/of prijsontwikkeling. Het aantal afdoeningen is de afgelopen jaren nagenoeg constant gebleven. De kostprijzen zijn met

ingang van januari 2010 aangepast aan de nieuwe Halt-producten.

#### 8.1.5 Bureau Jeugdzorg – Jeugdreclassering

De jeugdreclassering wordt gefinancierd in de vorm van een doeluitkering aan de provincies op basis van een p\*q raming. Gezien het karakter van deze uitkering wordt geen nacalculatie gepleegd. De ontwikkeling van de uitgaven is grotendeels toe te schrijven aan de loon- en prijsbijstellingen en capaciteitsontwikkelingen.

#### 8.1.6 Overig

Artikel 14.2.5. is in 2008 opgenomen voor algemene strafrechtelijke onderwerpen. Een deel hiervan, te weten ruim € 5 miljoen, is in 2008 en 2009 als bijdrage ingezet ten behoeve van ITB CRIEM. In 2009 is ongeveer € 13 miljoen besteed aan projecten in het kader van het programma 'Aanpak jeugdcriminaliteit'. Zo is onder andere in het kader van dat programma een half miljoen uitgegeven ter financiering van de gedragsinterventie Multidimensional Treatment Foster Care (MTFC).

## 8.2 Kostprijzen (p)

Voor de tenuitvoerlegging van jeugdsancties wordt voor iedere modaliteit jaarlijks een kostprijs vastgesteld. De hoogte van de kostprijzen wordt beïnvloed door loon- en prijsbijstellingen en beleidsmaatregelen gericht op kwaliteitsverbetering. De kostprijzen variëren sterk per modaliteit: een geheel traject van een Halt-afdoening kost bijvoorbeeld gemiddeld bijna € 400 per jongere, terwijl een vergelijkbaar bedrag ook wordt uitgegeven per plaats per dag in een JJI. Een groot deel van het budget voor artikel 14.2 wordt dan ook bepaald door het aantal jongeren dat in een JJI verblijft. De ontwikkeling van de kostprijzen is weergegeven in tabel 3.

Tabel 3. Kostprijzen 2004-2009 in Euro's

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
JJI, per plaats/per dag	299	293	301	326	398	436
Taakstraf, per straf tot 40 uur	PM	PM	1.153	1.140	1.146	1.187
Combi leer/werk of >40 uur	PM	PM	1.598	1.564	1.555	1.639
Basisonderzoek RvdK	PM	828	828	815	826	824
Uitgebreid strafonderzoek RvdK	PM	3.048	3.048	3.382	3.472	3.616
Jeugdreclassering regulier, per jaar	3.776	3.776	3.806	3.910	4.551	4.854
ITB Harde Kern, per maand	1.204	1.204	1.214	1.247	1.288	1.290
ITB CRIEM, per maand	1.613	1.613	1.626	1.671	1.725	1.730
Halt-afdoening, per traject	363	363	365	373	387	387*

Bron: Jaarverslag en slotwet van het ministerie van Justitie 2004-2009.

\*) Loon-/prijscorrectie 2009 heeft nog niet plaatsgevonden.

## 8.2.1 Toelichting kostprijzen

### Justitiële Jeugdinrichtingen

De gerealiseerde gemiddelde dagprijs van een plaats in een JJI is de afgelopen jaren fors gestegen. De verwachting is dat de gemiddelde dagprijs de komende jaren nog verder zal stijgen. De stijging van de gemiddelde dagprijs is het gevolg van:

- Beleidsintensivering en kwaliteitsverbeteringen in het kader van de implementatie van het Deltaplan JJI, de kwaliteitsverbetering van de pijlmaatregel en de verbetermaatregelen in de JJI's;
- De noodzakelijke bouwkundige en personele (BHV) investeringen in het kader van de brandveiligheid van de JJI's;
- De overdracht van relatief goedkope capaciteit aan Jeugd en Gezin in het kader van de scheiding straf / civiel, dat een opwaarts effect heeft op de gemiddelde prijs van de resterende capaciteit;
- Een neerwaarts bijgestelde taakstelling voor de strafrechtelijke capaciteit, vanwege een lagere verwachte behoefte op basis van het prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Bovendien is een deel van de bestaande capaciteit aangewezen als reservecapaciteit. Gevolg hiervan is dat de vaste kosten aan minder plaatsen worden toebedeeld;
- De algemene loon- en prijsontwikkeling in de afgelopen jaren.

### Taakstraffen

De kostprijs van werk- en leerstraffen is de afgelopen jaren op vrijwel hetzelfde niveau gebleven. Vanaf 2009 is de kostprijs van taakstraffen toegenomen door de invoering van erkende programma's die in het kader van leerstraffen worden uitgevoerd.

### Strafonderzoek

De kostprijs van het basisonderzoek is op vrijwel hetzelfde niveau gebleven. Evenals dat het geval is bij de taakstraffen kon door efficiency maatregelen de loon- en prijsontwikkelingen goeddeels worden opgevangen. In 2007 is de kostprijs van het uitgebreide strafonderzoek gestegen. In dat jaar is overgegaan naar een nieuw kostprijsmodel bij de Raad voor de Kinderbescherming. Daarbij werd de kostprijs meer gestoeld op het destijds geldende onderzoeksmodel. Het werd een "zwaarder onderzoek" en daarmee ging de caseload omlaag. Daarnaast speelde een rol dat uitgebreid strafonderzoek verhoudingsgewijs weinig frequent voorkomt en daardoor relatief veel (overhead)kosten naar zich toe trekt.

### Jeugdreclassering

De kostprijs van de jeugdreclassering is tot en met 2008 uitsluitend bijgesteld voor algemene loon- en/of prijsontwikkelingen. In 2009 is de normprijs eveneens verhoogd voor loonbijstelling en daarnaast voor een kwaliteitsverbetering: de invoering van de nieuwe werkwijze op basis van het Handboek Methode Jeugdreclassering.

### Halt

De kostprijs van de Halt-afdoening is de afgelopen jaren (t/m 2009) uitsluitend gecorrigeerd met de loon- en/of prijsontwikkeling. In 2007 is het traject voor de doorontwikkeling van de Halt-afdoening gestart. Op basis van de voorlopige nieuw ontwikkelde Halt-interventies is gelijktijdig een kostprijsonderzoek uitgevoerd om te komen tot een doelmatige kostprijs. Door de invoering van de doorontwikkelde Halt-afdoening is er vanaf 2010 sprake van een hogere kostprijs.

## 8.3 Capaciteit (q)

Op basis van het Prognosemodel Justitiële Keten wordt voor iedere jeugdsanctiemodaliteit jaarlijks de benodigde capaciteit beraamd. De aantallen worden beïnvloed door beleidsmaatregelen gericht op de instroom van strafzaken en het opleggen van bepaalde jeugdsancties. In tabel 4 is per modaliteit te zien welke capaciteit de afgelopen jaren is gerealiseerd. Zoals eerder reeds is aangegeven dient bedacht te worden dat tot 2008 ongeveer de helft van de aangegeven JJI-capaciteit bestemd was voor strafrechtelijk geplaatsten. Vanaf 2008 is het aandeel van deze plaatsen toegenomen door de eerdergenoemde overheveling van civielrechtelijke plaatsen naar Jeugd en Gezin.

