



Ministerie van Justitie en Veiligheid

Beleidsdoorlichting justitiële jeugdsancties (art. 34.5)

Colofon

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen

Directie Sanctietoepassing en Jeugd

DSenJ

Turfmarkt 147

2511 DP Den Haag

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

www.rijksoverheid.nl/venj

Beleidsdoorlichting justitiële jeugdsancties (2010 – 2015)

Inhoud

Samenvatting	
Hoofdstuk 1	
Inleiding en relatie met de vorige doorlichting	9
Hoofdstuk 2	
Aanleiding, afbakening en onderzoeksmethode	11
Hoofdstuk 3	
Rol van de Rijksoverheid en de doelstellingen van het beleid	15
Hoofdstuk 4	
De beleidstheorie, aard en omvang van het beleid	19
Hoofdstuk 5	
Onderzoek naar doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid	25
Hoofdstuk 6	
Doelrealisatie en de doeltreffendheid van het beleid	29
Hoofdstuk 7	
De doelmatigheid van het gevoerde beleid	41
Hoofdstuk 8	
Een verkenning van de beleidsopties bij 20% minder middelen	47
Hoofdstuk 9	
Conclusies en verbetervoorstellen	51
Bijlagen	
Bijlage 1 Straffen en maatregelen in het jeugdstrafrecht	53
Bijlage 2 Literatuurlijst	57
Bijlage 3 Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek	61
Bijlage 4 Oordeel onafhankelijke deskundigen	63

Samenvatting

In deze doorlichting staat het beleid inzake de justitiële jeugdsancties, zoals dat gevoerd is in de periode 2010 tot en met 2015, centraal. Het gaat daarbij om de vraag of de doelstellingen van dat beleid zijn bereikt (doelrealisatie), of dit het gevolg is geweest van dat beleid (doeltreffendheid) en of de uitvoering van het beleid kostenefficiënt is geweest (doelmatigheid). Verder is invulling gegeven aan de vraag welke beleidsopties er zijn wanneer er 20% minder middelen beschikbaar zijn op het onderzochte begrotingsartikel.

De overall doelstelling van het justitieel jeugdsanctiebeleid is om de geregistreerde jeugdcriminaliteit in Nederland structureel te laten dalen. Dat streven is – in relatie tot jeugdigen die delicten plegen – terug te brengen tot vier doelstellingen:

1. Vergelding
2. Adequate opvoeding en behandeling
3. Maatschappijbeveiliging en
4. Recidivevermindering

Om een oordeel over de doelrealisatie te kunnen geven dient eerst te worden vastgesteld of er bij de verschillende doelen van het jeugdsanctiebeleid concrete (kwalitatieve of kwantitatieve) indicatoren en normen zijn gesteld. Bij de eerste twee doelen is dat niet het geval; alleen voor wat betreft de strafdoelen ‘maatschappijbeveiliging’ en ‘vermindering recidive’ zijn gekwantificeerde doelen gesteld.

Het (kunnen) vaststellen van de doelrealisatie geeft nog geen antwoord op de vraag of het beleid ook een bijdrage heeft geleverd aan het realiseren van de strafdoelen (doeltreffendheid). Hiertoe dient bestaand, onafhankelijk onderzoek een antwoord te geven.

Voor wat betreft de doelmatigheid geldt in eerste instantie dat wanneer het beleid niet doeltreffend is het per definitie ook niet doelmatig kan zijn. Idealiter wordt de doelmatigheid gekoppeld aan de doeltreffendheid van het beleid. Dit is echter vaak niet mogelijk. In dat geval wordt gekeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de verschillende organisaties. Hiervoor zijn de kostprijzen van de verschillende producten over de onderzoeksperiode in kaart gebracht waarmee een zeker inzicht kan worden gegeven in de ontwikkeling van de doelmatigheid. Gelet op het feit dat beleidswijzigingen ook van invloed kunnen zijn op de kostprijzen is het lastig om vergaande conclusies over de doelmatigheid te trekken.

Beleidstheorie

Het is voor wat betreft justitiële jeugdsancties niet eenvoudig één overkoepelende beleidstheorie te reconstrueren, daarvoor is het veld te dynamisch en de problematiek te complex. Wel zijn er een aantal overkoepelende elementen te benoemen.

Daarbij is de belangrijkste constatering dat het beleid net zoals in de voorliggende periode (2004-2009) in hoofdzaak steeds gericht is op het terugdringen van de recidive onder jongeren (strafdoel 4). Hierbij staat een zogenaamde persoonsgerichte aanpak van de dader centraal.

De theoretische veronderstelling en daarmee de beleidstheorie hierachter is dat maatwerk bij het opleggen en uitvoeren van een straf of maatregel effectiever is bij het voorkomen van herhalingscriminaliteit dan een ‘standaard sanctie’, omdat de sanctie zich met maatwerk kan richten op de individuele criminogene en beschermende factoren.

De persoonsgerichte aanpak omvat een aantal steeds terugkerende elementen:

- De straf of maatregel is op de dader toegesneden
- Contextgericht: de omgeving van de jongeren betrekken bij de aanpak
- Snel, vroegtijdig en consequent ingrijpen
- Inzetten van wetenschappelijk getoetste gedragsinterventies die ingrijpen op risicofactoren
- Nazorg met het oog op goede re-integratie in de samenleving

Het in de onderzoeksperiode ingezette beleid is grotendeels gericht geweest op het versterken, verbeteren of verbreden van de elementen die samen de persoonsgerichte aanpak vormen.

Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

In deze beleidsdoorlichting is op basis van onafhankelijk onderzoek een uitspraak gedaan over de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De hoeveelheid uitgevoerd en opgeleverd onderzoek is groot, de hoeveelheid onderzoek dat daadwerkelijk inzicht oplevert in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is echter beperkt.

Strafdoelen, doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Strafdoel	Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Vergelding	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Adequate opvoeding en behandeling	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Maatschappijbeveiliging	Deels	Deels	Onbekend
Vermindering recidive	Nee, niet volledig	Ja	Onbekend

Alleen voor het strafdoel 4: vermindering recidive is voldoende bruikbaar onderzoek beschikbaar om een antwoord op de doeltreffendheidsvraag te geven.

Voor wat betreft het terugdringen van de recidive kan geconcludeerd worden dat de geformuleerde doelstelling (een daling van de tweejaarsrecidive in 2010 met 5,8 procentpunten ten opzichte van 2002) niet volledig is behaald: de feitelijke daling van de recidive is minder sterk dan was beoogd. Wel is het aannemelijk dat de daling van de recidive mede is veroorzaakt door het gevoerde beleid, zo blijkt uit *Terugval in Recidive* (2014) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en Regioplan en het vervolgonderzoek *De implementatie van beleid gericht op recidivereductie. Een actualisatie van het deelonderzoek 'Verklaringen daling recidive'* (2017).

Voor wat betreft strafdoel 1, vergelding, geldt dat er onvoldoende onderzoeksmateriaal beschikbaar is om een uitspraak over de doelrealisatie te kunnen doen. Hiermee is een uitspraak over de doeltreffendheid uiteraard ook niet mogelijk.

Bij strafdoel 2, adequate opvoeding en behandeling, is in de onderzoeksperiode geen geoperationaliseerde norm vastgesteld en kan er derhalve geen uitspraak over de doelrealisatie noch doeltreffendheid worden gedaan.

Bij strafdoel 3, maatschappijbeveiliging, kan worden vastgesteld dat deels aan de gestelde normen is voldaan en daarmee de doelstelling deels gerealiseerd is.

Voor wat betreft het aantal onttrekkingen is ieder jaar in de onderzoeksperiode aan de gestelde norm voldaan, en bij het aantal ontvluchtingen is in vier van de zes jaar aan de gestelde norm voldaan.

Het ontbreekt aan onderzoek om vast te kunnen stellen of het (grotendeels) realiseren van deze doelstelling ook is te relateren aan het gevoerde beleid, waarbij moet worden opgemerkt dat het voorkomen van ontvluchtingen en onttrekkingen wel expliciet onderdeel is van het uitvoeringsbeleid van DJI en ook een continu aandachtspunt is bij het personeel in de JJI's.

Bij geen van de vier strafdoelen kan er een relatie worden gelegd tussen het gevoerde beleid en de vraag of dat beleid ook op een doelmatige manier ten uitvoer is gelegd.

Er is – zoals hierboven reeds geschetst – gekeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de verschillende organisaties in relatie tot de producten en diensten die zij leveren. De ontwikkeling van de kostprijzen laten een divers beeld zien. Een eenduidige conclusie trekken is niet mogelijk omdat de verschillende producten gedurende de onderzoeksperiode ook diverse malen zijn gewijzigd (door bijvoorbeeld beleidskeuzes of wetswijzigingen).

Afsluitend

In de onderzoeksperiode is de geregistreerde jeugdcriminaliteit in Nederland fors gedaald. Ook de recidive onder jeugdigen is gedaald. Op basis van het eerder genoemde onderzoek van Regioplan en het WODC (2014 en 2017) is vast te stellen dat het aannemelijk is dat de daling van de recidive onder jeugdigen mede het gevolg is van het gevoerde beleid.

Het ontbreekt echter voor een groot deel aan concrete en kwantificeerbare beleidsdoelstellingen waardoor de doelrealisatie meestal niet is vast te stellen. Daarnaast is onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid vaak niet voorhanden, waardoor deze twee vragen evenmin afdoende kunnen worden beantwoord.

Hieruit volgt dat wanneer aan het begin van een beleidscyclus geen concrete doelstellingen worden geformuleerd, doelrealisatie niet kan worden vastgesteld en daarop volgend onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid welhaast onmogelijk is. In de kern gaat het hier om het – onvolledig of onvolmaakt – uitvoeren van een beleidscyclus.

Indien deze discrepantie niet weggenomen wordt betekent dit dat ook een volgende beleidsdoorlichting van het betreffende artikel tot een suboptimaal resultaat zal leiden als het gaat om het vaststellen van de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. De hieraan gekoppelde aanbeveling is dan ook om de beleidscyclus op de volgende punten te amenderen:

- stel bij de beleidsontwikkeling zo concreet mogelijke doelen vast, bij voorkeur kwantificeerbaar;
- bepaal wanneer deze doelen bereikt moeten zijn;
- stel vast hoeveel middelen beschikbaar komen om de doelen te realiseren en welke instrumenten daarvoor ingezet worden;
- voer altijd een procesevaluatie uit van het gevoerde beleid;
- stel vast of de doelstellingen bereikt zijn;
- voer altijd een evaluatie gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid uit, waarbij de planning aansluit bij de fasering van beleidsdoorlichtingen.

Hoofdstuk 1

Inleiding en relatie met de vorige doorlichting

Deze beleidsdoorlichting gaat over de tenuitvoerlegging van justitiële jeugdsancties in de periode 2010 tot en met 2015 (begrotingsartikel 34.5).

Deze doorlichting sluit daarmee naadloos aan op de beleidsdoorlichting jeugdsancties uit 2010 over de periode 2004 tot en met 2009 (destijds begrotingsartikel 14.2).¹

Een belangrijke lijn uit de doorlichting van 2010 was de vaststelling dat ‘terugdringen recidive’ in de voorliggende periode steeds meer nadruk heeft gekregen. In 2002 werd geconstateerd dat de criminaliteits- en recidivecijfers onder jongeren hoog waren: van alle jeugdigen die een sanctie ondergingen had 41% na twee jaar één of meer justitiecontacten; na zes jaar was het recidivepercentage gestegen tot 57%.

Met de start van het programma ‘Naar een veiliger samenleving’ in 2002 is de doelstelling van het beleid sterker komen te liggen op recidivereductie. Door middel van een ‘persoonsgerichte’ aanpak zou deze doelstelling behaald kunnen worden.

In 2004 t/m 2009, de periode van de vorige doorlichting, was de beleidsinzet in grote lijnen enerzijds gericht op het beschikbaar krijgen van voldoende sanctiecapaciteit en anderzijds op de introductie van de persoonsgerichte aanpak. De beleidstheorie hierachter was dat een ‘op de jeugdige dader toegespitste sanctie’ meer effect zal hebben op het stoppen van een (ontluikende) criminele carrière dan een meer standaard sanctie. Ofwel: bij de sanctietoepassing moet rekening worden gehouden niet alleen met de ernst van het delict, maar ook met de achtergrond, persoonlijkheid en sociale context van de dader.

De beleidsinzet was onder meer gericht op de volgende terreinen:

- voorzien in voldoende sanctiecapaciteit;
- verbreden van het beschikbare sanctie-instrumentarium;
- zorgdragen dat sancties snel, gericht, samenhangend en veilig worden uitgevoerd;
- verkorten van de doorlooptijden in de strafrechtketen;
- verhogen van de kwaliteit van de gedragsinterventies;
- verbeteren van de samenwerking in de jeugdstrafrechtketen.

Uit de vorige doorlichting bleek dat op alle hierboven genoemde terreinen vooruitgang is geboekt en er over het algemeen dus sprake is van een (meer) adequate tenuitvoerlegging van justitiële jeugdsancties.

Zo zijn de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen verbeterd en worden straffen en maatregelen grotendeels extramuraal ten uitvoer gelegd waardoor de kans op recidive verkleind wordt. Daarnaast is het aantal ontvluchtingen en onttrekkingen uit justitiële jeugdinrichtingen gering.

Als laatste kan vermeld worden dat de instelling van de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie ertoe heeft geleid dat alleen interventies die bewezen effect sorteren gehandhaafd blijven in het interventiearsenaal.

Bij de meeste strafdoelen ontbrak het echter aan gekwantificeerde doelstellingen zodat doelrealisatie niet kon worden vastgesteld.

¹ Kamerstuk 31 101, nr. 8

Voor wat betreft recidivereductie is al in het programma 'Naar een veiliger samenleving' een concrete, kwantitatieve doelstelling opgenomen, namelijk 10%-punt recidivereductie in 2010 ten opzichte van 2002². Het jaar 2010 ligt echter buiten de onderzoeksperiode van de vorige doorlichting, zodat een finaal oordeel over doelrealisatie op dat moment nog niet gegeven kon worden, maar in onderhavige doorlichting dus wél mogelijk is. Wel is duidelijk dat aan het eind van de onderzoeksperiode sprake was van een daling van de recidivecijfers.

Voortzetting van beleid

Het beleid in de huidige periode bouwt op een aantal belangrijke punten voort op het beleid uit de vorige periode. Zo is de persoonsgerichte aanpak gehandhaafd en verder verstevigd. De beleidstheorie hierachter is waar mogelijk wetenschappelijk onderbouwd.

Ook de strafdoelen die in de periode van de vorige beleidsdoorlichting centraal stonden, komen in de huidige doorlichting weer terug.

De context van de aanpak van jeugdcriminaliteit is eveneens onveranderd gebleven. Terecht werd in de vorige doorlichting gesteld dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid alleen met strafrechtelijke interventies een vermindering van de criminaliteit niet kan realiseren.

In de periode die in onderhavige beleidsdoorlichting wordt geëvalueerd, is dan ook gewerkt aan een aanpak van jeugdcriminaliteit door middel van een combinatie van preventie, repressie en nazorg. Hierbij spelen vele factoren die buiten de directe werkingssfeer liggen van Justitie en Veiligheid een belangrijke rol in de aard en omvang van de jeugdcriminaliteit, zoals opvoeding, het sociale milieu waarin de jongere zich bevindt, school(prestaties) en de toegang tot de arbeidsmarkt.

² Later is deze doelstelling herberekend naar 5,8% daling van de 2-jaarsrecidive.

Hoofdstuk 2

Aanleiding, afbakening en onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk wordt de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting beschreven. Deze heeft betrekking op artikel 34.5 van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid en betreft de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke jeugdsancties en de aanpak van jeugdcriminaliteit.

Aanleiding en doel

Op grond van de Comptabiliteitswet (nader uitgewerkt in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 van het Ministerie van Financiën³) worden de beleidsartikelen van de Rijksbegroting minimaal eens per zeven jaar geëvalueerd.

Het doel van een beleidsdoorlichting is om een antwoord te geven op de vragen of 1) het ingezette beleid doeltreffend is geweest (de effectiviteitsvraag) en 2) het beleid op een kostenefficiënte manier is uitgevoerd (de doelmatigheidsvraag).

Het beoogde doel van het beleid is geformuleerd in de operationele doelstelling van het te evalueren begrotingsartikel zoals dit in de onderzoeksperiode heeft geluid, verduidelijkt en uitgewerkt in opeenvolgende begrotingen, beleidsagenda's, programma's en beleidsbrieven.

Van een doelmatige uitvoering is sprake wanneer de kosten in een redelijke verhouding staan tot realisatie van de doelen.

Naast de vragen naar effectiviteit en doelmatigheid dient ook de vraag beantwoord te worden wat de beleids-opties zijn in het geval er significant minder budget (20%) beschikbaar is. Het antwoord op deze vraag voegt een vooruitkijkend element aan de beleidsdoorlichting toe.

Afbakening van het beleidsonderzoek

In deze beleidsdoorlichting wordt artikel 34.5 van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid geëvalueerd. De vorige beleidsdoorlichting (van toen nog artikel 14.2) behelsde de periode 2004 tot en met 2009. Deze doorlichting sluit hierop aan en behandelt de periode 2010 tot en met 2015.

De algemene doelstelling van artikel 34 uit de begroting 2017 luidt:

Het borgen van de veiligheid door de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, het bevorderen van het nemen van preventieve maatregelen door burgers en bedrijven, het versterken van de positie van slachtoffers, het beschermen van jeugdigen die in hun ontwikkeling worden bedreigd in de opvoed- en leefsituatie en het realiseren van een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit en geweld in huiselijke kring.

³ RPE, Strt. 2014, nr. 27142

De onderdelen 'preventieve maatregelen' en 'slachtofferzorg' zijn reeds in 2013 en 2014 doorgelicht en worden derhalve niet meegenomen in deze doorlichting.⁴ Bij de doorlichting slachtofferzorg is het strafdoel 'herstel ontstane leed' integraal geëvalueerd. Dit strafdoel zal in deze doorlichting niet meer aan de orde komen. Het onderdeel 'de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen' wordt eveneens in 2017 uitgevoerd en afgerond.

Het onderdeel jeugd wordt gesplitst over twee beleidsdoorlichtingen: het onderdeel justitiële jeugdsancties vormt het onderwerp van deze doorlichting en het onderdeel jeugdbescherming (waaronder ook geweld in huiselijke kring) wordt in 2019 doorgelicht.

Onderhavige doorlichting heeft aldus betrekking op de volgende doelstelling:

Het borgen van de veiligheid door de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties (N.B. alleen voor zover het jeugdsancties betreft) en het realiseren van een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit.

Het budgettaire beslag conform de begroting 2017 voor het door te lichten onderdeel bedraagt ruim €167 mln., aflopend naar €160 mln. in 2021.

34.5 Jeugdsancties	2016	2017	2018	2019	2020	2021
DJI – jeugd	141.791	136.410	135.660	135.813	135.613	135.413
Halt	10.587	10.161	10.042	10.042	10.042	10.042
Risicojeugd en jeugdgroepen	3.864	1.999	1.999	1.999	1.999	1.999
Taakstraffen/erkende gedragsinterventies	3.921	3.921	3.921	3.921	3.921	3.921
Overig Jeugdbescherming en jeugdsancties	7.671	7.476	8.455	8.650	8.650	8.650
Totaal	167.834	159.967	160.077	160.425	160.225	160.025

⁴ Zie Kamerstukken II 2012/13, 33 199, nr. 2 (beleidsdoorlichting preventiemaatregelen) en Kamerstukken II 2013/2014, 33 199, nr. 4 (beleidsdoorlichting slachtofferzorg).

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het onderzoeksbereik:

Artikel 34	
<p>Het borgen van de veiligheid door de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, het bevorderen van het nemen van preventieve maatregelen door burgers en bedrijven, het versterken van de positie van slachtoffers, het beschermen van jeugdigen die in hun ontwikkeling worden bedreigd in de opvoed- en leefsituatie en het realiseren van een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit en geweld in huiselijke kring.</p>	
Wel in doorlichting	Niet in doorlichting
<ul style="list-style-type: none"> - Het realiseren van een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit ("justitiële jeugdsancties") - Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties (bij jeugdigen) 	<ul style="list-style-type: none"> - Preventieve maatregelen (2013) - Slachtofferbeleid (2014) - Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties en maatregelen (2017) - Jeugdbescherming (2019)
Strafdoelen	
Wel in doorlichting	Niet in doorlichting
<ul style="list-style-type: none"> - Vergelding - Adequate behandeling en opvoeding - Generale preventie - Maatschappijbeveiliging - Vermindering recidive 	<ul style="list-style-type: none"> - Herstel ontstane leed

Per 1 januari 2015 is de uitvoering en financiering van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering gedecentraliseerd naar de gemeenten. Dit betekent dat in deze doorlichting voor wat betreft de jeugdreclassering alleen de periode tot en met 2014 aan de orde komt en de beleidsopties bij een substantieel lager budget ten aanzien van de jeugdreclassering niet worden verkend. De minister van Justitie en Veiligheid is hier immers sinds 2015 niet meer voor verantwoordelijk. In de doorlichting jeugdbescherming die is gepland voor 2019 zal de decentralisatie van jeugdbescherming en jeugdreclassering worden meegenomen.

Onderzoeksmethode

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek waarin wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid wordt samengebracht. Concreet betekent dit dat de doorlichting plaatsvindt op basis van bestaand, afgerond onderzoek en andere informatiebronnen. Er is bijvoorbeeld gekeken naar (evaluatie)rapporten, de toelichting bij de begrotingen, beleidsagenda's en beleidsbrieven. In hoofdstuk 5 wordt een overzicht gegeven van het onderzoek dat gebruikt is ten behoeve van deze doorlichting.

De in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 neergelegde 15 vragen vormen de basis van de beleidsdoorlichting: op deze vragen moet een antwoord worden gegeven. De vragen zijn als bijlage drie opgenomen.

Hoofdstuk 3

Rol van de Rijksoverheid en de doelstellingen van het beleid

De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is bij uitstek het domein van de Rijksoverheid in het algemeen en van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in het bijzonder. De tenuitvoerlegging van justitiële jeugdsancties vraagt om bevoegdheden die diep ingrijpen in het leven van jeugdigen en is daarmee onlosmakelijk verbonden met het geweldsmonopolie van de staat. Ook omwille van rechtsgelijkheid ligt de verantwoordelijkheid voor het tenuitvoerleggen van justitiële jeugdsancties bij de rijksoverheid en niet bij de decentrale overheden.

Niveau van verantwoordelijkheid

De inrichting van de jeugdstrafrechtketen en beleidsontwikkeling inzake justitiële jeugdsancties is een aangelegenheid van de nationale wetgever. De decentrale overheden, zowel lokaal als provinciaal, kunnen beleid ontwikkelen ten aanzien van bijvoorbeeld hinderlijke en overlastgevende jongeren, maar dit beleid blijft beperkt tot (het grondgebied van) de gemeente of de provincie.

De vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van jeugdsancties is eveneens belegd bij (organen van) de Rijksoverheid⁵.

Internationaal

De rol van internationale verdragen beperkt zich tot kaderstelling. 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). Het EVRM heeft rechtstreekse werking in Nederland.

Ook adviezen en aanbevelingen van bijvoorbeeld de Verenigde Naties en de Raad van Europa zijn van invloed op de wetgeving en het beleid, maar hebben geen rechtstreekse werking.

Vormgeving van de verantwoordelijkheid

De wettelijke basis en de verantwoordelijkheidstoedeling voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen is te vinden in artikel 553 van het Wetboek van Strafvordering. Deze verantwoordelijkheid is belegd bij het Openbaar Ministerie (OM), tenzij het OM de verantwoordelijkheid overdraagt aan de minister van Justitie en Veiligheid.

Het wetsvoorstel Herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (wet USB) is op 21 februari 2017 door de Eerste Kamer aangenomen. Kern van deze wet is dat de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen overgaat van het OM naar de minister van Justitie en Veiligheid.

De verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid voor de strafrechtelijke handhaving en de tenuitvoerlegging van sancties en maatregelen is vormgegeven door het toekennen van bevoegdheden en taken aan verschillende (Justitie)organen, zoals bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Raad voor de Kinderbescherming.

⁵ Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet in 2015 (het laatste jaar van de onderzoeksperiode) is de uitvoering van jeugdreclassering een verantwoordelijkheid van de gemeenten.

De minister van Justitie en Veiligheid normeert, stuurt en stelt kaders ten aanzien van de organen die met de tenuitvoerlegging van sancties zijn belast (zie het schema hieronder). De feitelijke tenuitvoerlegging van jeugdsancties ligt in handen van uitvoeringsinstanties die veelal ressorteren onder en worden gefinancierd door het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Rol en verantwoordelijkheid van de minister van JenV

Organisatie	Rol minister	Wat houdt de rol in?
Openbaar Ministerie	Regisserend	Beleidsverantwoordelijk voor het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid
Dienst Justitiële Inrichtingen – Justitiële Jeugdinrichtingen	Uitvoerend	Verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen
Raad voor de Kinderbescherming	Uitvoerend	Verantwoordelijk voor onderzoek en advies, én voor de coördinatie van taakstraffen.
Halt	Uitvoerend	Verantwoordelijk voor de uitvoering van de Halt-afdoening
Reclassering	Regisserend	Verantwoordelijk voor het tenuitvoerleggen van taakstraffen en het houden van toezicht (bijzondere voorwaarden)
Bureaus Jeugdzorg/Gecertificeerde instellingen (Jeugdreclassering)	Regisserend	Verantwoordelijk voor het tenuitvoerleggen van taakstraffen en het houden van toezicht (bijzondere voorwaarden)

De beleidsdoelen

Deze beleidsdoorlichting gaat over de mate waarin de tenuitvoerlegging van jeugdsancties, die worden opgelegd bij overtredingen en misdrijven die door jongeren worden gepleegd, een bijdrage heeft geleverd aan een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit.

Om op basis van de algemene begrotingsdoelstelling tot concretere doelstellingen te komen die de basis van de doorlichting vormen, zijn de volgende bronnen in ogenschouw genomen:

1. De relevante ambities van de regeerakkoorden Rutte I en Rutte II;
2. De Justitie (later VenJ) begrotingen, inclusief de beleidsagenda's van 2010 tot en met 2015;
3. De doelstellingen uit de vorige beleidsdoorlichting (gepubliceerd in 2010);
4. (Majeure) beleidswijzigingen/initiatieven genomen in de afgelopen zes jaar aangekondigd in beleidsnotities, brieven aan de Kamer, etc.

Geconcretiseerde doelstellingen

In bovengenoemde documenten zijn de volgende specifieke doelen te onderscheiden inzake een effectieve tenuitvoerlegging van jeugdsancties. Het zijn doelen die eveneens van toepassing zijn op de jeugdstrafrechtstoepassing als geheel. Ook de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen dient aan die doelen bij te dragen. De doelen zijn deels met elkaar verbonden en versterken elkaar in sommige opzichten. Zo draagt een effectieve maatschappijbeveiliging (bepaald ongewenst gedrag van de veroordeelde onmogelijk maken door bijvoorbeeld insluiting) bij aan vergelding van de geschonden norm, en is een adequate opvoeding van de jeugdige van invloed op recidivevermindering.

1. Vergelding

Op de schending van de norm dient een adequate reactie te volgen. De tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen dient:

- *tijdig, zeker en volledig plaats te vinden;*
- *en draagt er zo aan bij dat de sanctie door de samenleving ook daadwerkelijk als een passende vergelding wordt ervaren.*

2. Adequate opvoeding en behandeling;

Het jeugdstrafrecht in Nederland heeft een pedagogisch karakter. Dat wil zeggen dat de sanctie zoveel als mogelijk in het belang van de opvoeding van de jeugdige wordt ingericht. Dat betekent ook inzet van behandeling als dat voor de opvoeding van de jeugdige nodig is.

De straf of maatregel dient:

- *een gerichte, samenhangende en persoonsgerichte reactie te zijn die leidt tot gedragsverandering.*

Bijdragen aan de opvoeding van de jeugdige is een doel op zich, maar draagt tevens bij aan het doel de terugval in crimineel gedrag te voorkomen en is daarmee ook een middel om de recidive terug te dringen.

3. Maatschappijbeveiliging;

Maatschappijbeveiliging (ook wel onschadelijkmaking genoemd) heeft tot doel om gedurende een bepaalde tijd specifiek gedrag feitelijk onmogelijk te maken door insluiting of het opleggen van (bijzondere) voorwaarden bij een voorwaardelijke sanctie.

Het doel wordt bereikt wanneer:

- *het aantal ontvluchtingen en onttrekkingen (tijdens insluiting) binnen de gestelde normen blijft⁶;*
- *opgelegde (bijzondere) voorwaarden door de veroordeelden worden nageleefd.*

4. Vermindering van de recidive

Het beleid is gericht op het voorkomen van herhalingscriminaliteit en het positief ombuigen van de criminele carrière van de jeugdige. Dat doel wordt bereikt als:

- *de recidive in 2010 met 10%-punt is gedaald ten opzichte van de recidive in 2002.*

Het terugdringen van recidive is ook na 2010 een belangrijke doelstelling van het beleid geweest, alleen is er geen kwantitatieve doelstelling meer geformuleerd zoals in de periode daaraan voorafgaand.

6 Hierbij zal aansluiting worden gezocht bij de normen die door de Dienst Justitiële Inrichtingen in haar jaarplannen worden gesteld.

Hoofdstuk 4

De beleidstheorie, aard en omvang van het beleid

In dit hoofdstuk wordt in beeld gebracht wat de kern van het beleid is geweest op het terrein van justitiële jeugdsancties in de onderzoeksperiode. Verder wordt ingegaan op de beleidstheorie die de basis voor het gevoerde beleid heeft gevormd.

Beleidstheorie

Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen, aannames en redeneringen die aan beleid ten grondslag liggen.⁷ Soms is een beleidstheorie expliciet gemaakt in (officiële) stukken, zoals programma's, nota's, een memorie van toelichting bij een wetsvoorstel of brieven aan de Tweede Kamer. In andere gevallen is het niet mogelijk een duidelijke beleidstheorie uit de stukken te achterhalen en is er vooral sprake van impliciete veronderstellingen die richting geven aan het beleid. Interviews met betrokkenen kunnen het mogelijk maken om deze theorie te 'reconstrueren'. Als dat laatste evenmin mogelijk blijkt is er geen of onvoldoende theoretische onderbouwing voor het gevoerde beleid te geven.

Jeugdsanctiebeleid – focus op terugdringen recidive met persoonsgerichte aanpak

Het justitieel jeugdsanctiebeleid is niet vormgegeven vanuit één overkoepelende beleidstheorie. Daarvoor is het (werk)veld te omvangrijk en de (politieke) dynamiek te complex. Het is daarom niet mogelijk om één beleidstheorie te destilleren die de basis vormt voor de diversiteit aan beleidsinitiatieven in de onderzoeksperiode. Wel zijn er een aantal kernpunten uit de relevante (beleids)stukken te halen die een begin van een beleidsreconstructie mogelijk maken.

In de eerste plaats geldt dat het ingezette beleid een bijdrage moet leveren aan het realiseren van de strafdoelen (verging, adequate behandeling, maatschappijbeveiliging en recidivevermindering).

In bijna alle belangrijke beleidsstukken uit de onderzoeksperiode blijkt recidivereductie het primaire strafdoel te zijn, waar de andere strafdoelen – in ieder geval deels – aan ondergeschikt of ondersteunend zijn. In het vorige hoofdstuk is bij de beschrijving en concretisering van de strafdoelen reeds toegelicht hoe bijvoorbeeld opvoeding en behandeling van de veroordeelde jeugdige bijdraagt aan het doel de recidive te verminderen. De beleidsinzet en de daaraan ten grondslag liggende beleidstheorie zien dan ook voornamelijk op dit strafdoel. Hieraan wordt hieronder dan ook primair aandacht besteed.

Deze focus op het terugdringen van de recidive onder jeugdigen is niet nieuw. Reeds vanaf 2002 is de beleidsmatige aandacht in de sanctietoepassing en -tenuitvoerlegging zowel bij volwassenen als bij jeugdigen in toenemende mate op dit strafdoel komen te liggen.⁸

7 Zie onder andere: <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/de-beleidstheorie>; *Beleidstheorieën* (Jv, 2004, nr. 5 9C. Klein Haarhuis, e.a.); en *Veiligheidsbeleid: onderbouwd en effectief? De meerwaarde van beleidstheorieën voor beleid en beleidsevaluatie* (P. van der Knaap; Tijdschrift voor Veiligheid 2010, nr. 9)

8 Zie het programma "Naar een veiliger samenleving"

Een belangrijke factor hierin is dat in die periode steeds duidelijker bekend werd dat meer- en veelplegers voor zo'n 60% van de geregistreeerde criminaliteit verantwoordelijk waren.⁹ Met een effectieve aanpak van deze doelgroep en daarmee een aanpak die zich richt op het tegengaan van het opnieuw plegen van delicten door daders/veroordeelden kon dus een significante vermindering van de geregistreeerde criminaliteit worden bewerkstelligd waarmee de doelstelling 'een veiliger Nederland' kon worden bereikt.

Bij het ontwikkelen van nieuw beleid gericht op recidivevermindering is vanaf dat moment (steeds nadrukkelijker) gekozen voor het uitgangspunt van een *persoonsgerichte aanpak* van de dader. De beleidstheorie hierachter is dat 'maatwerk' in de sanctietoepassing en de tenuitvoerlegging veel effectiever is bij het voorkomen van herhalings-criminaliteit dan een 'standaard' sanctie. Daar waar een standaardstraf een (beginnende) criminele carrière slechts *onderbreekt*, is de verwachting dat een persoonsgerichte of dadergerichte aanpak de criminele carrière duurzaam kan *doorbreken*.¹⁰ Deze uitgangspunten sluiten voor een groot deel aan bij de internationale 'What Works' benadering die in de jaren '80 is opgekomen als antwoord op de destijds populaire veronderstelling dat 'nothing works' bij het voorkomen van recidive en de resocialisatie van delinquenten. 'What works' bepleitte het in kaart brengen en aanpakken van de risicofactoren die aantoonbaar rechtstreeks met het plegen van delicten samenhangen. Verder zijn de hoogte van de recidivekans, de omstandigheden en persoonskenmerken die recidive bevorderen van belang voor de strafrechtelijke reactie en de intensiteit en de vorm van de begeleiding en behandeling. Matching tussen enerzijds de recidivekans en de kenmerken en omstandigheden die delictgedrag bevorderen, en anderzijds de intensiteit en het type programma moet de kern van de aanpak zijn.

Deze persoonsgerichte aanpak kent een grote diversiteit aan specifieke formuleringen en definities maar omvat wel een aantal steeds terugkerende elementen:

- een strafrechtelijke reactie die tijdig is (en niet lang op zich wachten);
- een geïntegreerde en samenhangende aanpak (een ketengerichte aanpak waarin de betrokken partijen goed samenwerken);
- een goed diagnostisch instrumentarium om de problematiek van de jeugdige in kaart te brengen;
- een breder palet aan sanctiemogelijkheden zodat specifiek ingrijpen op de problematiek van de jeugdige beter mogelijk wordt;
- een aanpak die verder kijkt dan de jeugdige en ook zijn 'leefmilieu' betreft;
- een sanctie die vergeldt en duurzaam perspectief biedt;
- goede nazorg met het oog op re-integratie in de samenleving;
- gebruikmaken van goed onderbouwde interventies waarvan de werkzaamheid is onderzocht.

Samenvattend

Het beleid in de periode 2010 tot en met 2015 bouwt voor een belangrijk deel voort op het al vanaf 2002 – met het programma Naar een veiliger samenleving – ingezette beleid dat in de jaren daarna steeds verder is ontwikkeld en verfijnd. In het eerste hoofdstuk is reeds ingegaan op de beleidsdoorlichting uit 2010 waarin de periode tot en met 2009 is geëvalueerd.

9 Kamerstukken II 2002/03, 28684, nr. 1

10 Zie onder meer: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/.../2010/.../recidive-reductie-05-web.pdf>

De belangrijkste doelstelling van het beleid in de periode vanaf 2010 is het terugdringen van de recidive van jeugdige justitiabelen. De beleidstheorie die ten grondslag aan dat beleid ligt is dat een persoonsgerichte aanpak die is toegesneden op de persoon van de jeugdige en diens specifieke omstandigheden, noodzakelijk is voor een effectieve aanpak van de recidive.

Overige strafdoelen

De stevige beleidsmatige nadruk op het terugdringen van recidive impliceert dat aan de andere strafdoelen relatief weinig expliciete aandacht is besteed in het beleid in onderhavige onderzoeksperiode. Desalniettemin kan wel een omschrijving worden gegeven van de 'beleidstheorieën' die aan deze doelen ten grondslag liggen.