Tabel 4. Realisatie sanctiecapaciteit 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Art. 14.2.1 DJI jeugd</b>						
Rijk	1.061	1.117	1.163	1.235	1.232	990
Particulier	1.296	1.392	1.427	1.445	887	865
Inkoopplaatsen	138	72	84	88	88	28
Gemiddelde bezetting	92,3	92,3	90,8	87,8	81,5	67,4
Totaal capaciteit	2.495	2.581	2.674	2.768	2.207	1.883
<b>Art. 14.2.2 RvdK strafzaken</b>						
Basisonderzoeken	28.005	31.353	31.053	34.188	33.481	31.921
Vervolgonderzoeken	3.078	2.771	2.842	2.857	2.533	2.760
Aantal taakstraffen	19.062	20.058	21.847	22.405	22.988	21.753
Perc. Geslaagd	87	86	86	85	86	87
<b>Art. 14.2.3 Halt</b>						
Halt-afdoeningen	21.566	22.913	22.055	23.941	21.894	20.398
waarvan Stop	1.683	1.597	1.437	1.526	1.312	939
Perc. geslaagd Halt	90	91	91	91	91	91
<b>Art. 14.2.4 BJZ - jeugdreclassering</b>						
Reguliere JR	6.456	8.135	8.798	9.021	9.382	8.733
ITB Harde kern	378	381	388	327	328	291
ITB Criem	623	1.018	1.008	915	796	595

**Bron:** Jaarverslag van het ministerie van Justitie 2004-2009 en opgave aantallen van Bureau's Jeugdzorg

### 8.3.1 Toelichting capaciteit

#### *DJI jeugd*

De bezettingsgraad is genormeerd op 90 % van de gerealiseerde capaciteit.

De lagere bezettingsgraad van de JJI's in 2007 en 2008 was voornamelijk het gevolg van het (tijdelijke) buitengebruik stellen van een deel van de capaciteit in verband met het treffen van maatregelen ter verbetering van de brandveiligheid en vanwege personele problematiek. Daarnaast was er sprake van frictieleegstand als gevolg van de verschillende differentiaties binnen de inrichtingen. Het gaat om differentiaties naar geslacht, verblijfstitel, leeftijd, aard van de problematiek en mate van beveiliging. Bovendien werd in 2007 bij de plaatsing van jeugdigen al zoveel mogelijk rekening gehouden met de overdracht van 536 plaatsen voor civielrechtelijke geplaatsten naar het gesloten jeugdzorgdomein van de minister voor Jeugd en Gezin per 1 januari 2008.

Nieuwe prognose-uitkomsten die begin 2008 beschikbaar kwamen, lieten een aanzienlijk lagere capaciteitsbehoefte zien voor jeugdigen met voorlopige hechtenis, (vervangende) jeugddetentie en/of een pij-maatregel. Als gevolg van de lagere capaciteitsbehoefte is de productietaakstelling 2008 met 208 plaatsen neerwaarts bijgesteld. Vanwege deze capaciteitsreductie is de begrotingsstand verlaagd met ca € 20 miljoen. De lagere capaciteitsbehoefte heeft zich in 2009 doorgezet. Per 1 januari 2010 zijn twee locaties extra tijdelijk voor de duur van één respectievelijk twee jaar overgeheveld naar de minister voor Jeugd en Gezin.

#### *Raad voor de Kinderbescherming strafzaken*

De gemiddelde instroomgroei van taakstraffen bedroeg van 2003 tot en met 2008 6%. Een verklaring voor de afvlakkende instroom in strafzaken in 2008 kan gevonden worden in een lagere instroom van jongeren bij politie/justitie.

De uitgaven bij de Raad voor de Kinderbescherming worden niet alleen veroorzaakt door de taakstraffen, maar ook door de onderzoeken. De aantallen onderzoeken zijn daarom ook in de tabel opgenomen.

#### *Halt*

Het aantal Halt-afdoeningen is de afgelopen jaren nagenoeg constant gebleven. De realisatie in 2008 laat een daling zien ten opzichte van de raming. Deze daling houdt naar verwachting onder andere verband met de eerdergenoemde lagere instroom vanuit de politie.

#### *Bureau Jeugdzorg - jeugdreclassering*

De instroom bij de jeugdreclassering is de afgelopen jaren sterk gegroeid. De oorzaak hiervan moet vooral worden gezocht in de intensiveringen op het gebied van de persoonsgerichte aanpak van de jeugdcriminaliteit. De nadruk in het beleid op meer maatwerk richting jongeren heeft zich gemanifesteerd in een groei van reguliere jeugdreclasseringmaatregelen en meer gedifferentieerde vormen zoals ITB Criem. Door de verscherpte aanpak van de veelplegers lijkt er minder behoefte te zijn aan de aanpak ITB Harde kern, maar een eenduidige verklaring voor het teruglopen van deze maatregel is niet te geven.





# 9. Nawoord

In deze beleidsdoorlichting is een terugblik gegeven op de belangrijkste ontwikkelingen in het jeugdsanctiebeleid van de afgelopen jaren. Als we de beleidsmaatregelen, de capaciteitsontwikkeling en de ingezette financiële middelen op een rijtje zien, kan geconstateerd worden dat er in een relatief kort tijdsbestek van zes jaren heel veel in gang is gezet.

De wijziging van focus van delictgebonden naar persoonsgericht is van grote betekenis geweest voor de aanpak van de jeugdcriminaliteit. Het sanctiearsenaal is uitgebreid en toereikend om bij achterliggende problematiek maatwerk te kunnen leveren. De samenwerking binnen de keten en met aanpalende beleidsdomeinen is versterkt. Achterstanden in de tenuitvoerlegging van jeugdsancties zijn weggewerkt. Er is geïnvesteerd in een gerichte screening en risicotaxatie van de jeugdigen, effectieve gedragsinterventies, passende nazorg en verdere professionalisering van de betrokken organisaties. In verreweg de meeste gevallen ging het om initiatieven waarvan de verwachtingen en - soms ook al - de resultaten positief zijn. De kwaliteitsverbeteringen zijn gepaard gegaan met een forse stijging van de kosten. In 2004 is 352,5 miljoen euro aan jeugdsancties uitgegeven; in 2009 waren de uitgaven opgelopen naar 519 miljoen.

Soms vielen de resultaten zodanig tegen dat pilot niet verder is geïmplementeerd of een maatregel is teruggedraaid. Dit was het geval bij elektronische detentie waar het theoretische concept klopte maar de randvoorwaarden niet goed waren ingevuld. Glen Mills en de Socio Groeps Strategie van Den Engh zijn interventies die ver af staan van de geldende wetenschappelijke inzichten. Zij bleken niet geschikt te zijn voor de justitiële jeugdgroep. Meerpersoonskamergebruik en groepsvergroting zijn in de justitiële jeugdinrichtingen ingevoerd als maatregelen om kosten te besparen en snel extra capaciteit te realiseren. Zij waren echter niet in overeenstemming te brengen met het vereiste kwaliteitsniveau.

Over de uiteindelijke maatschappelijke effecten kan op dit moment helaas nog niet zoveel gezegd worden. Beleidsontwikkeling en – implementatie kosten veel tijd. De ontwikkeling en invoering van een aantal instrumenten zijn nog in volle gang. De resultaten daarvan worden pas over enkele jaren zichtbaar. Bovendien is enige tijd gemoeid met recidivemeting. Een jeugdige moet immers “de kans” krijgen om te recidiveren. Of natuurlijk om te bewijzen dat hij iets geleerd heeft van de straf en juist niet meer de fout in gaat. Het volledige effect van de beleidsmaatregelen over de onderzochte periode is nog niet te geven. Maar de signalen zijn hoopvol: er is een daling van de ernstige vormen van jeugdcriminaliteit, een verminderde instroom op alle jeugdsanctiemodaliteiten en voor het eerst is sprake van een lichte daling van de recidive.