Strafdoel	Beleidstheorie
Vergelding	Vergelding kan ook worden omschreven als 'leedtoevoeging'. De theorie hierachter is dat degene die een strafbaar feit pleegt hiervoor moet worden gestraft. Op deze manier wordt het onrecht dat is gepleegd uit de samenleving 'verwijderd' en 'hersteld' en wordt genoegdoening aan het slachtoffer en de samenleving bereikt. Bij jeugdigen speelt vergelding een minder grote rol dan bij volwassenen. Immers: een sanctie die aan een jeugdige dader wordt opgelegd staat altijd ook in het teken van behandeling en opvoeding. Aan dit strafdoel is in de onderzoeksperiode aandacht besteed binnen het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB). Doel daarvan is een snelle start van de uitvoering van de straf en een volledige tenuitvoerlegging, echter zonder dat er (in de onderzoeksperiode) expliciete normen zijn gesteld.
Adequate behandeling en opvoeding	In het jeugdstrafrecht staan adequate opvoeding en gedragsverandering centraal. De onvoltooide biologisch-psychische en sociale ontwikkeling van jeugdigen noopt hiertoe. Door hierop in te zetten kan een bijdrage worden geleverd aan recidivevermindering en daarmee aan de terugdringing van de jeugdcriminaliteit.
Maatschappijbeveiliging	Maatschappijbeveiliging of 'onschadelijkmaking' beoogt, door middel van insluiting of het stellen van bijzondere voorwaarden aan veroordeelden, de maatschappij te beschermen. De veroordeelde jeugdige dader wordt het fysiek onmogelijk (door opsluiting) of moeilijk (door bijzondere voorwaarden) gemaakt om een (nieuw) delict te plegen.

Het gevoerde beleid in de onderzoeksperiode

Nederland heeft al meer dan honderd jaar een apart jeugdsanctiestelsel. De gedachte daarachter is dat jeugdigen die over de schreef zijn gegaan, niet alleen gestraft moeten worden (vergelding en normbevestiging) maar dat die sanctie ook moet bijdragen aan de opvoeding van de jeugdige, zodat dit leidt tot goed burgerschap en zij niet verder afglijden in de criminaliteit.

Het jeugdstrafrecht is van toepassing op jeugdigen die ten tijde van het plegen van het delict ten minste twaalf jaar maar nog geen achttien jaar oud zijn. Zie in bijlage 1 een overzicht van de straffen en maatregelen die mogelijk zijn in het jeugdstrafrecht. Kinderen die jonger zijn dan twaalf jaar kunnen niet strafrechtelijk worden vervolgd. De overheid kan in deze gevallen reageren met civielrechtelijke maatregelen (die echter buiten het bereik van deze doorlichting vallen).

Voor 16- en 17-jarigen kan in uitzonderlijke omstandigheden het 'gewone' strafrecht voor volwassenen worden ingezet. Verder kunnen 16 tot 23-jarigen sinds 2014 berecht worden onder het zogenoemde adolescentenstrafrecht. Dat behelst niet een apart type strafrecht tussen het strafrecht voor volwassenen en het jeugdrecht in, maar betekent dat de rechter meer dan voorheen een passende sanctie kan opleggen aan jongvolwassenen tot 23 jaar. Volgens de kaders van het adolescentenstrafrecht kunnen 16- en 17-jarigen nog steeds volgens het volwassen recht worden berecht, en kunnen 19- t/m 22-jarigen volgens het jeugdstrafrecht worden berecht.

Hieronder volgt een korte beschrijving van het in de onderzoeksperiode gevoerde beleid. Daarbij wordt een onderverdeling gemaakt in de volgende categorieën:

- wetswijzigingen.
- verbeteren van kwaliteit, ketensamenwerking en werkprocessen.
- (door)ontwikkeling van interventies en methodieken.

Wetswijzigingen

Adolescentenstrafrecht

- Inwerkingtreding wetsvoorstel Adolescentenstrafrecht per 1 april 2014.
- Kern is dat de rechter aan jongeren en jongvolwassenen in de leeftijd van 16 tot 23 jaar meer dan voorheen een passende sanctie kan opleggen.
- In de fase van advisering (door reclassering en NIFP) aan de rechtbank wordt expliciet afgewogen of bij 18- tot 23-jarigen grond is het jeugdstrafrecht toe te passen. Resultaat daarvan is dat vaker dan voorheen het jeugdstrafrecht worden toegepast bij jongvolwassenen als daarvoor aanleiding is in de persoon van de jonge dader.

De PIJ-maatregel (Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen)

- In het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht (2014) is een wijziging in de grondslag voor het opleggen van de PIJ-maatregel opgenomen.

Gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM)

- De wet Gedragsbeïnvloeding Jeugdigen is in 2008 in werking getreden (vóór de huidige onderzoeksperiode), en is bedoeld voor jeugdigen die een ernstig delict en/of veel delicten plegen en intensieve behandeling nodig hebben. De maatregel beoogt behandeling te stimuleren door een forse vervangende jeugddetentie als 'stok achter de deur' te hanteren.
- In de periode 2010 – 2015 hebben meerdere evaluaties plaatsgevonden.

Verplichte nazorg

- In 2010 is de wettelijke regeling tot verplichte nazorg in werking getreden. Hiermee is voorzien in een begeleidingstraject voor jongeren die een JJI verlaten na een jeugddetentie of een PIJ-maatregel.

Verbeteren van kwaliteit, ketensamenwerking en werkprocessen

Invoering ZSM-werkwijze

- ZSM is gericht op het snel, passend en efficiënt aanpakken van veelvoorkomende criminaliteit. In de ZSM-werkwijze beslissen OM, politie en ketenpartners na aanhouding van de verdachte zo spoedig mogelijk over het afdoenings-traject. Waar mogelijk wordt direct een afdoeningsbeslissing genomen. ZSM is gestart in 2011 en landelijk ingevoerd in 2012.

Landelijk instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ)

- Het LIJ is een samenhangende set van selectie-, screenings- en diagnostische instrumenten die door verschillende ketenpartners in de jeugdstrafrechtketen (o.a. Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering) worden ingezet met het oog op risicotaxatie en het onderbouwd inzetten van interventies.

- In 2010 is gestart met de gefaseerde invoering van het LIJ.

Nazorg na verblijf in een JJI

- In 2010 is een ICT-systeem in gebruik genomen dat op casusniveau de digitale informatie-uitwisseling en het maken van afspraken over nazorg tussen ketenpartners ondersteunt.

Kwaliteitsverbetering in de JJI's

- In het verlengde van de verbetermaatregelen die in 2007 zijn gestart in reactie op zeer kritische rapporten van de gezamenlijke inspecties en van de Algemene Rekenkamer in 2007, is in de periode 2010-2015 verder gewerkt aan verbetering van kwaliteit en veiligheid.

- Zo is systematisch ingezet op het verhogen van het opleidingsniveau van het personeel, onder meer door bijscholing.

- Verder is in 2009 een kwaliteitsborgingssysteem ontwikkeld en in het verlengde daarvan een systeem voor certificering van JJI's.

- In 2012 concludeert de Rekenkamer in een terugblikonderzoek dat alle aanbevelingen uit het oorspronkelijke onderzoek van 2007 zijn uitgevoerd en de kwaliteit van detentie en behandeling van criminele jeugdigen is verbeterd.

Doorontwikkeling Veiligheidshuizen

- Via het programma 'Doorontwikkeling Veiligheidshuizen' is sinds 2012 gewerkt aan het stimuleren en ondersteunen van de Veiligheidshuizen en deelnemende organisaties in het verbeteren van de integrale, probleemgerichte aanpak rond risicogroepen met complexe problematiek.

- Concreet is o.a. voorzien in een opleidings- en trainingsprogramma en het ontwikkelen en implementeren van een systeem voor gegevensuitwikkeling.

Aanpak criminele jeugdgroepen

- Sinds 2011 is via een actieprogramma ingezet op het aanpakken van criminele jeugdgroepen, in eerste instantie de 89 jeugdgroepen die in 2010 waren geïdentificeerd. Politie, OM, gemeenten en andere ketenpartners werken intensief samen om via een combinatie van strafrechtelijke, bestuurlijke en fysieke maatregelen met (zorg)interventies criminele jeugdgroepen te ontmantelen.

(Door)ontwikkeling interventies en methodieken

Ontwikkeling effectieve gedragsinterventies

- In de onderzoeksperiode is ingezet op het realiseren van een palet effectieve gedragsinterventies die ingrijpen op de criminogene factoren van jeugdigen die delictgedrag vertonen. De Erkenningscommissie Gedragsinterventie Justitie oordeelt of ontwikkelde interventies de toets der wetenschappelijke kritiek kunnen doorstaan.

Basismethodiek YOUTURN

- In elke JJI wordt sinds 2010 gewerkt met één basismethodiek genaamd YOUTURN. Deze basismethodiek is voor alle jongeren die in een JJI verblijven. In YOUTURN draait het om het aanleren van verantwoordelijkheid. Met deze methodiek kunnen de professionals in alle JJI's jongeren op een eenduidige manier bejegenen en behandelen.

Hoofdstuk 5

Onderzoek naar doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het wetenschappelijk onderzoek dat inzicht geeft in de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Daarnaast wordt ingegaan op de lacunes in het onderzoeksmateriaal.

Inleiding

Sinds 2010 is veel onderzoek gedaan naar (aspecten van) het beleid en/of de uitvoering van het beleid inzake justitiële jeugdsancties. In de bijlage is een uitgebreide literatuurlijst opgenomen waarin dit onderzoek is opgenomen. Verreweg het grootste deel van dat onderzoek biedt echter geen of zeer beperkt inzicht in de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

In onderstaande tabel is het onderzoek opgenomen dat wél direct iets zegt over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Met een groen 'vinkje' is aangegeven dat het onderzoek iets zegt over een van die aspecten. Een rood kruis betekent dat geen oordeel gegeven kan worden.

Onderzoek dat inzicht biedt in doelrealisatie, doeltreffendheid en/of doelmatigheid van beleid

Strafdoel	Onderzoek(en)	Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Vergelding	De burger als rechter – een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland (NSCR, 2011)	deels	X	X
Adequate opvoeding en behandeling	De procesevaluatie van de verschillende (gedrags)interventies	X	deels	X
Terugdringen recidive	Terugval in recidive. Exploratie van de daling in de recidivecijfers van jeugdigen en ex-gedetineerden bestraft in de periode 2002-2010 (Wartna e.a., 2014)	V	✓	X
	De Implementatie van recidivebeleid. Een actualisatie van het deelonderzoek 'Verklaringen daling recidive' (Homburg e.a., 2017)	V	✓	X
	Doordringen of doordrinken. Effectevaluatie Halt-straft Alcohol (Bureau Beke, 2014)	V	V	X
Maatschappijbeveiliging	Jaarplannen DJI uit de onderzoeksperiode (DJI, diverse jaargangen)	V	deels	X

Naast bovenstaand onderzoek dat een direct oordeel toestaat over de doelrealisatie en/of doeltreffendheid van beleid is er ook onderzoek dat betrekking heeft op de effectiviteit van het gevoerde beleid zonder dat het direct gerelateerd is aan een van de doelstellingen en daarmee geen 'bewijs' levert voor de doeltreffendheid.

Onderstaande tabel geeft daarvan een overzicht.

Onderzoek	Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Adolescentenstrafrecht. Beleidstheorie en eerste empirische bevindingen (Boom criminologie, 2016)	X	deels	X
De oplegging en uitvoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel voor delinquente jongeren. 531 dossiers (2008 t/m 2013) onder de loep genomen (Impact R&D, 2016)	X	deels	X
Kosten en baten van maatschappelijke (re-)integratie van volwassen en jeugdige (ex-)gedetineerden (SEOR, 2016)	X	deels	X
Evaluatie aanpak criminele jeugdgroepen (Van Montfoort e.a., 2013)	deels	deels	X
Toezicht op leden van problematische jeugdgroepen. Uitkomsten van een quick scan van de internationale onderzoeksliteratuur (Impact R&D, 2012)	X	deels	X
Straffe invloed. Evaluatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel (PI Research, 2011)	X	deels	X

Lacunes in het onderzoeksmateriaal

Alhoewel er in de onderzoeksperiode een groot aantal onderzoeken, rapporten en studies zijn verschenen, is het aantal onderzoeken dat zich specifiek richt op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid beperkt.

Daarbij wordt opgemerkt dat een aantal beleids- cq. wetswijzigingen nog te kort geleden zijn ingevoerd om een volledige evaluatie mogelijk te maken. Voor het adolescentenstrafrecht bijvoorbeeld is parallel aan de inwerkingtreding in 2014 door het WODC een groot onderzoeksprogramma gestart dat op termijn inzicht moet bieden in de effecten. Op dit moment is echter alleen het onderzoek beschikbaar¹¹ dat iets zegt over de eerste empirische bevindingen (met name de mate waarin het jeugdstrafrecht wordt toegepast bij jongvolwassenen) en de onderliggende beleidstheorie van het adolescentenstrafrecht.

Hieronder wordt per strafdoel kort beschreven of en zo ja welke lacunes er nog in het onderzoeksmateriaal zijn.

Vergelding

Over het strafdoel 'verging' bestaat weinig voor dit onderzoek relevant onderzoeksmateriaal. In 2011 is door het NSCR de studie *De burger als rechter – een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland* gepubliceerd. In dat onderzoek is aan ruim 1.000 burgers een aantal veel voorkomende delicten voorgelegd en de vraag gesteld welke 'sanctie' daarop zou moeten volgen. De uitkomsten van dat onderzoek worden gebruikt bij het beantwoorden van de vraag (in het volgende hoofdstuk over doelrealisatie en doeltreffendheid van beleid) of het strafdoel 'verging' is gerealiseerd.

Als het gaat om het concrete aspect van een tijdige, zekere en volledige tenuitvoerlegging van jeugdsancties is er geen onderzoek beschikbaar waaruit blijkt dat dat het geval is. Wel zijn in de onderzoeksperiode belangrijke stappen gezet om die gegevens in de toekomst wél beschikbaar te hebben. Met de start van het programma Uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen (USB) in 2011 is een begin gemaakt met het structureel inzichtelijk

¹¹ Laan, A.M. van der, Beerthuizen, M.G.J.C., Barendregt, C.S., Beijersbergen, K.A (2016). *Adolescentenstrafrecht. Beleidstheorie en eerste empirische bevindingen*. Den Haag, WODC.

maken van de doorlooptijden in de strafrechtketen, naast andere *ketenprestatie-indicatoren* die inzicht bieden in het functioneren van de strafrechtketen, inclusief de sanctie-uitvoering. Betrouwbare cijfers zijn vanaf 2013 beschikbaar.

In de onderzoeksperiode zijn echter nog geen normen vastgesteld zodat de vraag of de doelstellingen bereikt zijn niet kan worden beantwoord.

Adequate opvoeding en behandeling

Als het gaat om de doelstelling van een adequate opvoeding en behandeling bieden verschillende procesevaluaties van door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie erkende gedragsinterventies inzicht in de mate waarin deze worden uitgevoerd zoals bedoeld. Daarmee bieden ze beperkte input aan de beantwoording van de vragen naar doelrealisatie en doeltreffendheid van beleid.

Hetzelfde geldt voor herhaald onderzoek naar het leef- werk- en leerklimaat in de justitiële jeugdrichtingen (JJI's).¹² Dit biedt inzicht in hoe de JJI-jongeren en medewerkers het leefklimaat in de JJI's ervaren. Dat is van belang omdat we weten dat een goed leefklimaat van positieve invloed is op de behandeling van jeugdigen in de JJI's en daarmee ook impact heeft op hoe jongeren de jeugdinrichting uiteindelijk weer verlaten.¹³ Het onderzoek biedt echter geen directe evidentie voor het realiseren van deze sanctiedoelstelling.

Terugdringen recidive

Voor wat betreft onderzoek naar de doeltreffendheid van het op recidive reductie gerichte beleid zijn er twee relevante studies: *Terugval in Recidive* (WODC, 2014) en het in 2017 afgeronde onderzoek *Vervolgonderzoek Terugval in Recidive* (WODC). Op basis van dit materiaal is het mogelijk een onderbouwd antwoord te geven op de vraag in hoeverre het beleid een bijdrage aan de doelrealisatie heeft geleverd.

Daarnaast biedt de evaluatie *Doordringen of doordrinken. Effectevaluatie Halt-straft Alcohol* (Bureau Beke, 2014) inzicht in de effectiviteit van deze specifieke interventie.

Maatschappijbeveiliging

Ook voor dit doel geldt dat er weinig wetenschappelijk onderzoek beschikbaar is. Wel is het bij dit strafdoel tamelijk eenvoudig de doelrealisatie vast te stellen op basis van de normen die DJI stelt inzake het aantal ontvluchtingen en onttrekkingen.

Dat laatste zegt echter slechts in beperkte zin iets over de doeltreffendheid van het beleid.

¹² Zie o.a. V.S.L. van Miert, G.H.P. van der Helm, M. Ezinga (2016). *Rapportage Justitiële Jeugdinrichtingen 2015. Een onderzoek naar het leef-, werk- en leerklimaat binnen de Justitiële Jeugdinrichtingen*. Dienst Justitiële Inrichtingen, Hogeschool Leiden, Windesheim.

¹³ Zie bv. Van der Helm, G.H.P., Klapwijk, M., Stams, G.J.J.M. & Van der Laan, P.H. (2009). 'What works' for Juvenile prisoners: the role of group climate in a youth prison. *Journal of Children services*, 4, 36-48.

Hoofdstuk 6

Doelrealisatie en de doeltreffendheid van het beleid

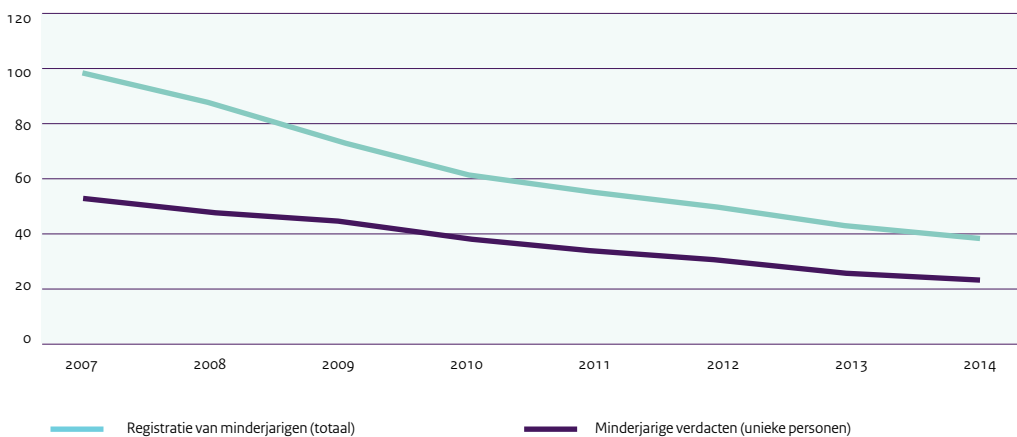
In dit hoofdstuk wordt op basis van het voorhanden zijnde onderzoeksmateriaal een antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de gestelde doelen zijn bereikt en of het beleid daaraan een bijdrage heeft geleverd (doeltreffendheid).

Allereerst wordt kort stilgestaan bij de algemene ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit in de onderzoeksperiode en andere relevante achtergrondinformatie.

Algemeen

De jeugdcriminaliteit is in de afgelopen tien jaar fors afgenomen. Het aantal geregistreerde minderjarige verdachten van een misdrijf daalde met zo'n 60% tussen 2006 en 2016.

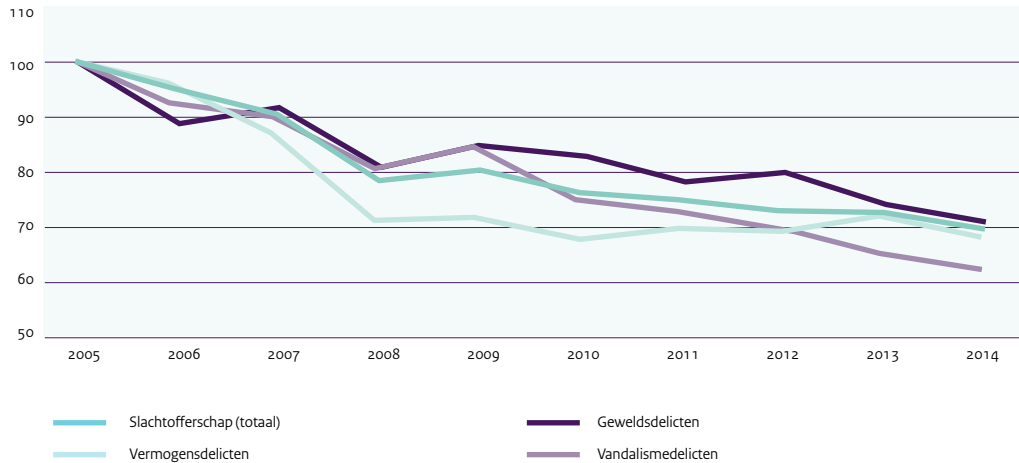
Grafiek: Registratie van minderjarige verdachten 2007-2014¹⁴



Niet alleen de officiële registraties door politie en justitie laten een daling zien. Zelfrapportagecijfers over daderschap bevestigen dit beeld, evenals de afname in slachtofferschap in Nederland.

¹⁴ Criminaliteit en Rechtshandhaving 2015, Den Haag, WODC

Grafiek: Slachtoffers van delicten onder burgers van 15 jaar en ouder, index 2005=100¹⁵



Strafdoel 1: vergelding

De tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen dient:

- tijdig, zeker en volledig plaats te vinden;
- en draagt er zo aan bij dat de sanctie door de samenleving ook daadwerkelijk als een passende vergelding wordt ervaren.

Met de start van het programma USB (nu ketenregie) is begonnen met het structureel inzichtelijk maken van prestatie-indicatoren in de strafrechtketen die onder andere betrekking hebben op een tijdige start en een tijdige en volledige afronding van de tenuitvoerlegging. Hieronder zijn een aantal indicatoren opgenomen die betrekking hebben op de tijdige start en de afronding van verschillende sancties/modaliteiten.

Tijdens de onderzoeksperiode waren er echter nog geen normen gekoppeld aan de verschillende indicatoren, derhalve is een uitspraak over doelrealisatie evenals een uitspraak over de (on)doeltreffendheid van het beleid niet mogelijk. Overigens laten de gegevens geen structurele verbetering van een tijdige start en een zekere tenuitvoerlegging zien.

Enkele normen en prestaties (bron: USB-monitor) inzake de tenuitvoerlegging van jeugdsancties

Geldboete ZM

	Prestatie	2012	2013	2014	2015
Start	gestart binnen 12 mnd	74%	67%	64%	67%
Zeker	Afgerond binnen 36 mnd	89%	85%		

Toezicht voorwaardelijke veroordeling

	Prestatie	2013	2014	2015	2016
Start	gestart binnen 1,5 mnd			72%	85%
Zeker	afgerond binnen 24 mnd			72%	85%

¹⁵ Criminaliteit en Rechtshandhaving 2015, Den Haag, WODC

Vrijheidsstraf

	Prestatie	2013	2014	2015
Start	gestart binnen 6 mnd	94%	96%	94%
Waarvan gestart vanuit preventieve hechtenis		81%	81%	80%
Zeker	afgerond binnen 24 mnd	97%	98%	

Halt-straf

	Prestatie	2013	2014	2015	2016
Start	gestart binnen 1 mnd	58%	57%	75%	61%
Zeker	afgerond binnen 6 mnd	100%	100%	100%	

Voor de tweede indicator van het strafdoel 'verginging' biedt het onderzoek *De burger als rechter – een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland* (NSCR, 2011) mogelijk aanknopingspunten voor een oordeel over de doelrealisatie.

In dat onderzoek is aan ruim duizend burgers een aantal veel voorkomende delicten voorgelegd en de vraag gesteld welke sanctie daarop zou moeten komen te staan. De respondenten konden kiezen uit: gevangenisstraf, werkstraf of een geldboete.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er zeer gevarieerd wordt gedacht over de gewenste strafzwaarte.

Sommige respondenten straften lichter dan rechters in vergelijkbare zaken, anderen strenger.

Op basis van dit onderzoek is aldus geen eenduidige conclusie te trekken over de mate waarin de Nederlandse bevolking de opgelegde sanctie als voldoende 'verginging' ervaart.

Strafdoel 2: adequate opvoeding en behandeling

De straf of maatregel dient:

- een gerichte, samenhangende en persoonsgerichte reactie te zijn die leidt tot gedragsverandering.

Zoals in hoofdstuk 3 is aangekondigd wordt dit strafdoel apart gezien alhoewel er een duidelijke relatie met strafdoel 4 (terugdringen recidive) ligt. Men zou kunnen stellen dat dit strafdoel ondersteunend is aan het bereiken van de doelstelling om recidive te verminderen. Immers als het gedrag door de inzet van behandeling en begeleiding in positieve zin ombuigt en de jeugdige geen strafbare feiten (meer) pleegt, vermindert de recidive.

In de onderzoeksperiode zijn veel (proces)evaluaties van verschillende interventies uitgevoerd. In een proces-evaluatie wordt onder meer naar de volgende aspecten gekeken: is de interventie conform plan uitgevoerd/geïmplementeerd, wat is de theoretische onderbouwing van de werkzame aspecten van de interventie, hoe wordt de interventie door betrokkenen gewaardeerd, wat is het bereik van de interventie en wat kan er beter aan de uitvoering van de interventie.

Het beeld dat uit de evaluaties voortvloeit is diffuus: bij sommige interventies wordt op de meeste aspecten positief gescoord, bij andere minder. Een eenduidige conclusie trekken is dan ook niet mogelijk. In ieder geval kan wel gesteld worden dat voor een deel van de interventies geldt dat zij positief scoren op de meeste vragen uit de procesevaluatie en dat het daarmee aannemelijk is dat deze interventies een positieve bijdrage leveren aan het strafdoel 'adequate opvoeding en behandeling'.

Van een enkele gedragsinterventie is reeds een effectstudie beschikbaar. Dat geldt voor Tools4U, waarvan een studie naar de effecten van de interventie op sociale en cognitieve vaardigheden (waarbij vaardigheidstekorten samenhangen met delictgedrag) is verschenen¹⁶. Het onderzoek laat positieve effecten zien op een deel van de cognitieve en sociale vaardigheden. Op andere cognitieve en sociale vaardigheden is er geen effect van de interventie te meten. Of een en ander ook doorwerkt in de (mate van) recidive is nog te bezien in thans lopend recidiveonderzoek naar deze interventie.

Aangezien er geen kwantitatieve norm is gesteld bij dit strafdoel is een uitspraak over de doelrealisatie niet mogelijk. Voor wat betreft de interventie die volgens de procesevaluaties 'positief' scoren kan gesteld worden dat het aannemelijk is dat deze een positieve bijdragen aan het strafdoel 'adequate opvoeding en behandeling' leveren (doeltreffendheid).

Strafdoel 3: maatschappijbeveiliging

Aan het strafdoel is voldaan wanneer er:

- het aantal ontvluchtingen en onttrekkingen (tijdens insluiting) binnen de gestelde normen valt;
- opgelegde (bijzondere) voorwaarden worden nageleefd.

Ontvluchtingen uit JJI's¹⁷

Jaar	Norm	Realisatie	Doelrealisatie
2010	< 9	0	✓
2011	< 7	11	✗
2012	< 7	2	✓
2013	0	5	✗
2014	< 5	2	✓
2015	< 5	0	✓

Overige onttrekkingen uit JJI's¹⁸

Jaar	Norm	Realisatie	Doelrealisatie
2010	< 24,0/100	21,1/100	✓
2011	< 24,0/100	23,6/100	✓
2012	< 24,0/100	17,0/100	✓
2013	< 24,0/100	11,0/100	✓
2014	< 24,0/100	12,4/100	✓
2015	< 24,0/100	4,0/100	✓

Het strafdoel ontvluchtingen is in praktisch alle jaren gerealiseerd. Het aantal onttrekkingen valt in alle jaren binnen de norm.

Scherpte op het voorkomen van ontvluchtingen en onttrekkingen is integraal onderdeel van het werk in de JJI's. In de onderzoeksperiode zijn door DJI aanscherpingen in het verlofbeleid toegepast, onder ander een aanpassing van het verloftoetsingskader in 2012. Verder zijn in 2013 verbetermaatregelen inzake het verlofbeleid aangekondigd door de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.¹⁹

¹⁶ T. van der Stouwe, J.J. Asscher, G.J.J.M. Stams, M. Hoeve, P.H. van der Laan (2015). *Effectstudie Tools4U: Effecten op cognitieve en sociale vaardigheden*. Den Haag, WODC.

¹⁷ Bron: jaarplannen DJI

¹⁸ Bron: jaarplannen DJI

¹⁹ Kamerstukken 2012/13, 24587, nr. 561

Er zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal succesvol afgesloten toezichttrajecten gericht op de naleving van (bijzondere) voorwaarden, zodat hier geen uitspraak over eventuele doelrealisatie kan worden gedaan.

Strafdoel 4: terugdringen recidive

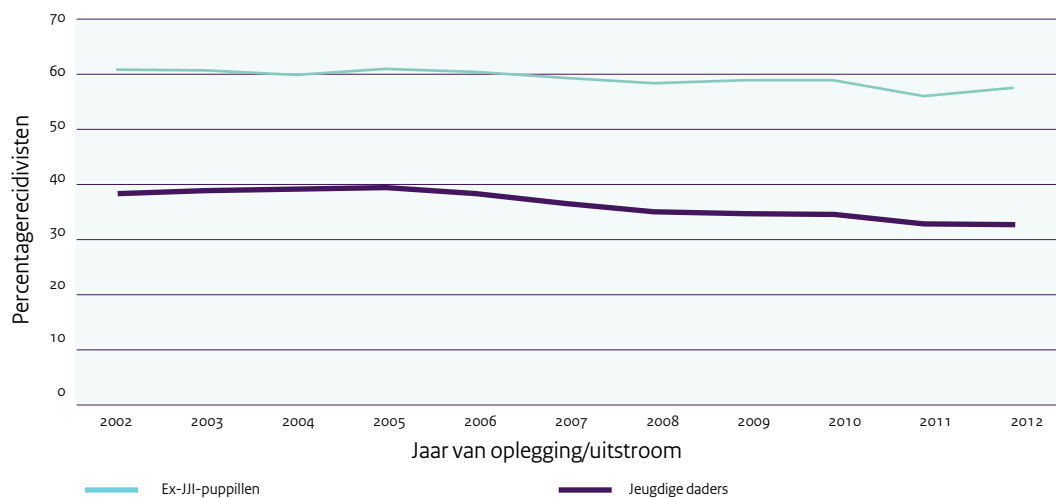
Aan het strafdoel is voldaan wanneer er een vermindering van de recidive met 10%-punt in 2010 ten opzichte van 2002 is opgetreden. Het doel is net niet gerealiseerd, al is de recidive in de onderzoeksperiode wel gedaald en is het doel twee jaar later (2012) alsnog gerealiseerd.

Reeds in het begin van deze eeuw is geconstateerd dat de recidivecijfers onder jeugdige daders zeer hoog waren. Dit heeft – vanaf 2002 – geleid tot het structureel inzetten op beleid gericht op recidivereductie.

Aan het strafdoel recidivevermindering is voldaan wanneer een jeugdige dader niet opnieuw een strafbaar feit pleegt, ergo niet recidiveert. Deze doelstelling is gekwantificeerd: voor jeugdige daders en ex-JJI pupillen moet de middellange termijn-recidive tussen 2002 en 2010 met 10%-punt omlaag.^{20,21}

Ook na 2010 blijft recidivereductie een belangrijke beleidsdoelstelling, de doelstelling is echter niet meer gekwantificeerd.

Grafiek: Prevalentie van 2-jarige algemene recidive in 11 opeenvolgende cohorten van twee daderpopulaties



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Jeugdige daders	38,4	39,0	39,2	39,5	38,7	36,6	35,2	35,0	34,6	33,1	32,6
Ex-JJI-pupillen	60,8	60,6	60,1	60,9	60,4	59,4	58,3	59,1	59,3	56,0	57,6

De doelstelling is niet geheel behaald, maar komt wel in de buurt van de gestelde target. De (omgerekende) 2-jaars target voor jeugdige daders was 5,8%-punt terwijl een daling van 3,8%-punt (van 38,4% in 2002 naar 34,6% in 2010) is gerealiseerd.

20 Terugval in recidive, p. 5 (WODC, 2014).

21 Toelichting op de cijfers: De target van 10%-punt recidivereductie die indertijd gesteld is, is gebaseerd op de recidive die optreedt in de eerste 7 jaar na ontslag uit de penitentiaire inrichting. Om reeds eerder over de voortgang van de ontwikkeling van de recidive te kunnen rapporteren is de target herberekend naar een target die geldt voor de recidive over een 2-jarige periode. Deze is vastgesteld op 5,8% (ergo: 10 Procentpunten reductie over een follow up periode van 7 jaar correspondeert met 5,8 procentpunten over een observatietermijn van 2 jaar.)

Overigens heeft de ingezette daling van de recidive zich na 2010 sterk doorgezet, zodat geconcludeerd kan worden dat de target van 5,8%-punt in 2012 wél gehaald is.

De doeltreffendheid van het beleid

Het feit dat de recidive onder jeugdigen gedaald is zegt op zichzelf nog niks over de vraag of het beleid daartoe een bijdrage heeft geleverd. De vraag die dan ook beantwoord moet worden is:

Kan aannemelijk worden gemaakt dat het op jeugdige daders gerichte justitiebeleid heeft bijgedragen aan de over die periode gemeten afname van strafrechtelijke recidive onder jeugdige daders?

Ten behoeve van het beantwoorden van deze vraag is door het WODC in samenwerking met Regioplan het onderzoek *Terugval in Recidive* uitgevoerd.²² Hieronder volgt een beschrijving van de opbouw en resultaten van dat onderzoek.

Terugval in Recidive

Naast het meten van de actuele –jaarlijkse– recidivecijfers (zie hierboven) die een antwoord geven op de vraag of het door de overheid gestelde doel is bereikt, is in dit onderzoek voor het eerst een poging gedaan om de gemeten trends te duiden, ofwel: kunnen de recidivecijfers gerelateerd worden aan het gevoerde beleid.

Om het effect van de dadergerichte aanpak vast te kunnen stellen moeten allereerst mogelijke alternatieve verklaringen worden uitgesloten. Vier soorten verklaringen voor de daling van de recidivecijfers zijn aangedragen en onderzocht:

1. er is in het algemeen minder criminaliteit;
2. er wordt minder herhalingscriminaliteit gemeten (=verminderde registratie);
3. er werden in meer recente jaren daders vervolgd met een lager recidiverisico (= er zijn selectie-effecten);
4. het is een gevolg van de dadergerichte aanpak in het justitiebeleid.

Om antwoord te krijgen op de centrale onderzoeksvraag dient de werking van factoren die thuishoren in de vierde categorie te worden *geïsoleerd* van de werking van factoren die behoren tot de drie alternatieve verklaringen. Aan de hand van de relevante literatuur is nagegaan welke factoren op theoretische en empirische gronden een rol gespeeld kunnen hebben in de ontwikkeling van recidive in Nederland.

Daarnaast heeft Regioplan de uitvoering van de beleidsmaatregelen die in de periode 2002-2010 op recidive-reductie waren gericht, op systematische wijze beoordeeld. Hiervoor werd een indicator ontwikkeld: de implementatiescore.

De implementatiescore bestaat uit verschillende onderdelen, die elk apart werden beoordeeld en gescoord:

1. de theoretische onderbouwing van de recidiveremmende werking;
2. de inhoudelijke uitvoering;
3. professionaliteit en samenwerking;
4. bereik van de doelgroep;
5. aanwijzingen voor effectiviteit in het tegengaan van recidive (indien onderzocht).

Het oordeel over de implementatie is per maatregel gecombineerd met het oordeel over de verwachte impact. Opgeteld leveren deze scores per beleidsmaatregel een *totale implementatiescore* op. Deze score staat in dit onderzoek model voor de mate waarin dit beleid van invloed heeft *kunnen zijn* op het niveau van de recidive.

Uit deze analyse bleek dat 6 van de 11 geïntroduceerde maatregelen in de periode 2002 – 2010 ‘voldoende geïmplementeerd’ of ‘redelijk geïmplementeerd’ waren. De overige maatregelen waren onvoldoende geïmplementeerd.

22 Terugval in Recidive. Exploratie van de daling in de recidivecijfers van jeugdigen en ex-gedetineerden bestraft in de periode 2002-2010

Resultaten van de analyse

De conclusie van het onderzoek is dat het aannemelijk is dat het beleid een rol heeft gespeeld bij die daling. In de woorden van de onderzoekers: *voor dat effect is geen direct bewijs gevonden, maar vrij stevige aanwijzingen dat het beleid – naast andere factoren – een rol heeft gespeeld zijn er wel. Op grond van de hier uitgevoerde analyses zou men kunnen stellen dat het aannemelijk is dat de aanpak heeft gewerkt. In beide sectoren schaarde het dadergerichte beleid zich namelijk na alle controles die konden worden ingebouwd in de top 3 van meest waarschijnlijke oorzaken. In beide sectoren was bovendien sprake van ‘onder-implementatie’. Niet alle voorgenomen maatregelen waren binnen de onderzoeksperiode volledig tot ontwikkeling gebracht. Men mag dus vermoeden dat de recidive verder was gedaald indien dit wel het geval was geweest.*

Vervolgonderzoek op ‘Terugval in Recidive’

In het najaar van 2016 is door Regioplan in opdracht van het WODC een vervolgonderzoek gestart op het hierboven genoemde onderzoek.