# Literatuurlijst

- Adviesbureau Van Montfoort (2005) *De jongere aanspreken. Handboek methode jeugdreclassering.*
- Algemene Rekenkamer (2007) *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen.*
- Andrews, D.A & Bonta, J. (1998) *The psychology of criminal conduct.*
- Beijersbergen, K.A. en Wartna B.S.J. (2007) *Recidivemeting Glen Mills. De uitstroomresultaten van de Glen Mills School in termen van strafrechtelijke recidive, Fact sheet 2007-7, WODC-recidivestudies.*
- Besluit tot aanwijzing van Forensische Centrum Teylingereind als inrichting in de zin van artikel 198 Wetboek van Strafvordering, Stcrt, 2009, 92.
- Bijl, B., Beenker L.G.M., Baardewijk Y. van (2005) *Individuele Traject Begeleiding op papier en in de praktijk. Een onderzoek naar de programma-theorie en de -uitvoering van ITB harde kern en ITB-CRIEM, PI Research, WODC.*
- Boendermaker, L. et al. (2006) *Met meer op één kamer. Meerpersoonskamers in de justitiële jeugdinrichtingen, NIZW Jeugd, WODC.*
- Bos, J. et al. (2006) *Nachtdetentie voor jeugdigen in de voorlopige hechtenisfase, Regioplan Beleidsonderzoek, WODC.*
- Commissie Van Montfrans (2004) *Met de neus op de feiten.*
- DSP-groep (2008) *Afdoening van zeer ernstige delicten gepleegd door jeugdigen, Vervolgonderzoek naar aanleiding van de Motie Griffith.*
- Eggen, A.Th.J. en Kalidien, S.N. (red.) (2008) *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2007, Ontwikkelingen en samenhangen, WODC, Onderzoek en beleid nr. 271, Meppel: Boom Juridische uitgever.*
- Expertisecentrum Forensische Psychiatrie (2008) *Weglooptgedrag bij jeugdigen met een pij-maatregel; Kamerstukken II 2007/08, 24 587, nr. 241.*
- Ferwerda, H.B. et al. (2006) *Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven, Onderzoek en beleid, 244, Advies- en onderzoeksgroep Beke, WODC.*
- Heerwaarden, Y. van, Hilhorst N. en Slabbèrtje A. (2005) *Programma-evaluatie van Den Eng. Opvoeden en overleven in een groep, DSP-groep, WODC.*
- Hilhorst, N en Klooster E. (2004) *Programma-evaluatie van de Glen Mills School, DSP-groep, WODC.*
- Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg en Inspectie voor de Sanctietoepassing (2007) *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's.*
- Inspectie voor de Sanctietoepassing, Inspectie jeugdzorg (2009) *Themaonderzoek Uitvoering verlofbeleid Justitiële jeugdinrichtingen.*
- Justitie Issue Monitor 2004 en 2005.
- Kruissink, M en Verwers, C. (2002) *Jeugdreclassering in de praktijk, Onderzoek en beleid, 202, WODC.*
- Laan, A.M. van der, Groen, P.P.J. en Bogaerts, S (2005) *Feiten die tellen, Memorandum 2005-1, WODC*
- Laan, A.M. van der, Knaap, L.M. van der en Wartna, B.S.J. (2005) *Recidivemeting onder jeugdreclasseringscliënten, Cahier 2005-9, WODC.*
- Laan, A.M. van der en Blom, M. (2006) *Jeugddelinquentie, risico's en bescherming, WODC*
- Laan, A.M. van der, Blom M en Bogaerts S. (2007) *Zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit: risico's en bescherming, Fact sheet 2007-1, WODC.*

- Laan, A.M. van der et al. (2008) *Ik zit vast. Een exploratieve studie naar emotionele verwerking van justitiële vrijheidsbeneming door jongeren*, Onderzoek en beleid, 268, WODC.
- Laan, A.M. van der e.a. (2009) *Criminogene factoren bij jongeren die een basisraadsonderzoek ondergaan*, WODC.
- Landelijke Directie Raad voor de Kinderbescherming (2007) *Memo aan de leden van het LOJ*.
- Lünnemann, K.D. (2008) *Platform, keten of netwerk, Evaluatie en toekomstscenario van het APJ*, Verwey-Jonker Instituut.
- PI Research (2008) *Band met behandeling. Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van Electronic Monitoring aan de behandeling van tbs-gestelden en jongeren met een pij-maatregel*.
- Plaisier, J. en Driouchi, F. (2008) *Ontwikkeling van effectieve interventies door de Raad voor de Kinderbescherming*, *Proces*, jrg. 87, nr. 5, p. 162-167.
- Post, B., Tielemans L. en Woldringh C. (2005) *Geboeid door de enkelband, Evaluatie pilot elektronische detentie*, WODC.
- Samen effectief. De praktijk als inspiratie*. Uitgave ter gelegenheid van de realisatie van het landelijk dekkend netwerk Veiligheidshuizen, dec. 2009 minister van Justitie.
- Poppel, J.W.M.J. van et al. (2005) *Evaluatie Justitieel Casusoverleg Jeugd*, IVA Beleidsonderzoek en advies, BBSO, WODC.
- Programmaplan Jeugdcriminaliteit, *De uitvoering maakt het verschil*, februari 2008.
- Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit (2007) *Afstemming van gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten*, Ministerie van Justitie.
- Raad voor de Kinderbescherming (2007) *Jong en veelbelovend. Ontwikkeling van erkende gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten door de Raad voor de Kinderbescherming*.
- Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE) 2006 (Stcrt. 2006, 83, p. 14).
- Richtlijn voor strafvordering Kinderzaken (misdrijven) (Stcrt. 1999, 63), telkens verlengd t/m 31 maart 2006.
- Richtlijn voor strafvordering jeugd (Stcrt. 2006, 59; Stcrt. 2009, 116).
- Strafrecht, Tekst & Commentaar (bewerkt door Verpalen), Titel VIII A. Bijzondere bepalingen voor jeugdige personen, Inleidende opmerkingen, Aantekeningen 1 t/m 6.
- Tijdelijk regeling van de minister van Justitie, nr. 5610042/09/DJI van plaatsing van jeugdigen op een observatieafdeling, Stcrt, 2009, 11807.
- Tönis, I.C.M. et al. (2007) *Veelplegersplaatsen voor jeugdigen: hoe en waarheen? Een onderzoek naar de interventieprogramma's voor jeugdige veelplegers in justitiële jeugdinrichtingen en de aansluiting van de nazorg*, PLATO Universiteit Leiden, WODC.
- Voortgangsrapportage Kwaliteitsverbetering Justitiële Jeugdinrichtingen*, oktober 2008.
- Wartna, B.S.J., Harbachi S. el en Laan A.M. van der (2005). *Jong vast. Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen*, Onderzoek en beleid, 229, WODC.
- Wartna, B.S.J. Tollenaar N en Blom M. (2005) *Recidive 1997. Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van volwassen en jeugdige daders*, Onderzoek en beleid, 227, WODC.
- Recidivebericht 1997-2006, *Ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen*, Wartna e.a. dec. 2009

Wartna B.S.J. et al. (2006) *Strafrechtelijke recidive van jongeren uit justitiële jeugdinrichtingen. Uitstroomperiode 1997-2003, Fact sheet 2006-7, WODC-recidivestudies.*

Wartna, B.S.J, Kalidien S en Essers A.A.M. (2006) *Replicatie recidivemeting JJI Den Engh. De uitkomsten van de SocioGroepsStrategie in termen van strafrechtelijke recidive, Fact sheet 2006-9, WODC-recidivestudies.*

Washington State Institute for Public Policy (2007): *Evidence-based juvenile offender programs: program description, quality assurance and cost.*

Weijers, I en Imkamp, F. (2008) *Jeugdstrafrecht in internationaal perspectief.*

WODC/Repris (2009).