Primair doel van het vervolgonderzoek²³ was om in kaart te brengen hoe het op dit moment staat met de implementatie van dadergerichte recidivebeperkende beleidsmaatregelen. Het gaat in dit vervolgonderzoek enerzijds om de maatregelen die in de onderzoeksperiode van het onderzoek ‘Terugval in recidive’ werden uitgevoerd (of waren aangekondigd) en nog steeds van kracht zijn en anderzijds om nieuwe programma’s en beleidsmaatregelen die na 2010 zijn geïntroduceerd.

Als laatste is gekeken naar mogelijke nieuwe wetenschappelijke inzichten in de literatuur over de duiding van recidivetrends.

Voor wat betreft het beoordelen van de mogelijke effecten van –oude en nieuwe – beleidsmaatregelen gericht op recidivereductie is dezelfde werkwijze gehanteerd als in het vorige onderzoek.

Implementatie van beleidsmaatregelen

Het algemene beeld is dat het ingezette beleid gericht op recidivereductie door de jaren heen in toenemende mate goed is uitgevoerd. Waar in de periode 2002 t/m 2010 in een aantal gevallen nog sprake was van een ondermaatse uitvoering van maatregelen, zien we dat alle maatregelen na 2010 ten minste ‘redelijk’ worden uitgevoerd, met uitzondering van het Handboek Jeugdreclassering.

Ook het aantal maatregelen is in omvang toegenomen. Alle maatregelen die voor 2010 zijn geïntroduceerd zijn nog steeds van kracht en er zijn in de periode na 2010 5 nieuwe maatregelen geïmplementeerd.²⁴

Voor wat betreft de maatregelen die na 2010 zijn gestart geldt dat er een toename in beleidsprogramma’s en maatregelen is met een focus op *verbeterde samenwerking* tussen instanties om recidive verder terug te dringen.²⁵

Hieruit kunnen we concluderen dat de omvang van goed uitgevoerd en impactvol beleid gericht op recidivevermindering tussen 2002 en 2015 behoorlijk is toegenomen. De continuering van deze stijgende trends na 2010 is niet alleen het gevolg van de inzet van *meer* beleid maar vooral ook van een toename in de kwaliteit van de implementatie en de omvang van de impact van dat beleid. Zie onder in de tabel een overzicht van geïmplementeerde beleid sinds 2002.

²³ De implementatie van beleid gericht op recidivereductie. Een actualisatie van het deelonderzoek ‘Verklaringen daling recidive’. Regioplan 2017.

²⁴ HIC, ZSM, Redesign Toezicht en het programma MGW.

²⁵ Zie bijvoorbeeld het programma USB.

Overzicht van het geïmplementeerde beleid (bron: Regioplan)

Bestaande beleidsprogramma's en maatregelen	Start-jaar	Toelichting status
Jeugd		
Erkenningscommissie gedragsinterventies justitie	2005	'Erkenningscommissie Justitiële Interventies' heeft sinds 2015 deze taak overgenomen
Handboek Methode Jeugdreclassering	2006	Geen bijzonderheden / loopt nog steeds
Nachtdetentie	2003	Geen bijzonderheden/ loopt nog steeds
GBM	2008	Geen bijzonderheden/ loopt nog steeds
Netwerk- en trajectberaden	2008	Geen bijzonderheden/ loopt nog steeds
LIJ	2010	Geen bijzonderheden/ loopt nog steeds
Vrijwillige nazorg PIJ	2007	Verplichte Nazorg PIJ (vanaf 2011 voor nieuwe PIJ-maatregelen)
Veiligheidshuizen (toegevoegd t.o.v. vorig onderzoek)	2005	Vanaf 2009 landelijk dekkend netwerk
JCO	2004	Opgegaan in Veiligheidshuizen
GSB (Donnergelden)	2008	Na 2012 niet meer actueel
Jeugd		
ZSM jeugd	2013 (pilots in 2012)	Breed georiënteerd beleid, focus op samenwerking
Aanpak Criminele Jeugdgroepen	2012	Breed georiënteerd beleid, focus op samenwerking
Kwaliteitsverbetering Werkstraffen	2011	Gericht op verbetering/aanscherping beleidsmaatregel
Adolescentenreclassering (AR)	2014	Vernieuwing van (jeugd)reclassering gericht op betere afstemming op doelgroep
Adolescentenstrafrecht (ASR)	2014	Vernieuwing van het strafrecht gericht op betere afstemming op doelgroep

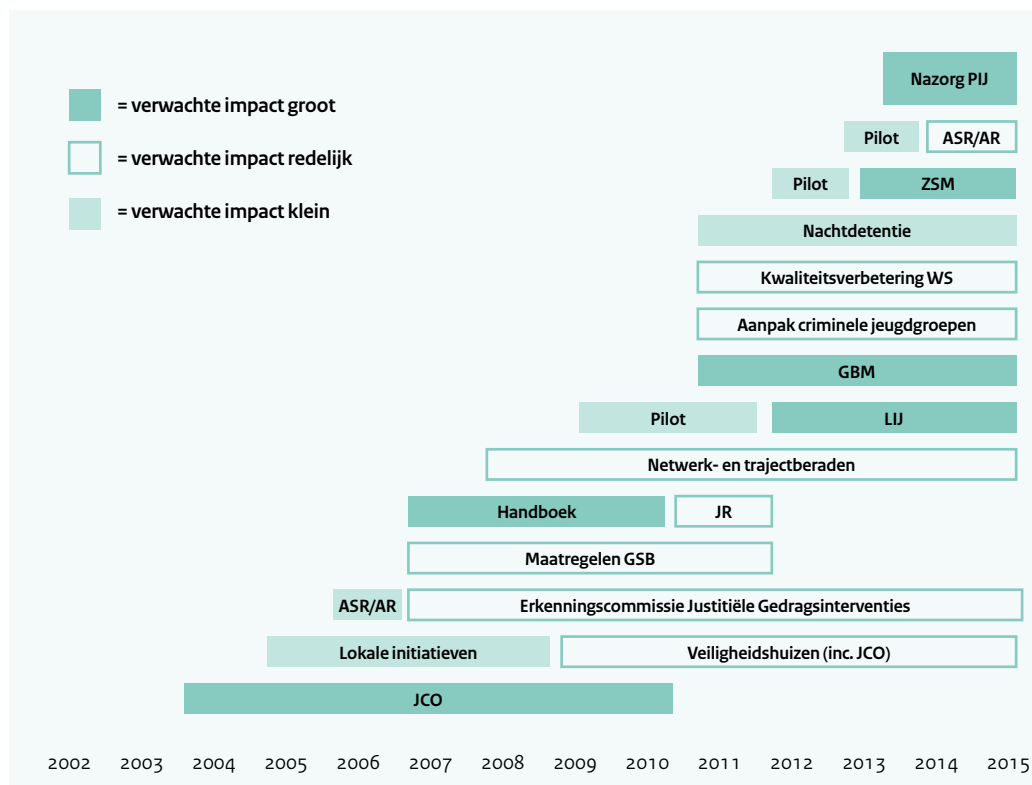
Zoals gezegd zijn door Regioplan op verschillende elementen van de implementatie (o.a. theoretische onderbouwing, bereik van de doelgroep en inhoudelijke uitvoering) scores toegekend aan beleidsmaatregelen. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het beleid tussen 2002 en 2015 aan de hand van de implementatiescores.

Tabel: implementatiescores beleidsmaatregelen 2002-2015. Bron: Regioplan (2017)

Maatregel	Theoretische onderbouwing	Inhoudelijke uitvoering	Professionaliteit en samenwerking	Bereik doelgroep	Onderzoek ter onderbouwing effectiviteit**	Totale implementatie
Jeugdigen						
• Ontwikkeling effectieve gedragsinterventies	+	+	+	+/-	+	+
• Handboek JR	+	-	-	-	Niet aanwezig	-
• Nachtdetentie	+/-	+/-	?	+/-	Niet aanwezig	+/-
• GBM	+	+	+/-	+/-	+/-	+
• Netwerk- en trajectberaden	+/-	+/-	+	+/-	Niet aanwezig	+/-
• LIJ	+	+	+	+	Niet aanwezig	+
• Verplichte nazorg PIJ	+/-	+/-	+/-	+/-	Niet aanwezig	+/-
• GSB (Donnergelden)	+	+	+	+	Niet aanwezig	+
• Veiligheidshuizen incl. JCO	+/-	+	+	+	+/-	+
• ZSM jeugd	+	+/-	+/-	+	Niet aanwezig	+
• Aanpak (criminele) jeugdgroepen	+	+/-	+/-	+/-	Niet aanwezig	+/-
• Kwaliteitsverbetering Werkstraffen	+/-	+/-	+/-	+	Niet aanwezig	+/-
• Adolescentenstrafrecht	+/-	+	+	+	Niet aanwezig	+
• Adolescentenreclassering	+	+/- tot+	+/- tot +	+	Niet aanwezig	+

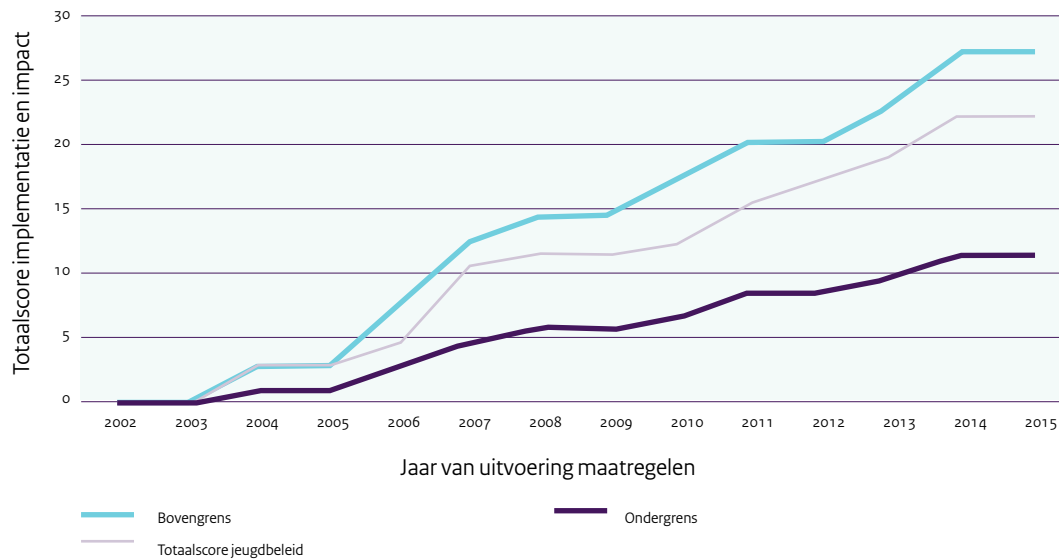
Naast de kwaliteit van de implementatie is het ook van belang te beoordelen wat de impact van de verschillende maatregelen is. In onderstaande tabel wordt die potentiële impact weergegeven, die door Regioplan als een combinatie van 'bereik' (omvang van de doelgroep en de mate waarin die doelgroep bereikt wordt) en 'intensiteit' (maatregel gericht op hoog-risico doelgroep of meer op brede, algemene doelgroep) is samengesteld. Verreweg de meeste maatregelen hebben een verwachte impact die redelijk tot groot is.

Tabel: verwachte impact van beleidsmaatregelen 2002-2015



Als laatste is door Regioplan een totaalscore van al het gevoerde beleid geconstrueerd waarbij de implementatiescore (is het goed geïmplementeerd) is gecombineerd met de verwachte impact (wat is het bereik en de intensiteit). Uitgezet in een figuur (zie onder) laat het zien dat er vanaf 2005 sprake is van een sterke stijging in de toename van impactvol beleid gericht op recidivereductie bij jeugdigen.

Tabel: Totaalscore implementatie en impact 2002-2015



Algehele conclusie op basis van beschikbaar onderzoeksmateriaal

Op basis van de voorliggende onderzoeken is het aannemelijk dat het op recidive reductie gerichte beleid een bijdrage heeft geleverd aan de afname van de recidive in de periode 2002 - 2012²⁶.

Naast dit beleid kunnen ook andere factoren een rol spelen bij de daling van de recidive – zoals bijvoorbeeld sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen, de groei van de economie of de persoonlijke omstandigheden van de daders. Ook op die terreinen voert de Rijksoverheid actief beleid dat hierop een positieve invloed kan hebben gehad. Of dat laatste ook daadwerkelijk zo is en of ontwikkelingen op die terreinen van invloed zijn geweest op bijvoorbeeld de algehele daling van de criminaliteit was niet het onderwerp van deze onderzoeken.

26 2012 is het laatste jaar waarover recidive cijfers beschikbaar zijn.

Hoofdstuk 7

De doelmatigheid van het gevoerde beleid

Inleiding

Naast de vraag of het beleid doeltreffend is geweest, dient ook de vraag of het beleid doelmatig is uitgevoerd te worden beantwoord.

In principe is de doelmatigheid gerelateerd aan de doeltreffendheid van het beleid. Immers: als het beleid niet doeltreffend is, is het per definitie ook niet doelmatig.

Aangezien het vaak lastig is om de doeltreffendheid van het beleid vast te stellen en al helemaal om vervolgens van dat beleid aan te geven of dat ook doelmatig is uitgevoerd, kan als alternatief gekeken worden naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de verschillende organisaties. Bij deze doorlichting is voor deze optie gekozen.

Concreet betekent dit dat naar de ontwikkeling van de integrale kostprijs in de onderzoeksperiode van de verschillende producten van de betrokken organisaties wordt gekeken.

Aangezien het beleid veelal invloed heeft op de kostprijs en er dus niet eenvoudig een conclusie uit de ruwe cijfers kan worden getrokken, is het niet eenvoudig om uitspraken over de doelmatigheid van de verschillende producten te doen.

Voor justitiële jeugdsancties is gekeken naar de ontwikkeling van de kostprijs van de producten van drie verschillende organisaties, te weten DJI, de RvdK en Halt.

Dienst Justitiële Inrichtingen – justitiële jeugdinrichtingen

Inleiding

In de onderzoeksperiode is sprake van een zeer sterke daling van de capaciteitsbehoefte en, als gevolg daarvan, van grootschalige sluiting van capaciteit in de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's). Zo laat de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer op 16 november 2010 weten dat zes JJI's in 2011 en 2012 buiten gebruik worden gesteld. Hij verwijst daarbij expliciet naar doelmatig handelen: *'Concreet betekent het dat bij ongewijzigd beleid jaarlijks zo'n € 100 miljoen wordt besteed aan het in stand houden van ongebruikte plaatsen in de JJI's in plaats van die middelen te besteden aan andere delen van het veiligheids- en justitiedomein waarvoor die middelen hard nodig zijn'*.²⁷

Algemeen

De capaciteitsbehoefte van de JJI's wordt in belangrijke mate bepaald door de uitkomsten van het zogenaamde Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Op grond hiervan is in de onderzoeksperiode de operationele capaciteit van het justitiële jeugdveld met meer dan de helft neerwaarts bijgesteld (van 1368 naar 650 operationele plaatsen)²⁸. Dit is een belangrijke oorzaak van de stijging van de operationele kostprijs per plaats. Omdat er veel vaste kosten zijn (zoals kosten van gebouwen en de normatieve BHV per JJI, centrale overhead, ICT e.d.), nemen de kosten niet recht evenredig af met de afname in capaciteit. Daarnaast stijgen de prijzen van de JJI's als gevolg van loon- en prijsstijgingen. Verder zijn in de onderzoeksperiode middelen toegekend op grond van (beleids)

²⁷ Kamerstukken II, 2010/2011, 24587, nr. 403

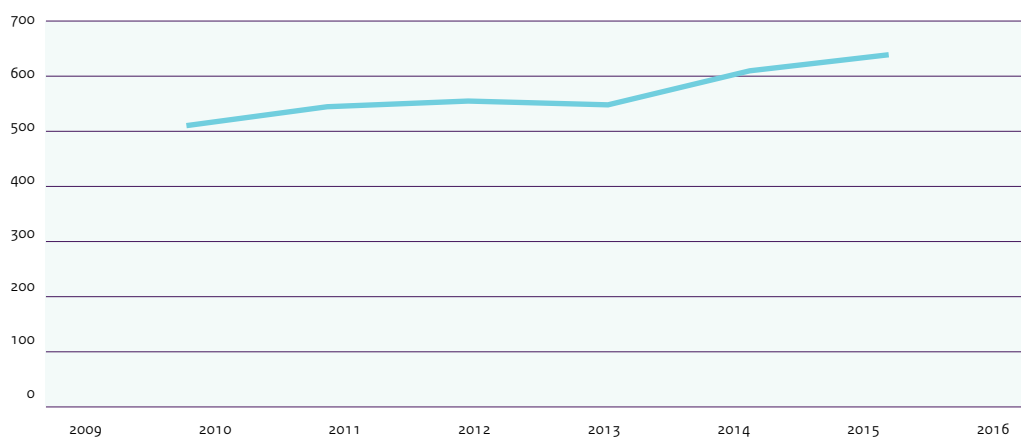
²⁸ Het budget dat met de capaciteitsdaling van 1368 naar 650 plaatsen in de periode 2010 – 2015 gemoeid is, bedraagt tegen de huidige begrotingsprijzen p.p. 2017 circa (718 x € 623 x 365) = € 163,3 mln.

intensiveringen (o.a. professionalisering jeugdzorg, functiedifferentiatie en de overheveling van AWBZ middelen/kosten van VWS naar DJI), die een opwaarts effect hebben op de kostprijs. Efficiëntietaakstellingen (o.a. regeerakkoord) hebben een neerwaarts effect gehad op de prijs.

Operationele capaciteit JJI

De gerealiseerde dagprijs per operationele plaats is over de onderzoeksperiode gestegen van € 510 naar € 638 (zie onderstaande grafiek). Over de onderzoeksperiode is dit een toename met circa 25%. De belangrijkste oorzaken van deze stijging zijn de kleinschaligheidseffecten als gevolg van de forse verlaging van de operationele capaciteit van de sector als geheel en binnen de JJI's, de loonkostenstijging en de GGZ kosten die vanaf de afschaffing van de AWBZ per 2015 ten laste van DJI komen.

Gerealiseerde dagprijs per operationele plaats per jaar

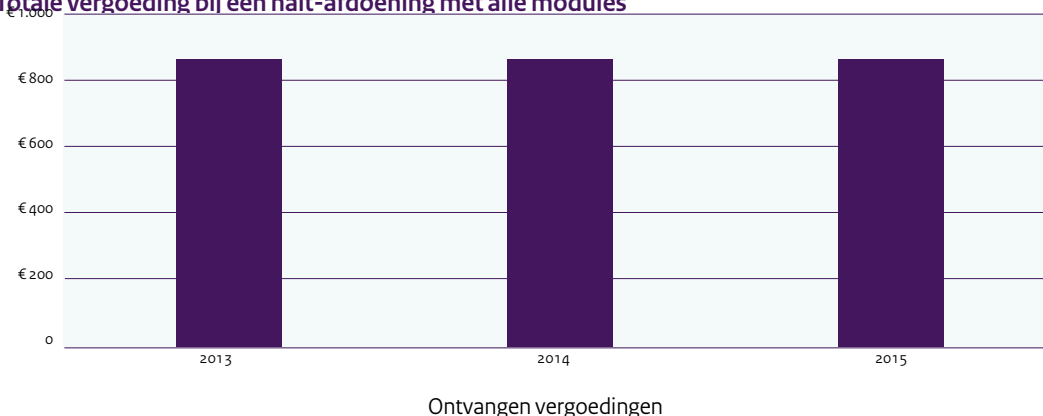


Halt

Halt bestaat in de huidige vorm sinds 1 januari 2013. Afgesproken is dat deze beleidsdoorlichting zich daarom voor Halt richt op de periode 2013- 2015 en dat de jaren 2010-2012 buiten beschouwing worden gelaten.

In de periode 2013 – 2015 zijn de producten van Halt ongewijzigd. Ook is de kostprijs van de verschillende Halt-producten in die periode niet gewijzigd. De gemiddelde inflatie Nederland (CPI) over die jaren bedroeg gemiddeld 1,38%. De Halt-producten in die periode zijn dus iets 'goedkoper' geworden.

Totale vergoeding bij een halt-afdoening met alle modules



Raad voor de Kinderbescherming

Voor de kostprijsontwikkeling is gekeken naar de uitgaven op leerstraffen (erkende gedragsinterventies) en groepsworkprojecten (werkmeesters) voor de periode 2013 tot en met 2015.

Zowel de leerstraffen als de werkmeesters worden bij externe leveranciers afgenomen.

Het is niet mogelijk gebleken om voor de periode 2010 tot en met 2012 een zuiver beeld te krijgen van de uitgaven op leerstraffen en groepsworkprojecten. Dit heeft o.a. te maken met de overgang van het financieel systeem SAP naar Leonardo in 2012. In SAP zijn de uitgaven bovendien niet gekoppeld aan overkoepelende contracten met de leveranciers van leerstraffen en werkmeesters, waardoor een te grote foutmarge ontstaat bij ontsluiting van data uit dit systeem op genoemde posten²⁹.

Ontwikkeling kostprijs leerstraffen

De ontwikkeling van de kostprijs laat voor de leerstraffen in de onderzochte periode een stijging zien. Voor deze stijging zijn verschillende verklaringen, waarbij de basis ligt in een hogere kwaliteit van de uitvoering van de leerstraf.

Overzicht kosten per uitgevoerde leerstraf

Jaar	Kosten per leerstraf (gedragsinterventie)
2013	€ 2.193
2014	€ 2.654
2015	€ 2.896
2016	€ 2.746

Voor de leerstraffen worden erkende gedragsinterventies ingezet. Bij de gedragsinterventies hebben inhoudelijke en/of procesmatige doorontwikkelingen plaats gevonden. Deze doorontwikkelingen hebben mede geleid tot een stijging van de kosten per leerstraf.

Doorontwikkelingen per leerstraf voor de periode 2013-2015:

- So-Cool: inhoudelijke doorontwikkeling ten behoeve van verkrijging volledige erkenning in 2013. Hiervoor is onder andere extra trainingstijd opgenomen waardoor de kostprijs is gestegen.
- TACT: inhoudelijke doorontwikkeling van TACT Individueel naar TACT Regulier en TACT Plus. Met deze doorontwikkeling is er voor de doelgroep LVB een aparte variant gekomen.
- Tools4U: procesmatige aanpassingen ten behoeve van de kwaliteit van de trainers (bijv. aanpassing supervisie).

Het bepalen van de kostprijs is voor de leverancier daarnaast in ieder geval ook deels afhankelijk van de te verwachte instroom. De instroom taakstraffen en daarmee ook de instroom van de leerstraffen is de afgelopen jaren afgenomen. De 'randvoorwaardelijke' kosten, zoals opleiding en certificering zijn hierdoor over minder leerstraffen om te slaan. De afgenomen instroom is daarmee ook een van de redenen van een gestegen kostprijs per leerstraf.

De totale uitgaven voor de uitvoering van leerstraffen zijn gedaald door de afgenomen totale instroom taakstraffen. De kostprijs per leerstraf is daarentegen gestegen. Dit is verklaarbaar door de genoemde doorontwikkeling en de dalende instroom.

²⁹ Dit zou wel handmatig kunnen worden uitgezocht, maar dat vraagt een te grote tijdsinvestering.

Ontwikkeling kostprijs werkmeesters

In 2012 – 2013 heeft de Raad het project Kwaliteit van Werkstraffen uitgevoerd. Doelstelling van dit project was om met een kwalitatieve verbetering van de werkstraf voor jongeren en het toepassen van recidivevermindende indicaties en aanwijzingen (die uit wetenschappelijk onderzoek naar voren komen) bij te dragen aan recidivevermindering.

Kwalitatieve verbeteringen (aanvullingen) en de toepassing van recidivevermindende indicaties zijn doorgevoerd. Daarnaast is de uitvoering van de taakstraffen (werk-en leerstraffen) beschreven in de methode coördinatie taakstraffen. De kwaliteit van de uitvoering van de werkstraffen is hiermee aangescherpt en naar een kwalitatief hoger plan getild.

Voor de uitvoering van werkstraffen is het uitgangspunt dat deze plaats vinden bij (kosteloze) individuele werkprojecten. In het geval dit niet mogelijk blijkt, bijvoorbeeld door de intensievere begeleidingsbehoefte van de jeugdige, kan worden overgegaan tot plaatsing in een groepswerkproject met een ingehuurde werkmeester. In situaties waarbij werken in een groep niet mogelijk is, wordt soms ook uitgeweken naar een betaalde individuele plaatsing.

De kwaliteitsimpuls die bovengenoemd project mede te weeg heeft gebracht, heeft ook implicaties gehad voor de gewenste kwaliteit van de werkmeesters. Naar aanleiding daarvan is een competentieprofiel voor werkmeesters opgesteld.

Naast strengere eisen aan de werkmeesters wordt ook meer gekeken naar de problematiek van de jeugdigen met daaraan gekoppeld de begeleidingsbehoefte tijdens de uitvoering van de taakstraf. De groepssamenstelling en groepsgrootte is daar ook mede van afhankelijk. Een groepswerkproject wordt doelbewust ingezet. Een intensievere aanpak vraagt daarbij soms om kleinere groepen.

De totale uitgaven voor de inhuur van werkmeesters is in de periode 2013-2015 afgenomen. Dit is waarschijnlijk toe te schrijven aan de afgenomen totale instroom van de taakstraffen in combinatie met het doelbewuster inzetten van groepswerkprojecten.

De inhuur van werkmeesters is in 2016 aanbesteed, waardoor per 1 januari 2017 wordt gewerkt met nieuwe overeenkomsten.

Hoe de kosten voor de huidige inkooppakketten zich verhouden ten opzichte van de tarieven die voor de aanbesteding werden gehanteerd, verschilt per regio. Wat het effect van deze aanbesteding is op het totaal aan uitgaven voor de inhuur van werkmeesters, kan op zijn vroegst begin 2018 worden onderzocht.

Vanuit de coördinatoren taakstraffen wordt opgemerkt dat de benodigde intensiteit van de begeleiding van jeugdigen toeneemt. Dit kan van invloed zijn op de gehanteerde groepsgrootte bij groepswerkprojecten. De plaatsing van minder jeugdigen binnen een groepswerkproject of een intensievere begeleiding in de vorm van meer toezicht, kan van invloed zijn op de kostprijs van een werkstraf. Ook de inzet van betaalde individuele plaatsingen, bijvoorbeeld bij een zorgboerderij, zal door de vraag naar intensievere begeleiding wellicht toenemen. Deze mogelijke ontwikkeling kan ook van invloed zijn op de kosten voor uitvoering van werkstraffen.

Jeugdreclassering

De normbedragen voor de uitvoering van een reguliere maatregel jeugdreclassering zijn in de onderzoeksperiode gestegen. De stijging is in grote lijnen te herleiden tot onder andere terugkerende overheidsbijdragen in de arbeidskostenontwikkeling (ova), tariefsverhogingen (in 2012 en 2014) en specifieke vergoedingen in verband met de inzet van tolken en vertalers.

Tabel: normbedragen 'reguliere jeugdreclassering'

Jaar	Normbedrag in €
2010	5.165
2011	5.362
2012	5.819
2013	5.942
2014	6.629

Eind 2013 is in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie onderzoek gedaan naar de tarieven die werden gehanteerd in de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Daarbij heeft ook benchmarking plaatsgevonden, waarbij gekeken is of de overheadkosten vergelijkbaar zijn met andere organisaties.

Het algemene beeld van dit onderzoek liet zien dat het beleid in financiële zin kostenbewust werd uitgevoerd en dat de organisaties ook in positieve zin gunstig uit de benchmark kwamen. Op basis van de resultaten van dit onderzoek zijn de tarieven voor 2014 opnieuw vastgesteld.

De justitiële jeugdhulp, inclusief de uitvoering van jeugdreclassering, is per 2015 overgedragen aan de gemeenten. Vanaf dat moment is het aan gemeenten en instellingen om zelf afspraken te maken over de tarieven en is er niet langer meer sprake van een normtarief.

Algemene conclusie inzake doelmatigheid

Strikt genomen was de tenuitvoerlegging van jeugdsancties in de onderzoeksperiode niet doelmatig omdat de doeltreffendheid niet kan worden vastgesteld voor een aantal van de doelstellingen. Zo'n strikte conclusie doet echter onvoldoende recht aan de omstandigheden en ontwikkelingen in het jeugdsanctiebeleid. Een wezenlijk kenmerk van de periode 2010-2015 is immers de zeer forse capaciteitsdaling geweest in de jeugdstrafrechtken in het algemeen en de jeugdinrichtingen in het bijzonder. Die capaciteitsdaling houdt uiteraard verband met de grote daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit in die periode, en heeft er toe geleid dat in de loop der jaren veel minder middelen zijn besteed aan de uitvoering van jeugdsancties terwijl tegelijkertijd de dagprijs (JJI's) en de kostprijs (van leerstraffen) zijn gestegen mede vanwege de lagere instroom. Scherp geformuleerd heeft de dalende criminaliteit (via een scherpe reductie van beschikbare capaciteit) dus geleid tot hogere kosten 'per eenheid'. Dat laatste dan ondoelmatig noemen is in dit geval te ongenueanceerd en gaat voorbij aan de specifieke omstandigheden in de onderzoeksperiode.

Hoofdstuk 8

Een verkenning van de beleids- opties bij 20% minder middelen

Inleiding

Sinds 2015 dienen alle beleidsdoorlichtingen een besparingsvariant te bevatten, waarbij de vraag beantwoord moet worden welke beleidsopties er zijn in het geval er significant minder middelen beschikbaar zouden zijn op het betreffende begrotingsartikel. Concreet gaat het om een ‘besparing’ van 20% die op verschillende manieren gerealiseerd kan worden: door bezuinigen, het verhogen van de opbrengsten of een combinatie van beide. Wanneer er uit de doorlichting blijkt dat er sprake is van ondoelmatigheid op bepaalde onderdelen, biedt dat een aanknopingspunt voor de invulling van de 20% besparing.

Werkwijze

De beleidsdoorlichting betreft inhoudelijk de periode van 2010 tot en met 2015. Voor wat betreft de invulling van de 20% besparingsopties schrijft de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) voor dat als startjaar (t=0) de meest recente begroting moet worden genomen. Dat is in dit geval 2017. De volledige 20% moet in 2021 (t+4) volledig zijn ingevuld.

De omvang van artikel 34.5 in 2021, en daarmee de grondslag voor een besparing van 20%, bedraagt volgens de Rijksbegroting iets meer dan € 160 mln. Dat betekent dat beleidsopties in kaart moeten worden gebracht die resulteren in een besparing in 2021 van € 32 mln.

De uiteindelijk te realiseren besparing dient een netto besparing te zijn: frictiekosten of een eventuele verschuiving van kosten moeten worden verrekend met de opbrengst van de aangekondigde maatregel. De frictiekosten kunnen ook op andere jaren (eerder of later dan in 2021) neerslaan zodat in 2021 een netto besparing van 20% overeind blijft.

Bij de voorgestelde maatregelen dient verder te worden aangegeven welke beleidsmatige consequenties aan de orde zijn (inhoudelijke kwalificatie) en of de maatregelen in strijd zijn met vigerende Europese dan wel nationale regelgeving zodat een wetswijziging zou moeten plaatsvinden om tot de voorgestelde besparing te komen.

Voorgestelde maatregelen

1. DJI: Uitvoering Capaciteit in Balans: € 10,0 mln.
Afstoten van 44 plaatsen operationele capaciteit in de justitiële jeugdinstellingen (JJ's) in lijn met het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) 2018 waarin de capaciteitsbehoefte daalt van 517 plaatsen in 2017 naar 473 plaatsen in 2022.
2. DJI: Sluiting van 97 extra plaatsen (bovenop Capaciteit in Balans) in de JJ's en vervangen door Elektronische Detentie (ED): € 19,75 mln.
Een besparing van 20% op dit begrotingsartikel kan slechts door op grote schaal operationele plaatsen in de JJ's te sluiten omdat het leeuwendeel van het begrotingsartikel betrekking heeft op capaciteit van de jeugdinstellingen. Het sluiten van 97 plaatsen in de JJ's levert circa € 22 mln. op, de kosten van het vervangende ED zijn ruim € 2 mln.

3. Halt: verhogen minimumleeftijd naar 14 jaar: € 1,5 mln.
De doelgroep 12- en 13-jarigen kan worden uitgesloten van Halt. Deze doelgroep vormt in de afgelopen jaren 18,7% van het totaal, waarmee maximaal € 1,5 mln kan worden bespaard.
4. RvdK: stoppen met gedragsinterventies die zeer beperkt worden uitgevoerd: € 0,55 mln.
Twee gedragsinterventies (Stay-a-way en Respects Limits) die bijna niet worden ingezet en niet voldoende aansluiten bij de problematiek van de jeugdigen, worden niet meer uitgevoerd. Totale besparing (op uitvoering en beheer van leerstraffen) is € 0,55 mln. (€ 0,33 mln. voor Stay-a-way en € 0,22 voor Respect Limits).
5. RvdK: bij veroordeling schoolverzuim geen leerstraffen meer: € 0,2 mln.
Er worden geen leerstraffen meer toegepast bij de afdoening van schoolverzuimzaken. Dat levert een besparing op van bijna € 0,2 mln.

Bovenstaande maatregelen leveren in totaal € 32 mln. op, 20% van het beschikbare budget in 2021 conform de begroting 2017. In tabelvorm zien de opbrengsten en de frictiekosten er als volgt uit.

Tabel: beleidsopties bij 20% minder middelen, opbrengsten (in mln. €)

Maatregel	2017	2018	2019	2020	2021
1 - JJI's: Capaciteit in Balans, afstoten 44 plaatsen		10			10,00
2 - JJI's: Operationele capaciteit (97 plaatsen) vervangen door ED					19,75
Friciekosten maatregelen 1 en 2				- 81,00	
3 - Halt: geen 12- en 13-jarigen				1,50	1,50
4 - RvdK: stoppen met twee interventies		0,27	0,55	0,55	0,55
5 - RvdK: geen leerstraffen bij schoolverzuim		0,10	0,20	0,20	0,20
Opbrengst totaal		0,37	0,75	-78,75	32,00

De frictiekosten die gepaard gaan met het afstoten van plaatsen in de jeugdinrichtingen (voor maatregel 1 en 2 gaat het in totaal om 141 plaatsen) hebben betrekking op incidentele afvloeiingskosten (in verband met boventallig personeel) en incidentele gebouwelijke kosten (restschulden en afkoopboekwaarden):

- Afvloeiingskosten: € 28,2 mln.²⁸
- Gebouwelijke kosten: € 52,5 mln.²⁹

Consequenties van beleidsopties

Gezien het gegeven dat circa 90% van de middelen op dit begrotingsartikel betrekking heeft op de capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen, kan een grote besparing van 20% alleen gerealiseerd worden door forse ingrepen in die JJI-capaciteit. Dat heeft grote, negatieve consequenties voor het gevoerde beleid, maar de alternatieven zijn nog veel minder aantrekkelijk.

Wanneer de capaciteit in stand wordt gehouden met 20% minder middelen, dan zou dat alleen gerealiseerd kunnen worden door zware ingrepen in de behandeling en begeleiding per capaciteitsplaats. Dat betekent fors minder personeel en minder gekwalificeerd personeel om jeugdige veroordeelden in de JJI's te begeleiden en te behandelen, terwijl die begeleiding en behandeling vanuit het persoonsgerichte perspectief nu juist is gericht op

²⁸ 141 plaatsen * 2 FTE per plaats * € 100.000 (norm afvloeiingskosten per plaats) = € 28,2 mln

²⁹ Opgenomen bedrag is het 'gemiddelde' bedrag binnen een bandbreedte aan gebouwelijke kosten die, afhankelijk van de keuze van de af te stoten gebouwen, variëren van € 24 mln. tot € 109,2 mln. De restschulden en afkoopboekwaarden van de verschillende gebouwen die als justitiële jeugdinrichting fungeren, lopen immers zeer uiteen.

een goede terugkeer in de samenleving. Voor die beleidsoptie - het aantal plaatsen in stand houden en fors besparen op de personeelsinzet per plaats - is dus niet gekozen, want inboeten op de kwaliteit van begeleiding en behandeling in de JJI's is niet aan de orde.