## Kamerstukken

- Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VI, nr. 60, plan van aanpak m.b.t de doorlooptijden in jeugdstrafzaken
- Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1 en 2 Naar een veiliger samenleving, concrete inzet van middelen uit het Veiligheidsprogramma over meer jaren
- Kamerstukken II, 2002/03, 2003/04, 2004/05, 2005/06, 2006/07 28 684, nrs. 9, 17, 29, 36, 51, 61, 85 en 92, Naar een veiliger samenleving, Voortgangsrapportages 1 t/m 8
- Kamerstukken II 2003/04, 28 741, nr. 1, Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006 (Jeugd Terecht)
- Kamerstukken II 2003/04, 28 741, nr. 8, zorgaanbod voor jongeren met ernstige gedragsproblemen
- Kamerstukken II 2004/05, 24 587, 28 741, nr. 112 Jeugdsancties nieuwe stijl
- Kamerstukken 2004/05, 28 741, nr. 10, Jeugdcriminaliteit, ontwikkeling kostprijzen
- Kamerstukken II 2004/05, 28 741, nr. 13, rapport ITB op papier en in de praktijk van PI research
- Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 167, resultaten pilot met elektronische detentie
- Kamerstukken II 2004/05, 30 023, nr. 1, aanbieden rapporten recidive onder justitiabelen
- Kamerstukken II 2005/06, 24 587, 28 684 nr. 186, plan- en procesevaluatie nachtdetentie in voorlopige hechtenis
- Kamerstukken II 2005/06, 24 587, 28 741, nr. 183, pij-brief
- Kamerstukken II 2005/06, 28 741, nr. 15, aanbieding rapport Halt: het Alternatief?De effecten van Halt beschreven
- Kamerstukken II 2005/06, 29 815, 24 587, nr. 86, aanbieding onderzoeksrapport 'Met meer op één kamer? Meerpersoonskamers in de justitiële jeugdinrichtingen'
- Kamerstukken II 2005/06, 30 332, Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen
- Kamerstukken II 2007/08, 24 587, nr. 241, aanbieding rapport wegloopgedrag van jongeren met een pij-maatregel
- Kamerstukken II 2006/07, 24 587, 28 741, nr. 232, aanbieding rapport 'Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's'
- Kamerstukken II 2007/08, 24 587 en 31215, nr. 255, justitiële jeugdinrichtingen
- Kamerstukken II 2007/08, 24 587, 28 741, nr. 279, financiële dekking van verbetermaatregelen in de justitiële jeugdinrichtingen
- Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 119 Veiligheid begint bij Voorkomen, Plan van aanpak
- Kamerstukken II 2004/05, 28 741, nr. 14 Feiten die tellen, betrokkenheid jeugdigen bij zeer ernstige delicten
- Kamerstukken II 2007/08, 31 215, nr. 1, 2 en 3, aanbieding rapport 'detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdige'
- Kamerstukken II 2008/09, 24 587, nr. 305, stand van zaken verbetermaatregelen in de justitiële jeugdinrichtingen
- Kamerstukken II, 2008/09, 24 587, nr. 308, rapport 'veiligheid binnen tijdelijke jeugdafdelingen in Penitentiaire Inrichtingen'
- Kamerstukken II 2008/09, 24 587, nr. 356, rapport over de uitvoering van het verlofbeleid in de normaal beveiligde justitiële jeugd(behandel)inrichtingen
- Kamerstukken II 2008/09, 28 684, nr. 178 Veiligheid begint bij Voorkomen, eerste voortgangsrapportage
- Kamerstukken II 2008/09, 28 7461, Afdoening van zeer ernstige delicten gepleegd door jeugdigen
- Kamerstukken II 2008/09, 31 308, nr. 5, evaluatie-instrument beleidsdoorlichting
- Kamerstukken II 2008/09, 31 915, wetswijziging in verband met aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties
- Kamerstukken II 2009/10, 24 587, nr. 366, tweede voortgangsrapportage verbetermaatregelen in de justitiële jeugdinrichtingen
- Kamerstukken II 2009-2010 24 587, nr. 371, Beleidsreactie op evaluatieonderzoek Individuele Traject Afdeling (ITA)
- Kamerstukken II 2009/10, 28 684, nr. 253, Veiligheid begint bij Voorkomen, tweede voortgangsrapportage
- Kamerstukken II 2009/10, 24 587, nr. 379, Leegstand in justitiële jeugdinrichtingen





# Projectorganisatie

## Opdrachtgever en eindverantwoordelijkheid

- **mr.drs. R.R. ter Kuile**  
Directeur Justitieel Jeugdbeleid

## Schrijversgroep

- **mr. I. Otting-Noordhoek (vz.)**  
Senior Beleidsadviseur, Directie Justitieel Jeugdbeleid
- **drs. A.W.M. Eijken**  
Senior Beleidsmedewerker, Directie Justitieel Jeugdbeleid/Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit
- **mr. W.S. Leenders**  
Projectmedewerker, Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit
- **J.M.N. Schrover MSc LLM**  
Beleidsondersteuner, Directie Justitieel Jeugdbeleid

## Klankbordgroep (departementaal)

- **mr. M.F.M. de Groot (vz.)**  
Hoofd Afdeling Jeugdsancties en -preventie, plv. Directeur Justitieel Jeugdbeleid
- **P. Bal**  
Senior Beleidsmedewerker, Directie Financieel Economische Zaken
- **mr. M.E. Damave**  
Coördinerend Raadadviseur, Directie Wetgeving
- **drs. G.P. Hoekendijk**  
Strategisch Verkenner, Directie Algemene Justitiële Strategie
- **dr. A.M. van der Laan**  
Senior Onderzoeker, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
- **drs. P. Mikkelsen**  
Persvoorlichter Directie Voorlichting
- **mr. F. van Randwijck**  
Senior Accountmedewerker, Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken

- **A. de Vrij**  
Beleidsadviseur project Veiligheid begint bij Voorkomen

## Klankbordgroep (ketenpartners): Landelijk Overleg Jeugdcriminaliteit

- **mr. L.C. Dubbelman (vz)**  
Officier van Justitie, Vz van het Landelijk platform jeugdofficieren
- **mr. J. Calkoen-Nauta**  
Jeugdrechter
- **J.J.A.M. van der Donk**  
Hoofd Beleid, Raad voor de Kinderbescherming
- **drs. G.L. Fornaro**  
Hoofd Uitvoeringsbeleid JJI, Dienst Justitiële Inrichtingen
- **drs. E.J. Kitselaar**  
Programmamanager Aanpak Jeugdcriminaliteit, MvJ
- **drs. R.M. van der Klei**  
Projectleider jeugdreclassering, MO-groep
- **drs. M.J.M. Mutsaers**  
Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP), Portefeuille jeugd
- **mr. M.E. Polman**  
Landelijk programmamanager Jeugd Politie
- **M. Zwijnenburg, LLM**  
Programmasecretaris Aanpak Jeugdcriminaliteit, MvJ
- **K. Springer**  
Juridisch beleidsmedewerker Centraal Justitieel Incasso Bureau
- **J. Tanis**  
Beleidsmedewerker, Ministerie voor Jeugd en Gezin
- **mr. A.J.H. Voermans**  
Senior beleidsmedewerker Parket-Generaal, Openbaar Ministerie
- **drs. L.R. Vos**  
Senior beleidsmedewerker, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- **drs. E.G. Wiersma**  
Beleidsadviseur Halt Nederland