De maatregelen die wél zijn opgenomen - uitgaande van de hypothetische situatie dat er 20% minder middelen beschikbaar zouden zijn - hebben uiteraard ook (vaak negatieve) consequenties, die hieronder worden benoemd. Daarbij wordt zo mogelijk ingegaan op de effecten van de maatregelen op de realisatie van de strafdoelen.

1. *Uitvoering Capaciteit in Balans (CIB)*

- De maatregelen uit CIB komen voort uit overcapaciteit (ondoelmatigheid) in de JJI's. Uitvoering van CIB heeft een positief effect op de doelmatigheid. Er is geen sprake van negatieve invloed op de strafdoelen wanneer overcapaciteit wordt afgestoten.
- Er is geen strijd met nationale of Europese wetgeving.
- Er zijn negatieve consequenties voor de werkgelegenheid. Bij het afstoten van 44 capaciteitsplaatsen gaat het om zo'n 88 FTE.

2. *Operationele capaciteit (97 plaatsen) vervangen door Elektronische Detentie*

- Het rechts- en veiligheidsgevoel van de burger komt onder druk te staan omdat bij (ernstige) delicten waar nu een vrijheidsbenemende sanctie wordt toegepast, bij uitvoering van deze beleidsoptie een veel lichtere sanctie, namelijk Elektronische Detentie, wordt toegepast.
- Jeugdige delinquenten waarbij thans begeleiding en behandeling in een JJI is geïndiceerd, komen in deze beleidsoptie zonder behandeling en begeleiding thuis te zitten. Dat vergroot het risico op terugval in crimineel gedrag.
- Deze beleidsoptie kan leiden tot kostenverhoging voor gemeenten, als deze jongeren wel intensieve begeleiding nodig hebben. Dit impliceert een verplaatsing van kosten van het Rijk naar gemeenten. De eventuele omvang van deze kostenpost is op voorhand niet in te schatten.
- Gezien de kans op mislukking bij grootschalige toepassing van ED is een grote buffer intramurale capaciteit nodig ingeval van mislukking/onttrekking. Dit heeft een sterk dempende werking op besparingen. De omvang hiervan is op voorhand niet in te schatten.
- De Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen moet worden aangepast, er is geen strijd met Europese regelgeving.
- Er zijn negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid. Bij het afstoten van 97 plaatsen gaat het om een kleine 200 arbeidsplaatsen.

3. *Halt: verhogen minimumleeftijd naar 14 jaar*

- Het volledig laten varen van vroegtijdig ingrijpen bij grensoverschrijdend gedrag van 12- en 13-jarigen is onwenselijk. Als een Halt-maatregel voor deze leeftijdsgroep niet meer mogelijk is, dan is het gewenst dat vanuit de verantwoordelijkheid van gemeenten voor jeugdhulp bij een deel van deze doelgroep wordt opgetreden, al zal dat met name vanuit een vrijwillig kader zijn. Dat betekent een verschuiving van kosten die echter niet goed is te kwantificeren.
- Mogelijk wordt een deel van de jongeren alsnog via het jeugdstrafrecht vervolgd, met bijvoorbeeld boetevonnissen tot gevolg. Het is niet goed mogelijk in te schatten wat hiervan de omvang zal zijn.
- De wetboeken van strafrecht en strafvordering moeten worden aangepast.
- Er zijn negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid, immers de uitvoering van de Halt-maatregel bij zo'n 18% van de huidige doelgroep komt te vervallen.

4. *RvdK: stoppen met twee gedragsinterventies*

- De Raad voor de Kinderbescherming stopt met de advisering en uitvoering van twee erkende gedragsinterventies die slechts weinig worden toegepast én niet voldoende aansluiten bij de problematiek van de beoogde doelgroep.
- Uitvoering van deze interventies is niet doelmatig gezien het geringe aantal en daarmee de relatief hoge kosten per uitgevoerde interventie.
- Er is geen strijd met nationale of Europese regelgeving.

5. *RvdK: geen leerstraffen bij schoolverzuim*
- Een strengere selectie op de doelgroep van de leerstraf kan een besparing opleveren. De verminderde instroom die daardoor ontstaat kan wel een negatief effect op de kostprijs van de leerstraffen dan wel op de levensvatbaarheid van de leerstraffen met zich meebrengen. De reden hiervoor is gelegen in de gelijkblijvende vaste randvoorwaardelijke kosten voor de uitvoering en de kosten voor het beheer en onderhoud van de leerstraffen. Als de kostprijs per leerstraf hierdoor onacceptabel stijgt, kan dit de levensvatbaarheid van de leerstraf in gevaar brengen.
 - In combinatie met maatregel 3 (geen Halt meer bij 12- en 13-jarigen) betekent deze maatregel dat bij schoolverzuim van 12- en 13-jarigen minder aanbod vanuit de justitiële keten overblijft. Dat zal kunnen of zelfs moeten leiden tot ingrijpen vanuit het gemeentelijk domein bij deze doelgroep. Een verschuiving van kosten is daarmee goed denkbaar. De omvang hiervan is niet op voorhand in te schatten.
 - Er is geen strijd met nationale of Europese regelgeving.

Hoofdstuk 9

Conclusies en verbetervoorstellen

In deze beleidsdoorlichting is een terugblik gegeven op de belangrijkste ontwikkelingen in het jeugdsanctiebeleid in de periode 2010-2015. De in de vorige onderzoeksperiode ingevoerde – en in deze periode verder uitgewerkte – focus op een persoonsgerichte aanpak van jeugdcriminaliteit is in de huidige periode verder verfijnd. De beleidsfocus op recidivereductie is net als in de vorige periode leidend geweest.

In de onderzoeksperiode is het sanctiearsenaal verder uitgebreid en verbreed en is verder geïnvesteerd in een gerichte screening en risicotaxatie van de jeugdigen, het inzetten van effectieve gedragsinterventies, zorgdragen voor passende nazorg en de verdere professionalisering van en samenwerking tussen de betrokken ketenpartners.

De impact van een aantal instrumenten is nu nog niet vast te stellen aangezien zij te kort geleden zijn ingevoerd om nu al resultaat te laten zien (bijvoorbeeld het adolescentenstrafrecht). De verwachting is dat dit de komende jaren wel zichtbaar wordt.

Voor een aantal strafdoelen is het niet mogelijk gebleken om doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen. Enerzijds ligt de oorzaak hiervan in het gebrek aan gestelde kwantificeerbare doelstellingen, anderzijds in de afwezigheid van onderzoek gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Voor wat betreft het strafdoel recidivereductie is de target in 2012 behaald. Aannemelijk is ook dat het ingezette beleid daar een positieve bijdrage aan heeft geleverd.

Daarbij past voor de toekomst wel de kanttekening dat recidiveonderzoek zeer complex is daar waar het gaat om het aantonen van het effect van de sanctietoepassing op recidive. Niet alleen vormt de uitvoering van straffen en maatregelen slechts een onderdeel van de hele strafrechtstoepassing, daarnaast zijn ook nog tal van andere factoren van invloed op het wel of niet terugvallen in delictgedrag na voltooiing van de sanctie.

Concluderend en vooruitkijkend

De geregistreerde jeugdcriminaliteit daalt al gedurende vele jaren. Het beleid van de afgelopen jaren is erop gericht geweest om de effectiviteit van de jeugdstrafrechtketen verder te verbeteren zodat een verdere positieve bijdrage geleverd kan worden aan de daling van de recidive onder jeugdige daders. Dit beleid is effectief gebleken. De inspanningen van de komende periode zijn gericht op het vasthouden van wat goed gaat en het zoeken naar een nieuwe impuls om de recidive onder jeugdigen nog verder te laten dalen.

In dat kader passen de recente stappen die bijvoorbeeld met de Verkenning invulling vrijheidsbeneming (VIV) zijn gezet. In november 2015 is het beleidsrapport VIV³² aangeboden aan de Tweede Kamer met daarin de bouwstenen en uitgangspunten voor een toekomstig duurzaam stelsel van vrijheidsbeneming van jeugdigen. Het doel van VIV JJ is te komen tot een robuuste, toekomstige omgeving waarin de jongere centraal staat en de aanpak ketenoverstijgend en duurzaam is.

Door een sterke daling in de bezetting zijn de afgelopen jaren diverse JJI's gesloten. Daarmee is de afstand tussen de JJI en het lokale domein groter geworden wat contrair is aan de behoefte van continuïteit van zorg, het voortbestaan van zorglijnen en de betrokkenheid van het systeem. Bovendien ken het huidige stelsel een 'one size

32 Kamerstuk 24 587, nr. 626

fits all' benadering qua zorg- en beveiligingsbehoefte, terwijl de doelgroep een grote verscheidenheid kent. Dit draagt niet bij aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de strafrechtelijke vrijheidsbeneming van jeugdigen. Meer maatwerk inzake zorg- en beveiligingsbehoefte en aansluiten bij de omgeving is derhalve het devies.

Verbetervoorstellen

Onderzoek

- Geef periodiek een vervolg op het onderzoek Terugval in Recidive, om te borgen dat de effecten van het beleid op de ontwikkeling van de recidive zichtbaar blijven.
- Betrek – zeker bij onderzoeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid – ook de ervaringen in het buitenland bij het onderzoek. Dit geeft de mogelijkheid om tot een benchmark te komen, die niet alleen bij toekomstige beleidsdoorlichtingen kunnen worden gebruikt, maar ook bij het evalueren van beleid.
- Neem een voorbeeld aan de onderzoeksprogrammering³³ rond het adolescentenstrafrecht die parallel aan de implementatie van het wetsvoorstel is ontwikkeld. Daarmee was reeds in een vroeg stadium helder welke stappen inzake monitoring en evaluatie van de effecten van het adolescentenstrafrecht er zouden volgen. De onderzoeksprogrammering omvat zowel structurele monitoring via de (reeds bestaande) Monitor Jeugdcriminaliteit als verschillende evaluaties, waaronder een effectevaluatie.

Beleid

- Gelet op de doeltreffendheid van het op recidivevermindering gerichte beleid is een continuering van dat beleid gewenst. Daarbij is – mede gelet op de afvlakking van de recidivecijfers – een nieuwe impuls geboden: de in het whitepaper Koers en Kansen neergelegde visie biedt daarvoor aanknopingspunten³⁴.
- Stel bij het maken van beleid altijd een kwantitatieve doelstelling vast, leg daarbij een tijdshorizon vast (wanneer moet het doel bereikt zijn) en geef aan met welke middelen de doelstelling moet worden behaald. Indien dit niet mogelijk is, geef dat dan helder aan en geef eveneens aan op welke wijze het beleid dan wordt geëvalueerd (procesmatig, kwalitatief).
- Besteed expliciet aandacht aan het operationaliseren van de straf- en beleidsdoelstellingen inzake vergelding, generale preventie en maatschappijbeveiliging. Welke concrete en meetbare doelstellingen zijn gerelateerd aan die (meer overstijgende) doelen en op welke manier kan zichtbaar worden gemaakt of die doelstellingen ook worden bereikt en van positieve invloed zijn op vergelding, generale preventie en/of maatschappijbeveiliging.
- Relateer nieuw beleid niet alleen aan de overkoepelende doelstellingen van criminaliteits- en recidivedalingen, maar benoem concrete, meetbare doelstellingen die structureel worden voorzien van monitoring en evaluatie.
- Koppel nieuw beleid niet alleen aan doeltreffendheid (effectiviteit) maar ook aan doelmatigheid (efficiëntie), ofwel: in hoeverre leidt het beleid niet alleen tot het gewenste effect, maar gebeurt dat ook doelmatig.
- Koppel aan nieuw beleid altijd een (periodieke) evaluatie gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid.
- De huidige wijze van artikelsgewijze doorlichting (conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek) betekent per definitie een relatief 'verknipte' evaluatie omdat het in het geval van begrotingsartikel 34.5 gaat om een deel van de tenuitvoerlegging van jeugdsancties, en daarmee niet het functioneren van de jeugdstrafrechtketen als geheel geëvalueerd wordt. Bij toekomstige doorlichtingen zou overwogen kunnen worden om de doorlichtingen minder strak langs de begrotingslijnen te organiseren zodat een meer integrale evaluatie van een beleidsterrein mogelijk is.
- Ook voor het formuleren van de beleidsopties bij 20% minder beschikbare middelen, maakt de huidige wijze van doorlichten een meer integrale afweging van inzet van middelen in de jeugdstrafrechtketen minder goed mogelijk.

³³ A. van der Laan en E. Leertouwer (2014). *Monitoring en Evaluatie Adolescentenstrafrecht. Een onderzoeksprogramma*. WODC

³⁴ Koers en Kansen. Whitepaper over de toekomst van de sanctie uitvoering (2017).

Bijlage 1

Straffen en maatregelen in het jeugdstrafrecht

Hoofdstraffen

Jeugddetentie³⁵

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 vier- tot twintig 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 (JJ). De Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj), het Reglement justitiële jeugdinrichtingen en verschillende ministeriële regelingen geven nadere regels met betrekking tot de tenuitvoerlegging. De kinderrechter heeft een adviserende stem omtrent de plaats van tenuitvoerlegging van een door hem opgelegde vrijheidsbenemende sanctie (art. 77v lid 1 Sr).

Taakstraf³⁶

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.

Geldboete³⁷

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

Verbeurdverklaring³⁸

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.

35 (art. 77i, 77j, 77k Sr)

36 (art. 77m, 77n, 77o, 77p, 77q Sr)

37 (art. 77l Sr)

38 (art. 33 en 34 Sr. En art. 77a Sr.)

*Ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen*³⁹

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)*⁴⁰

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

- a. het een misdrijf betreft waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten;
- b. de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen het opleggen van die maatregel eist, en
- c. 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 23 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 24 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.

39 (art. 77r Sr)

40 (art. 77s, 77t, 77u Sr)

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 jeugd-reclassering, 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 strafrechtelijke 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 25 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.

Bijlage 2

Literatuurlijst

Titel	Van	Jaar	Relevantie voor doorlichting (doeltreffendheid, doelmatigheid of anderszins)
De implementatie van beleid gericht op recidivereductie. Een actualisatie van het deelonderzoek 'Verklaringen daling recidive'	Regioplan	2017	Ja
Justitiële Verkenningen, nr. 1 – Dalende jeugdcriminaliteit	WODC	2017	Beperkt, als achtergrond/algemeen
Review LIJ Gecertificeerde Instellingen	Significant	2016	nee
Zorg voor het Veiligheidshuis. De gemeente aan zet	Vereniging van Nederlandse gemeenten	2016	Nee
Kostbare vriendschappen: wat problematische jeugdgroepen de maatschappij kosten. Exploratieve studie in een grote gemeente	Cebeon	2016	Deels
Evaluatie kwaliteitsverbetering werkstraffen - 2016 Regioplan	Regioplan	2016	Nee
Landelijk kader voor de veiligheidshuizen. Invoering, ontwikkelingen en knelpunten	BVTO	2016	Nee
Snel, betekenisvol en zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze	Universiteit Utrecht	2016	Nee
De oplegging en uitvoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel voor delinquente jongeren. 531 dossiers (2008 t/m 2013) onder de loep genomen	Impact	2016	Ja
Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Veiligheid en Justitie	Algemene Rekenkamer	2016	Nee
Kosten en baten van maatschappelijke (re-)integratie van volwassen en jeugdige (ex-)gedetineerden	SEOR	2016	Ja
Monitor Jeugdcriminaliteit Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit 1997 tot 2015	WODC	2016	Ja, trends, cijfers
Procesevaluatie Gedragsinterventie respect limits	Regioplan	2016	Nee
Procesevaluatie gedragsinterventie So-Cool	DSP groep	2016	Nee
Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten inclusief strafmaten Halt	Openbaar Ministerie	2016	Als achtergrond, algemeen
Adolescentenstrafrecht; beleidstheorie en eerste empirische bevindingen	WODC	2016	Ja
De Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim - Een procesevaluatie	ITS – Radboud Universiteit	2015	Nee
De aanpak van overlastgevende en criminele jeugdgroepen in Utrecht. Een evaluatie van de 'Kopstukkenaanpak' van het Veiligheidshuis regio Utrecht	Universiteit Utrecht	2015	Masterscriptie, niet meenemen

Evaluatie proces en doeltreffendheid Multidimensional Treatment Foster Care (MTFC)	Regioplan	2015	Ja
Procesevaluatie van de gedragsinterventie Stay-a-way	Trimbos Instituut	2015	Nee
Effectstudie Tools4U - Effecten op cognitieve en sociale vaardigheden	Universiteit van Amsterdam	2015	Beperkt
Jeugdige daders van cybercrime in Nederland. Een empirische verkenning	Universiteit Twente	2015	Ja om kort te beschrijven
Veiligheid in verbinding. Onderwijs en de justitiële keten samen voor kind en jongere	Nederlands Jeugdinstituut	2015	Nee
Rapportage Justitiële Jeugdinstellingen 2015 Een onderzoek naar het leef-, werk- en leerklimaat binnen de Justitiële Jeugdinstellingen	DJI	2015	Beperkt
Review LIJ Een goede leidraad maar nog geen volledig keteninstrument	Significant	2015	nee
Procesevaluatie van de gedragsinterventie Stay-a-way	Trimbos Instituut	2015	Nee
Terugval in Recidive – Exploratie van de daling in de recidivecijfers van jeugdigen en ex-gedetineerden bestraft in de periode 2002-2010	WODC / Regioplan	2014	Ja
Procesevaluatie Leren van Delict	DSP groep	2014	Beperkt
Doordringen of doordrinken. Effectevaluatie Halt-straf Alcohol	Beke	2014	Ja
Jeugdcriminaliteit & Media. Een onderzoek naar de berichtgeving over jeugdcriminaliteit in een veranderend medialandschap	LJS Media research	2014	Nee
Evaluatie Observatieafdeling Teylingereind	DSP	2014	Nee
Kortverblijvers in justitiële jeugdinstellingen Achtergrondkenmerken, ketensamenwerking en invulling van verblijf	BTVO	2014	Nee
Rapportage Justitiële Jeugdinstellingen 2014 Een onderzoek naar het leef-, werk- en leerklimaat binnen de Justitiële Jeugdinstellingen	DJI	2014	Beperkt
De toekomst van de gedragsbeïnvloedende maatregel	Impact R&D	2014	ja
Evaluatie aanpak criminele jeugdgroepen	Van Montfoort	2013	ja
Halt vernieuwd. Procesevaluatie van de vernieuwde Halt-afdoening	DSP	2013	bepert
Procesevaluatie Brains4Use	DSP	2013	deels
Doeltreffendheid Tools4U. Onderzoek naar de doelgroep, uitvoering en doeltreffendheid van leerstraf Tools4U	Universiteit van Amsterdam	2013	ja
15 jaar PIJ-ers in beeld Kenmerken en veranderingen van jeugdigen die de PIJ-maatregel opgelegd kregen in de periode 1995-2010	DJI	2013	nee
Rapportage Justitiële Jeugdinstellingen 2013 Een onderzoek naar het Leef-, leer- en werkklimaat van Justitiële Jeugdinstellingen	DJI	2013	bepert