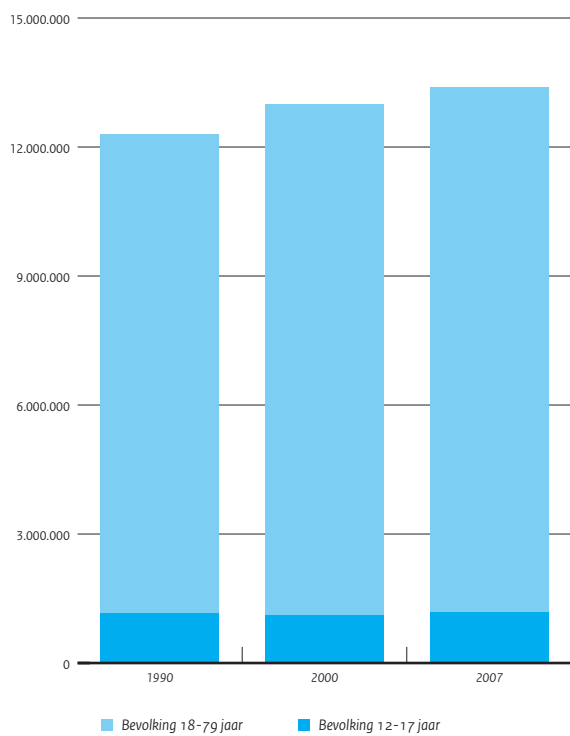
## Ministerie van Financiën

- **drs. ing. H.J. Heeres**  
Senior inspecteur Directoraat-Generaal van  
de Rijksbegroting
- **drs. G.J. Holterman**  
Beleidsmedewerker Directoraat-Generaal van  
de Rijksbegroting
- **drs. A.C. de Weijer**  
Inspecteur der Rijksfinanciën

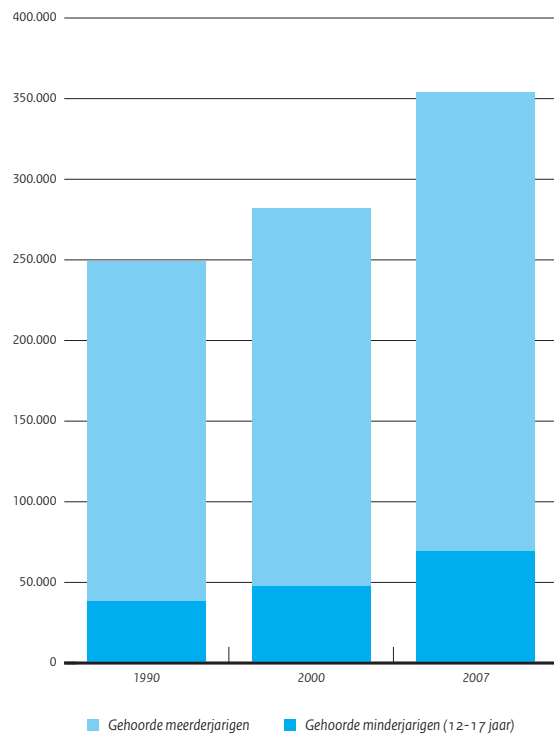


# Bijlage 1

### Nederlandse bevolking (12-79 jaar)



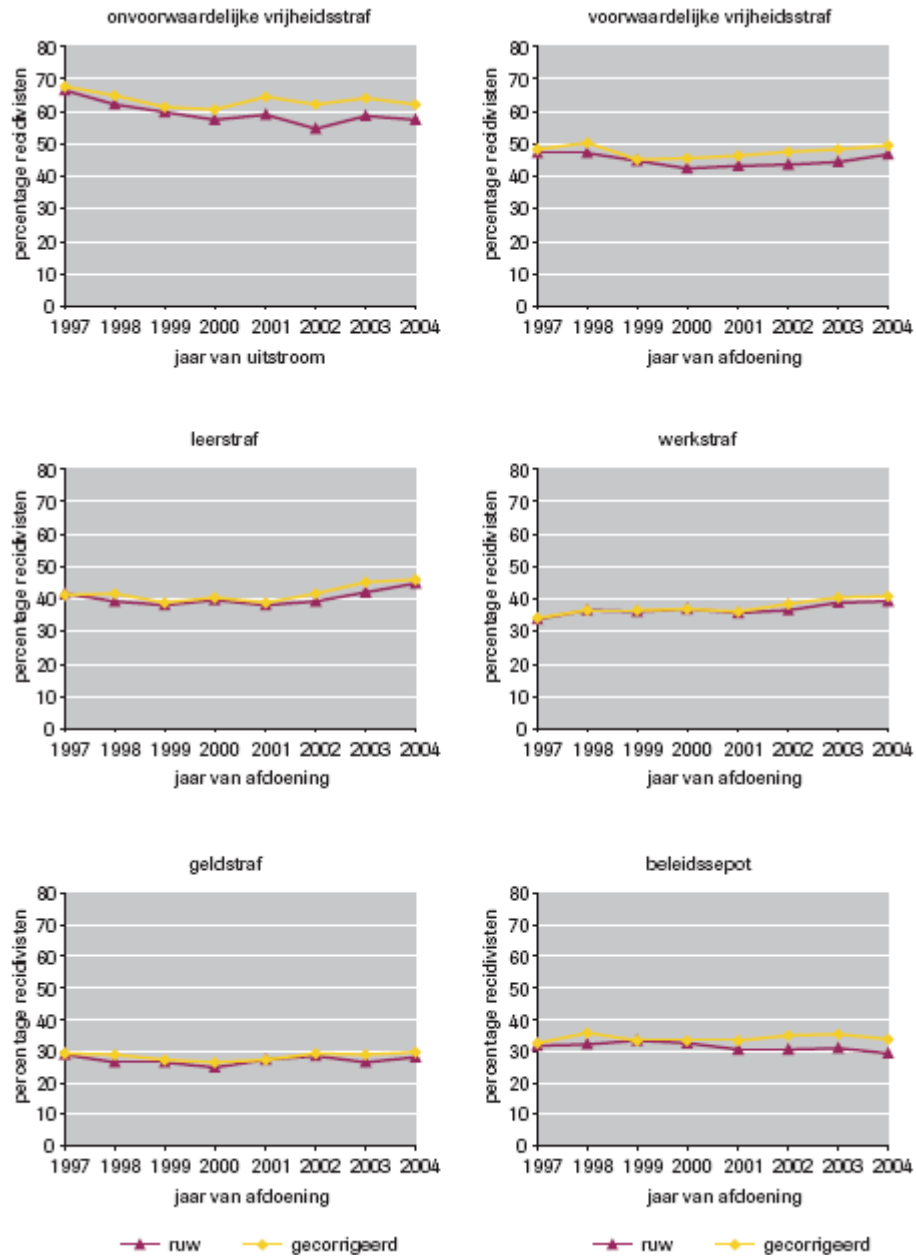
### Door de politie gehoorde verdachten, naar leeftijd



Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2007

# Bijlage 2

Algemene recidive van jeugdige daders binnen 2 jaar na afdoening, naar soort afdoening



Bron: Wartna (2009)



# Bijlage 3

## Geregistreerde criminaliteit, gehoorde verdachten, berechting in eerste aanleg en tenuitvoerlegging (totaaloverzicht minderjarigen)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Bron-tabel
<b>Politie</b>														
gehoorde minderjarige verdachten	41.255	50.817	48.622	46.417	48.309	47.645	47.327	51.140	55.392	61.609	65.030	70.389	68.897	4,30
w.o.														
Halt-verwijzingen*	17.235	21.413	20.867	21.748	20.348	18.948	18.056	19.665	20.951	21.496	22.215	22.985	23.341	
<b>Openbaar Ministerie</b>														
zaken ingeschreven bij het OM	23.923	26.213	27.456	27.535	27.071	26.993	27.544	28.465	31.060	33.819	35.875	36.519	38.924	5,28
zaken afgedaan door het OM	15.887	16.769	18.420	17.768	16.533	17.627	18.873	19.521	20.238	21.193	23.289	24.019	24.700	5,28
w.o.														
sepots	8.294	7.803	7.595	5.944	5.043	5.277	5.066	4.403	3.849	3.745	4.249	4.837	5.130	5,31
w.o.														
technisch sepot	3.518	3.303	3.358	2.916	2.429	2.346	2.164	1.882	1.514	1.489	1.574	1.650	1.914	5,31
beleidssepot	4.776	4.500	4.237	3.028	2.614	2.931	2.902	2.521	2.335	2.256	2.675	3.187	3.216	5,31
transacties (incl. lik-op-stuk)**	3.689	4.822	5.879	6.736	7.276	7.757	9.347	11.048	12.699	13.460	14.780	14.703	14.687	5,31
w.o.														
betaling geldsom	2.944	2.672	1.894	1.686	1.499	1.381	1.351	1.367	1.792	1.438	1.520	1.403	1.629	5,31
taakstraf	7	1.789	3.430	4.356	5.261	5.893	6.670	8.003	8.596	9.507	10.311	10.284	10.018	5,31
<b>Rechtbanken</b>														
zaken afgedaan door de rechter in eerste aanleg***	7.017	7.580	7.442	7.895	8.311	9.004	8.903	10.014	10.782	11.897	12.292	12.441	12.855	5,28
w.o.														
vrijspraken	201	253	263	302	377	449	403	526	554	642	734	902	908	5,36
schuldigverklaringen														
zonder straf	148	129	126	117	107	118	117	161	148	141	161	207	211	5,36
met straf	6.562	7.131	6.996	7.414	7.752	8.343	8.220	9.169	9.944	10.996	11.233	11.210	11.603	5,36
door de rechter in eerste aanleg opgelegde straffen en maatregelen														
w.o.														
(deels) onvoorwaardelijke geldboetes	1.246	948	714	610	586	602	557	464	444	518	503	417	403	5,44
(deels) onvoorwaardelijke jeugddetenties****	1.086	946	871	914	1.007	1.000	1.602	1.813	1.769	1.995	2.265	1.975	1.858	5,45
gemiddelde duur (deels) onvoorwaardelijke jeugddetenties	77	100	114	130	126	122	103	96	83	87	84	76	75	5,46
detentiejaren jeugddetenties	230	260	272	326	347	333	453	477	402	477	518	410	375	5,47
taakstraffen	644	3.318	4.027	4.411	4.804	5.359	5.343	6.151	6.880	7.671	8.033	8.656	9.203	5,43
<b>Tenuitvoerlegging sancties</b>														
gemiddelde gerealiseerde capaciteit JJI*****	972	1.098	1.278	1.464	1.625	1.762	2.017	2.300	2.326	2.495	2.581	2.674	2.768	6,20
gemiddelde bezetting JJI	895	1.025	1.181	1.335	1.500	1.645	1.855	2.023	2.203	2.311	2.382	2.418	2.431	6,20
strafrechtelijk in %	50	52	55	59	59	56	56	52	47	50	50	48	44	6,20
civielrechtelijk in %	50	48	45	41	41	44	44	48	53	50	50	52	56	6,20
door de Raad voor de Kinderbescherming gestarte taakstraffen *****	4.521	6.452	7.925	9.808	11.004	11.764	13.388	15.408	17.254	19.062	20.059	21.847	23.583	6,26

\* In deze cijfers zitten ook de Halt-verwijzingen voor een overtreding, die naar schatting een derde van alle Halt-verwijzingen uitmaken. De gepresenteerde cijfers van door de politie gehoorde minderjarige verdachten hebben uitsluitend betrekking op misdrijven.

\*\* Met ingang van 2001 worden lik-op-stuk-zaken geteld bij 'transacties'.

\*\*\* Exclusief voegingen ter zitting.

\*\*\*\* Inclusief opgelegde tucht-schoolstraffen en arresten. De jeugddetentie is in 1995 in de plaats gekomen van deze straffen. In 1995 werden deze straffen nog opgelegd, in 1996 vinden we ze ook nog in de registratie terug.

\*\*\*\*\* Gerealiseerde capaciteit is het feitelijke aantal plaatsen dat bestemd is voor detentie, opvang en/of behandeling van justitiabelen inclusief tijdelijk niet bruikbare capaciteit.

\*\*\*\*\* De aantallen van 2006 zijn een schatting op basis van 83% van het totale aantal taakstraffen in 2006.

# Bijlage 4. Oordeel WODC over de beleidsdoorlichting

**Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum  
Ministerie van Justitie**

Ministerie van Justitie  
Directeur Justitieel Jeugdbeleid  
T.a.v. de directeur de heer mr. drs. R.R. ter Kuile  
Kamer H 1521

**Onderzoeksafdeling  
Criminaliteit,  
Rechtshandhaving en  
Sancties (CRS)**

Schedeldoekshaven 131  
2511 EM Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
www.wodc.nl

**Contactpersoon**  
Van der Laan  
*senior onderzoeker*

T 070 370 65 61

memo

WODC-reactie op beleidsdoorlichting Jeugdsancties DJJ

**Datum**  
25 mei 2010

**Ons kenmerk**  
CRS/5653206/10

Geachte heer Ter Kuile,

Namens het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum heb ik de verschillende versies van de beleidsdoorlichting van het beleidsterrein jeugdsancties becommentarieerd.

De meest recente versie van de beleidsdoorlichting van het beleidsterrein jeugdsancties, die van april 2010, is een omvangrijke analyse van een veelomvattend, complex en dynamisch bewegend beleidsterrein. Mijn waardering is er voor de projectgroep die het voor elkaar heeft gekregen dit beleidsterrein in een gedegen overzicht weer te geven.

Het commentaar dat is gegeven op de verschillende versies van de beleidsdoorlichting wordt in de hiernavolgende pagina's weergegeven en is in de meest recente versie merendeels door de auteurs van de beleidsdoorlichting verwerkt.

Het commentaar heeft betrekking op de versies van april 2010, oktober 2009 en 8 mei 2009.

Met vriendelijke groet,

Dr. André van der Laan  
*Senior- onderzoeker WODC*

### **Versie april 2010**

In de bijeenkomst waarin de versie van de beleidsdoorlichting is besproken zijn nog twee aandachtspunten aangestipt. Ten eerste ademt de doorlichting vooral de sfeer uit van behaald succes. In het afgelopen decennium zijn er veel inspanningen verricht om de effectiviteit van jeugdsancties te vergroten (bijvoorbeeld werken volgens de What Works principes; gebruik van effectieve interventies; aandacht voor de verschillende schakels in de keten; doorlooptijden e.d.). Dit laat echter onverlet dat het terrein van jeugdsancties volop in beweging is en er ook nog aandachtspunten blijven. Denk bijvoorbeeld aan de implementatie van beleid in de praktijk; het op een integere wijze uitvoeren van interventies; of de effecten/gevolgen van interventies en sanctioneren (waaronder ook detentie) voor specifieke subgroepen. Ten tweede blijft in het kader van effectiviteit van beleid relevant om de onderliggende beleidstheorieën te expliciteren waarin duidelijk wordt gemaakt waarom men bepaalde acties inzet, voor wie en onder welke omstandigheden deze werken.<sup>1</sup>

**Onderzoeksafdeling  
Criminaliteit,  
Rechtshandhaving en  
Sancties (CRS)**

**Datum**  
25 mei 2010

**Ons kenmerk**  
CRS/5653206/10

### **Versie oktober 2009**

Op een aantal punten vraagt de beleidsdoorlichting om verduidelijking van genoemde onderwerpen. De tekst zou krachtiger kunnen worden door een scherpere afbakening van het probleem dat wordt geanalyseerd, een meer consequent gebruik van terminologie, verduidelijking van veronderstelde beleidstheorieën en de beoogde effectma(a)t(en) en een betere onderbouwing van enkele beschreven resultaten (of anders herformulering daarvan in termen van ingang gezet beleid). In deze reactie komen onder meer deze punten aan de orde.

#### **Strafdoelen, effectiviteit van jeugdsancties en uitkomstmaten**

Een eerste verduidelijking betreft de inkadering van het beleidsartikel binnen de gestelde strafdoelen zoals generaal preventieve werking, specifiek preventieve werking, vergelding en resocialisatie. Hoewel in het stuk op verschillende plaatsen naar deze strafdoelen wordt verwezen, zou het verhelderend zijn om de relatie tussen de strafdoelen en jeugdsancties te (beknopt) expliciteren. Dit zou m.i. dan ook de mogelijkheid bieden effectiviteit van jeugdsancties breder op te vatten dan enkel recidive. Recidive is een belangrijke en centrale uitkomstmaat om de effectiviteit van jeugdsancties te meten, maar wel 'eng' in de zin dat ook andere uitkomstmaten relevant zijn, zoals toeleiding naar werk of opleiding. In de beleidsdoorlichting wordt niet duidelijk gemaakt waarom recidive als effectmaat nu te verkiezen is boven andere factoren. Verder kan het expliciteren van de relatie tussen strafdoelen en jeugdsancties ook duidelijk maken dat effectiviteit ook beschouwd kan worden in termen van vergelding. Dit laatste is relevant als men de roep uit de samenleving om 'strenger te straffen' ook als een belangrijke oorzaak ziet (p. 18).

---

<sup>1</sup> Researchsynthesen kunnen hierbij relevant zijn. Zie bijvoorbeeld Kleemans, E.R., Klein Haarhus, C., Leeuw, F. & Van Ooyen-Houben (2007). Law enforcement interventions in the Netherlands: mapping interventions and 'browsing' for evidence. In Evidence & Policy, 3(4), pp 487-504.

### **Consequente terminologie**

De terminologie is niet altijd even consequent of in sommige gevallen vaag. Dat maakt dat het niet altijd duidelijk waarop de tekst van toepassing is en of in de verschillende delen van de tekst nu dezelfde termen worden bedoeld. Een goede afbakening van deze termen kan de tekst verduidelijken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de termen 'ernstige delicten' en 'effectiviteit van jeugdsancties'.

Een vraag is op welk gedragsprobleem de beleidsdoorlichting betrekking heeft. Men richt zich op jeugdcriminaliteit, maar gaat het daarbij om misdrijven én overtredingen? In de introductie wordt over ernstige delicten gesproken als feiten die de rechtsorde schokken. De relatie met de ernstige delicten die in hoofdstuk 1 worden beschreven, bij de hoofdstraffen, is niet duidelijk omdat daar ook sancties worden beschreven die gelden voor overtredingen (bijv. Halt). Een duidelijke afbakening van jeugdcriminaliteit is relevant omdat dat ook duidelijk maakt op welke sancties de tekst betrekking heeft. Indien ook overtredingen tot het onderwerp van studie behoren, zouden bijvoorbeeld ook bekeuringen aan de orde komen. Hoewel voorstelbaar is dat dit onwenselijk is gegeven het beleidsterrein waarop de doorlichting betrekking heeft, betekent het wel dat het probleem scherper afgebakend kan worden.

Ook ten aanzien van 'effectiviteit van jeugdsancties' is de tekst ambigu. Is 'niet-optimaal' (p. 17) hetzelfde als 'niet-effectief'? En wanneer is een jeugdsanctie effectief? Men geeft nu aan dat effectiviteit wordt gemeten in termen van recidivereductie. Betekent dit dat de afwezigheid van recidive een indicatie is voor effectiviteit, of is een daling in de ernst of frequentie van recidive ook een wenselijke indicatie? Juist omdat effectiviteit van jeugdsancties centraal staat, is het relevant de effect indicatoren helder weer te geven.

### **Het probleem: duidelijker afbakenen**

In het eerste hoofdstuk wordt het probleem dat aanleiding is geweest voor het beleid beschreven. De samenvattende box aan het begin van dit hoofdstuk verwacht. Daaruit ontstaat de indruk dat het probleem alleen te maken heeft met jeugdsancties die niet effectief zijn, terwijl de tekst in het hoofdstuk aangeeft dat de aanhoudend hoge jeugdcriminaliteit en recidive het probleem zijn dat aanleiding is voor het beleid (p15). Het hoofdstuk hinkt op twee gedachten: is het probleem de jeugdcriminaliteit / recidive of is het probleem de (in)effectiviteit van jeugdsancties? Of is beide het probleem van de beleidsdoorlichting? Een scherpere afbakening van het probleem maakt de tekst en de relaties met de besproken onderwerpen duidelijker.

De redenering dat de jeugdcriminaliteit zich lijkt te verharden, maar dat dit niet verwonderlijk is vanwege de experimentele levensfase waarin jongeren zich bevinden (p. 15-16), is bevreemdend. Het eerste wijst op de komst van cohorten van jongeren die meer dan voorgaande cohorten geneigd zijn tot ernstige vormen van criminaliteit (de zogenoemde 'predatory' hypothese)<sup>2</sup>. De verwijzing naar de experimentele levensfase verwijst daarentegen naar normaal opgroeiedrag.

---

<sup>2</sup> Een hypothese die overigens niet waarschijnlijk is voor de gehele populatie jongeren. Er is namelijk (nog) geen wetenschappelijk bewijs voor een verharding onder de huidige generatie jongeren ten opzichte van voorgaande generaties. Men baseert zich hierbij vooral enkele signalen uit het veld. Zie ten aanzien van de situatie in de VS bijvoorbeeld Cook, P.J. & Laub, J.H. (2002). After the epidemic. Recent trends in youth violence in the United States. In *Crime and Justice*, 29, pp. 1-37.

Onderzoeksafdeling  
Criminaliteit,  
Rechtshandhaving en  
Sancties (CRS)

Datum  
25 mei 2010

Ons kenmerk  
CRS/5653206/10

### Oorzaken van het probleem

In hoofdstuk 2 worden de oorzaken van het probleem genoemd. Hier wordt duidelijk dat het probleem de effectiviteit van jeugdsancties betreft. Het hoofdstuk beschrijft vijf oorzaken (gebrekkige kennis over oorzaken van criminaliteit; kwaliteit van interventies; samenhang in keten; sanctiecapaciteit; en veiligheid). Het is onduidelijk waarom deze vijf als oorzaken worden gezien en niet andere. Denk bijvoorbeeld aan de de onmogelijkheid altijd consequent op crimineel gedrag te kunnen reageren (pakkans, strafkans e.d.); de snelheid waarmee de sanctie volgt op het gedrag; afstemming doelgroep – en opgelegde sanctie; de vraag of een sanctie als vrijheidsbeneming op zich geen gedragsverandering teweeg kan brengen of mogelijk zelfs averechts kan werken.<sup>3</sup> Het hoofdstuk kan aan kracht winnen als duidelijk wordt gemaakt waarom het juist deze oorzaken en niet andere relevant zijn.

### Doelstellingen

In hoofdstuk 4 kan het antwoord op de vraag strakker worden geformuleerd. De doelstelling 'er moeten effectievere interventies komen' als oplossing voor het probleem 'jeugdsancties kunnen effectiever zijn' lijkt me evident, maar zegt niet veel.

De What Works beginselen worden gecategoriseerd onder het kopje beleidsstrategieën. Dit is me niet duidelijk, de What Worksbenadering is toch vooral een invulling van de persoonsgerichte aanpak? Een optie is dit punt onder te brengen onder de paragraaf persoonsgerichte aanpak.

### Veronderstelde (beleids)theorieën

In hoofdstuk 5 worden instrumenten (interventies / aanpakken / maatregelen) besproken die worden ingezet om het probleem aan te pakken. Het wordt niet duidelijk wat nu de veronderstelde (beleids)theorieën zijn waarom deze instrumenten zouden werken, gegeven het gestelde doel. De veronderstelde theorieën zijn a) onvoldoende onderbouwd en b) conditioneel.

a) Zo is het bijvoorbeeld onvoldoende onderbouwd waarom flexibele sanctiecapaciteit tot effectievere jeugdsancties zouden leiden (§5.1.2), of waarom de mate van veiligheid effect heeft op vergelding (§4.3).

b) Tevens zijn aannames soms conditioneel. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanname dat het uitvoeren van sancties in de eigen omgeving leidt tot effectievere sancties (§5.1.3) - als de eigen omgeving criminogeen is dan vergroot dit de kans op recidive – en de aanname dat als er samenwerkingsverbanden zijn tussen ketenpartners deze direct leidt tot effectievere jeugdsancties (§5.3.2) – dit geldt namelijk alleen als bij de verschillende partners ook effectieve methoden worden gebruikt.

Verder worden in dit hoofdstuk al resultaten van verbetertrajecten beschreven zonder deze aantoonbaar te maken. Bijvoorbeeld in §5.4 de evaluatie van de ITA (ook gesignaleerd door de auteurs zelf); de veiligheid in de JJI's is verbeterd (er

<sup>3</sup> In de beleidsdoorlichting wordt vooral ingegaan op de positieve gevolgen van ingezet / veranderd beleid. De averechte effecten van jeugdsancties komen beperkt aan de orde (met uitzondering van de groepssancties). Ten aanzien van vrijheidsbenemende sancties zijn er recent enkele studies gedaan waaruit de beperkte en mogelijk negatieve effecten blijken. Zie bijvoorbeeld Wermink, Blokland, Nieuwbeerta en Tollenaar (2009), Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen, In Tijdschrift voor Criminologie, 51, pp. 211-228. En Gatti, Tremblay & Vitaro (2009). Iatrogenic effect of juvenile justice. In Journal of Child Psychology & Psychiatry, 50, pp. 991-998.

Onderzoeksafdeling  
Criminaliteit,  
Rechtshandhaving en  
Sancties (CRS)

Datum  
25 mei 2010

Ons kenmerk  
CRS/5653206/10

is een verbetertraject ingezet, maar is al aangetoond dat dit effect heeft gehad?); de basismethodiek is verbeterd (die is toch net ingevoerd?).

Onderzoeksafdeling  
Criminaliteit,  
Rechtshandhaving en  
Sancties (CRS)

Datum  
25 mei 2010

Ons kenmerk  
CRS/5653206/10

#### **Effectiviteit van de sancties**

In hoofdstuk 6 wordt ondermeer aangegeven dat de effecten van jeugdsancties zullen worden onderzocht. Daarbij richt men zich specifiek op een recidivemeting zonder daarbij te nuanceren dat enkel een recidivemeting onvoldoende is om de effectiviteit van sancties te kunnen bepalen.<sup>4</sup> Om effecten van sancties / interventies te kunnen vaststellen, worden zogenoemde (quasi) experimentele studies voorgesteld waarin het verloop binnen een interventie groep wordt vergeleken met een controlegroep. Dergelijk onderzoek vindt volgens beleid nog niet voldoende plaats vanwege de intensieve en kostbare methodologie. Hierbij speelt ook mee dat er soms ethische bezwaren worden geopperd over het uitvoeren van een experimenteel onderzoek in het strafrechtelijke circuit en wordt er niet altijd bijtijds stilgestaan dat bij invoering van een nieuwe sanctie, interventie of beleidsvorm ook onderzoek aangevraagd moet worden voor een effectmeting. Een opmerking die hierbij op z'n plaats is, is dat vanuit wetenschappelijke hoek genuanceerder aangekeken wordt tegen de vermeende 'gouden standaard' van experimenteel onderzoek. Een belangrijke beperking die hierbij wordt genoemd is dat dergelijke type onderzoeken vooral interne validiteit bieden, maar dat de resultaten niet altijd goed generaliseerbaar zijn. Daarom wordt ook aangeraden om ook de onderliggende theorieën en mechanismen te bestuderen en te evalueren. Op het justitiële terrein worden hiertoe al aanzetten gedaan.<sup>5</sup>

#### **Andere beleidsterreinen**

In hoofdstuk 7 worden andere beleidsterreinen beschreven die effecten hebben op jeugdsancties. Daar wordt niet ingegaan op de aanbodkant, meer specifiek het aanbod vanuit de opsporing. Een belangrijke verklaring voor de stijging van de jeugdcriminaliteit betreft de prestatiecontracten gemaakt met de politie in 2001/2002.<sup>6</sup> Dit heeft ook tot gevolg gehad dat er een toegenomen aandacht is voor jeugdcriminaliteit in den brede. Het effect van deze afspraken is dat er ook veel verdachten verdachten zijn bijgekomen die relatief lichtere feiten hebben gepleegd. Hierdoor neemt de druk op de strafrechtelijke keten en daarmee ook op de jeugdsancties sterk toe.

#### **Versie 8 mei 2009**

Vorgelegd is een eerste versie van de beleidsdoorlichting. Hierin wordt duidelijk dat het voorstelde plan van aanpak ook gevolgd wordt. Deze versie levert de volgende algemene punten van commentaar op. Deze punten zijn tijdens een bespreking mondeling toegelicht.

---

<sup>4</sup> Zie hierover bijvoorbeeld Wartna (2009) In de oude fout. Over het meten van recidive en vaststellen van het succes van strafrechtelijke interventies. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld Kleemans e.a. (2010) noot 1.

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld Vollaard (2004) Gelijke beschikbaarheid, ongelijke handhaving, Den Haag: CPB; Wittebrood & Nieuwbeerta (2006). Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit. Vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit. Tijdschrift voor Criminologie, 48, 227-242.



Het 'probleem' waarop de beleidsdoorlichting zich richt is onvoldoende duidelijk beschreven. Uit het antwoord gegeven op vraag 1 ontstaat de indruk dat het probleem a) jeugdcriminaliteit in het algemeen of b) recidive in het bijzonder kan zijn, maar ook c) de mogelijke ineffectiviteit van jeugdsancties. Uit het antwoord op vraag 2 wordt duidelijk dat men zich vooral toespitst op de (in)effectiviteit van jeugdsancties. Wat is nu het probleem waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft? Als 'jeugdcriminaliteit' of 'recidive' het probleem is dan kunnen jeugdsancties een middel zijn om daarop te reageren. Als ineffectieve jeugdsancties het probleem zijn (bijv. blijkend uit recidive, zie ook hieronder), dan kan daar de nadruk meer op komen te liggen. Relevant daarbij is vermelden dat de focus van het overheidsbeleid in de afgelopen vijf a tien jaar meer is komen te liggen op effectiviteit. Dit heeft bij sancties geleid tot het uitwerken van de What Works principes. Dit kan duidelijker worden geformuleerd.

In de beleidsevaluatie staat ook de effectiviteit van jeugdsancties centraal. Onduidelijk wordt op welke principes het sanctiestelsel is gebaseerd. Naast de strafdoelen (verging, algemene en speciale preventie, en resocialisatie), kan daarbij ook gedacht worden aan psychologische principes voor straffen zoals consequent, duidelijk gerelateerd aan het delict, snel volgend op het delict en een duidelijke pakkans. Deze principes zouden ook duidelijker geformuleerd kunnen worden.

Het doel recidivereductie is weliswaar duidelijk meetbaar, maar het levert ook problemen op als het gaat om de effectiviteit van jeugdsancties. Recidive is van meer factoren afhankelijk dan alleen jeugdsancties, zoals de risico en beschermende factoren in het milieu waar een jongere uit komt en na de sanctie weer terugkeert; de dagbesteding na de sanctie; e.d.

**Onderzoeksafdeling  
Criminaliteit,  
Rechtshandhaving en  
Sancties (CRS)**

**Datum**  
25 mei 2010

**Ons kenmerk**  
CRS/5653206/10



Dit is een uitgave van:  
Ministerie van Justitie | Directie  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
[www.justitie.nl](http://www.justitie.nl)

© Juni 2010 | Publicatienr: J-1043