Kattenkwaad, of misdaad in het verschiet? Een evaluatie van het werkproces 'Vroegsignaleren & doorverwijzen 12-min delictplegers'	Ateno Bureau voor criminaliteitsanalyse	2013	nee
Elektronische Controle bij minderjarigen. Aanzet methodische onderbouwing en richtlijnen uitvoering Jeugdstrafrechtketen	Jeugdzorg Nederland	2012	nee
Toezicht op leden van problematische jeugdgroepen. Uitkomsten van een quick scan van de internationale onderzoeksliteratuur.	Impact R&D	2012	Biedt inzicht in (niet) werkzame bestanddelen
Overzicht van onderzoek naar de PIJ-maatregel tussen 2006-2011	WODC	2012	ja
Personeel in justitiële jeugdinstanties en jeugdzorg-plusinstanties - een verdieping van ongewenste omgangsvormen en de arbeidssituatie in 2012	WODC	2012	nee
Reclasseren met adolescenten en jongvolwassenen Een methodische handreiking voor de jeugdreclassering en reclassering	Van Montfoort	2012	nee
Minder ernstig vaker gestraft. Een onderzoek naar de aard en kwalificatie van jeugdcriminaliteit	Universiteit van Amsterdam	2012	Ja achtergrond informatie
Methodische Handreiking Schoolverzuim Jeugdreclassering	Jeugdzorg Nederland	2011	nee
Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim	College van procureurs-generaal	2011	nee
Los van drank. Procevaluatie Haltafdoening Alcohol	Beke	2011	Nog geen effect-evaluatie mogelijk
De jeugdstrafzitting: een pedagogisch perspectief De communicatie tussen jeugdrechter en jeugdige verdachte	Raad voor de Rechtspraak	2011	nee
Sociale Vaardigheidstraining op Maat. Een inventarisatie van knelpunten bij de implementatie en uitvoering	Intervict	2011	beperkt
Straffe invloed. Evaluatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel	PI-research	2011	ja
De pakkans vergroot. Evaluatie van de pilot gepercipieerde pakkans jongeren in Tilburg	Regioplan	2011	beperkt
Persoonlijkheidspathologie, slachtofferschap vóór het 18e levensjaar, huiselijk geweld en delict informatie in een klinische groep terbeschikkinggestelden	Intervict	2011	nee
Problemen met geld en delinquent gedrag van adolescenten	WODC	2011	beperkt
Procevaluatie observatieafdelingen Teylingereind	Universiteit Utrecht	2011	beperkt
Onderwijs in justitiële jeugdinstellingen en gesloten jeugdzorg	Radboud universiteit Nijmegen	2011	nee
Werken volgens de methode procevaluatie 'Handboek Methode Jeugdreclassering'	Regioplan	2010	Beperkt, beschrijvend
Recidive onder werkgestrafte jongeren	WODC	2010	ja
Aanpak problematische jeugdgroepen – handreiking voor gemeenten	Bureau Beke	2010	nee

Procesevaluatie van YOUTURN: instroomprogramma en stabilisatie- en motivatieperiode fasen 1 en 2 van de basismethodiek in justitiële jeugdinrichtingen	Trimbos	2010	beperkt
Programma-integriteit en effecten van Stay in Love+ Een preventieprogramma voor 12-15 jarige VMBO scholieren dat partnergeweld beoogt te voorkomen	Universiteit Utrecht	2010	nee
Capaciteitsplan JJI	DJI	2010	nee
Kwaliteitsverbetering Justitiële Jeugdinrichtingen Eindrapportage	Ministerie van Veiligheid en Justitie	2010	Achtergrond, beperkt
Problematische Jeugdgroepen in Nederland. Omvang, aard en politieproces beschreven Henk Ferwerda	Beke	2010	Nee
Deltaplan Sector JJI in antwoord op de rapportage van de gezamenlijke Inspecties en de Algemene Rekenkamer	DJI	2007	nee
De jongere aanspreken; handboek methode jeugd-reclassering	Van Montfoort	2005	Te oud.
DJI in getal	DJI	Diverse jaargangen	Cijfermatige info
Veiligheidsmonitor	Centraal Bureau voor de Statistiek	Diverse jaargangen	Cijfermatige info
Problematische Jeugdgroepen in Nederland	Beke	Diverse jaargangen	Cijfermatige info
JJI in getal	DJI	Diverse jaargangen	Cijfermatige info
Criminaliteit en Rechtshandhaving	Centraal Bureau voor de Statistiek en het WODC	Diverse jaargangen	Cijfermatige info

Bijlage 3

Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek

- 1) Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
- 2) Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
- 3) Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
- 4) Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
- 5) Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
- 6) Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
- 7) Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
- 8) Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
- 9) Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
- 10) In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
- 11) Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
- 12) Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
- 13) Hoe doelmatig is het beleid geweest?
- 14) Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
- 15) In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Bijlage 4

Oordeel onafhankelijke deskundigen

Zijne Excellentie, Minister voor Rechtsbescherming,
De heer drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft: Onafhankelijk oordeel over de beleidsdoorlichting Justitiële Jeugdsancties (2010-2015).

d.d. 6 maart 2018

Weledelgeleerde heer Dekker,

Inleiding

Begin 2017, zijn we uitgenodigd als onafhankelijk deskundigen bij de totstandkoming en de evaluatie van de beleidsdoorlichting Justitiële Jeugdsancties 2010-2015, van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. We hebben deze opdracht aangenomen, daar wij van mening zijn dat deze past bij onze inhoudelijke deskundigheid: deze ligt op het gebied van o.a. de forensische orthopedagogiek en de ontwikkelingspsychologie, testontwikkeling en testtheorie en de implementatie van gedragsveranderende behandelingen bij jeugdigen en de effect-evaluatie hiervan.

Daarnaast dragen wij beiden geen verantwoordelijkheid voor het te onderzoeken beleid. Dit is in lijn met de richtlijnen t.b.v. onafhankelijke deskundigen, beschreven in Artikel 1 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 van het Ministerie van Financiën – welke tot 01.01.2018 van kracht was.

Opdracht

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2010 tot en met 2015. Doel van de beleidsdoorlichting was te onderzoeken:

- of de gestelde doelstellingen behaald zijn (=doelrealisatie);
- of de doelrealisatie het gevolg is van het beleid Justitiële Jeugdsancties (=doeltreffendheid), en
- of het beleid kostenefficiënt (=doelmatig) is geweest.

Verder werd in de beleidsdoorlichting de vraag gesteld of het mogelijk is om de begroting/middelen met 20% te reduceren op het onderzochte begrotingsartikel, welke beleidsopties er zijn om dit te realiseren, en wat de consequenties hiervan zijn.

Wij, als onafhankelijk deskundigen, zijn daarbij gevraagd:

- een schriftelijke toelichting te geven op onze betrokkenheid en inbreng bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting, en
- een schriftelijk oordeel te geven over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting.

Betrokkenheid proces

Wij hebben op een tweetal momenten schriftelijk feedback gegeven op resp. het plan van aanpak en het concept rapport.

Inhoud

Het primaire doel was het structureel laten dalen van de geregistreerde jeugdcriminaliteit in Nederland (in 2010-2015). Om dit doel te verwezelijken werd een aantal subdoelen

geformuleerd, zoals beschreven in Artikel 34. Bij de beleidsdoorlichting is er voor gekozen om niet Artikel 34 in het geheel door te lichten, o.a. omdat een aantal onderdelen van dit artikel in het recente verleden reeds doorgelicht zijn (zie p.12 van de beleidsdoorlichting voor meer informatie).

De doorlichting richt zich op: het borgen van de veiligheid door de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke jeugdsancties en het realiseren van een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit.

De beleidsdoorlichting maakt aannemelijk dat, in de onderzoeksperiode 2010-2015, een significante daling heeft plaats gevonden in het percentage geregistreeerde jeugdcriminaliteit. Daarnaast is er een daling waarneembaar in het aantal recidiven onder jeugdigen. De auteurs van de beleidsdoorlichting concluderen dat het aannemelijk is dat deze waargenomen dalingen onder jeugdigen (mede) het gevolg is van het gevoerde beleid cq. de aanpak van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze conclusies in de beleidsdoorlichting ten aanzien de dalingen zijn overgenomen uit een rapport opgesteld door het WODC & Regioplan (Terugval in Recidive, 2014). Daarnaast stellen de auteurs dat *“het echter ontbreekt voor een groot deel aan concrete en kwantificeerbare beleidsdoelstellingen waardoor de doelrealisatie meestal niet is vast te stellen. Daarnaast is onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid vaak niet voorhanden, waardoor deze twee vragen evenmin afdoende kunnen worden beantwoord. Hieruit volgt dat wanneer aan het begin van een beleidscyclus geen concrete doelstellingen worden geformuleerd, doelrealisatie niet kan worden vastgesteld en daarop volgend onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid welhaast onmogelijk is. In de kern gaat het hier om het – onvolledig of onvolmaakt – uitvoeren van een beleidscyclus. Indien deze discrepantie niet weggenomen wordt betekent dit dat ook een volgende beleidsdoorlichting van het betreffende artikel tot een suboptimaal resultaat zal leiden als het gaat om het vaststellen van de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid”* (p. 8 van het rapport).

Oordeel

We hebben grote waardering voor de hoeveelheid werk die de auteurs hebben verzet en de gedegenheid waarmee zij gekeken hebben naar het gevoerde beleid. Ook hebben zij steeds open naar ons gecommuniceerd over hun bevindingen en zijn zij constructief met onze feedback omgegaan. Ze hebben getracht een genuanceerd en leesbaar beeld te schetsen t.a.v. het gevoerde beleid Justitiële Jeugdsancties 2010-2015 (d.w.z. wat er gedaan is, wat geslaagd is en waar uitdagingen liggen) en zijn daar o.i. grotendeels in geslaagd.

De voorliggende beleidsdoorlichting is vooral beschrijvend van aard. Zo hebben de auteurs een mooi overzicht gegeven van een aantal belangrijke ontwikkelingen die in de periode zijn ingezet. Zoals: het inzetten van meetinstrumenten om de effecten van behandelingen te meten - en het ontwikkelen van instrumenten die hiervoor gebruikt kunnen worden-, het installeren van de Erkenningscommissie Gedragsinterventie Justitie met als taak het beoordelen van de (wetenschappelijke) kwaliteit van de ingezette interventies, het (meer) inzetten op scholing en verdere professionalisering van de beroepsgroep en het verbeteren van het leefklimaat in de instellingen, etc. We zijn van mening dat dit veelbelovende beleidsontwikkelingen zijn, gestuurd vanuit een evidence-based ontwikkelingscriminologisch perspectief, met als grondleggers Andrews en Bonta, Loeber, Farrington, Moffitt, Sampson en Laub.

We onderschrijven de behoefte geuit door de auteurs aan meer concrete en kwantificeerbare beleidsdoelstellingen, alvorens we daadwerkelijk de doelrealisatie van het beleid vast kunnen stellen. Het is o.i. essentieel dat er toetsbare criteria opgesteld worden in deze. Ook onderschrijven wij de nood aan onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Echter, wij hebben moeite met de zekerheid waarmee de waargenomen vermindering in geregistreerde delinquentie in het rapport toegeschreven aan het beleid van Justitie. O.i. kunnen de auteurs onvoldoende alternatieve verklaringen, waar Justitie geen invloed op heeft gehad, uitsluiten, zoals registratie-effecten (Van Ham, Berevoets, Scholten, & Ferweda, 2018) en diverse (nationale en internationale) maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder de opkomst van het internet, en de bereidwilligheid van de politie om kleine criminaliteit onder jeugdigen aan te pakken (Berghuis & De Waard, 2017). We zijn dan ook van mening dat de term 'mogelijk' in deze meer passend is dan 'aannemelijk' (p. 39 van de beleidsdoorlichting).

Blik op de toekomst. Het rapport dient gelezen te worden als een verantwoording van het gevoerde beleid. Echter, de auteurs benoemen daarbij een aantal kritiekpunten ten aanzien van de beleidscyclus (zie boven), maar o.i. heeft het veld vooral baat bij een verdere concretisering van de aangedragen verbeterpunten. Het lezen van het rapport roept dan ook bij ons de volgende vragen op: Hoe brengt dit rapport het veld nu verder? Hoe zorg je dat het in de toekomst (nog) beter gaat? En wat is de visie voor de toekomst in deze? We willen graag van de gelegenheid gebruik maken om een aantal suggesties te geven.

Een meer systematische bespreking van de (inter)nationale wetenschappelijke literatuur zou o.i. helpen bij de concretisering van de in het rapport aangedragen verbeterpunten. We onderschrijven bijvoorbeeld de stelling dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid met alleen strafrechtelijke interventies geen vermindering van de criminaliteit kan en zal realiseren. De auteurs pleiten voor een meer persoonsgerichte behandeling van de problematiek in het rapport, en daarmee het afschaffen van een one-size-fits-all aanpak (zie p.51-52 van het rapport). Wij ondersteunen deze aanname zeer. Het rapport zou echter gebaat zijn o.i. bij een verdere uitwerking van de uitkomsten van verschillende evaluatieonderzoeken die in Nederland op dit gebied zijn uitgevoerd, zoals die van Asscher en collega's (MST) en Hoogsteder en collega's (e.g., AR op Maat), waarvan met name studies van laatstgenoemde onderzoeker een onderbouwing vormen van de persoonsgerichte aanpak, met name omdat het hier gaat om een nog weer sterker gepersonaliseerde behandeling, gebaseerd op het responsiviteitsprincipe van Andrews en Bonta (2010). In het verlengde hiervan is er recentelijk meer aandacht gekomen voor de differentiele ontvankelijkheid van delinquentie jongeren voor gedragsinterventies, met veelbelovende studies vanuit de biopsychosociale invalshoek (zie Cornet, Van der Laan, Nijman, Tollenaar, & De Kogel, 2015). Ook zijn wij van mening dat meer aandacht geschonken kan worden aan het leefklimaat in de JJI instellingen, waar nogal wat onderzoeken over verschenen zijn de afgelopen jaren, waaronder studies van Eltink, Heynen en Van der Helm. In deze studies werd gekeken naar de directe effecten van het leefklimaat op agressief en normoverschrijdend gedrag van jongeren, maar nog niet naar een therapeutisch leefklimaat als voorwaarde voor de succesvolle toepassing van geprotocolleerde evidence-based behandeling om positieve ontwikkelingsuitkomsten bij jongeren te bewerkstelligen, waaronder een vermindering van recidive. Daarnaast zijn wij van mening dat het bieden van een overzicht van de vruchtbare ontwikkelingscriminologische modellen over een persoonsgerichte aanpak zou bijdragen, omdat deze modellen aanknopingspunten bieden voor het verder ontwikkelen van effectieve behandelingen.

Een illustratie hiervan is het alom gerespecteerde Risk-Need-Responsivity (RNR)-model, waarvan de effectiviteit eerder aangetoond is (o.a., Andrews & Bonta, 2010). Het RNR model gaat uit van een drietal aannames:

1. Dat de intensiteit van behandelingen afgestemd moet worden op het risico tot recidive bij de jeugdige. De behandeling moet meer omvattend en intensiever zijn, als dit risico hoger is. De behandeling kan contraproductief worden, op het moment

dat deze afstemming tussen recidive risico en behandeling onvoldoende is (Lowenkamp & Latessa, 2005);

2. Dat de behandeling zich moet richten op risicofactoren van recidiven, die veranderd (gemodificeerd) kunnen worden middels interventies. Voorbeelden hiervan zijn een lage eigenwaarde en/of emotionele problemen;
3. Dat de behandeling dient aan te sluiten bij de persoonskenmerken, zoals de cognitieve of intellectuele vermogens van het individu, de motivatie van de persoon en overige neurobiologische factoren (Andrews et al., 1990; Van der Laan, Rokven, Weijters, & Beerthuizen, 2018).

Het model stelt oa. dat het belangrijk is om risicofactoren en persoonskenmerken goed in kaart te brengen en alleen als de behandeling daarop aansluit, is er kans op succes. Relevante vragen dienen (wetenschappelijk) beantwoord te worden op dit terrein, alvorens de behandelingen goed ingezet kunnen worden: e.g., wat bepaalt nu de risico's op recidivisme, wat zijn de criminogene factoren? Kunnen we verschillende groepen jeugdigen onderscheiden op basis van deze risicofactoren onderscheiden, die een andere aanpak behoeven?

De afgelopen jaren is veel wetenschappelijk werk verricht op dit terrein. De doorlichting zou baat hebben bij een overzicht van dit werk. Deze informatie kan o.i. ingezet worden om een betere gepersonaliseerde behandeling op te stellen. Of om te verklaren waarom de ene behandeling effectiever is bij cliënt X dan de andere behandeling, of bij cliënt Y. Deze informatie is relevant daar dit het beroepsveld verder kan helpen bij het ontwikkelen van interventies (Wat hebben we geleerd? En welke vragen zijn er concreter nog ongeantwoord?). De grootschaligheid in de JJIs staat, zoals de auteurs terecht stellen, wel op gespannen voet met de gepersonaliseerde aanpak en, volgens ons, ook met de transformatie van de jeugdhulp sinds 2015, waarbij het betrekken van het eigen sociale netwerk van jeugdigen centraal staat en hulp op maat, zo dicht mogelijk bij huis. Additionele relevante vragen zijn dan ook: Hoe kunnen we de gepersonaliseerde aanpak zo optimaal mogelijk implementeren in de toekomst? Dat betekent overigens niet alleen dat de behandeling 'op maat' moet zijn, maar ook dat de indicatie voor deze behandeling 'op maat' moet zijn, zodat jeugdigen, volgens de RNR-principes, zorg krijgen die niet te licht is en ook niet te zwaar, en die passend is voor de aard van de problematiek (zie het recente proefschrift van Ellis ter Beek). Dit wordt ook wel *matched care* genoemd, waar het om indicatiestelling gaat. Het LIJ, waarvan de implementatie gevorderd is (maar nog niet voltooid), maakt zo'n systeem van *matched care* en gepersonaliseerde behandeling mogelijk.

We willen hierbij graag de kanttekening plaatsen dat wetenschappelijk onderzoek geen of slechts zeer beperkt een directe relatie gevonden heeft tussen justitiële gedragsinterventies en een afname in geregistreerde criminaliteit (een positieve uitzondering is de onlangs verschenen studie van Hoogsteder, Stams, Schippers en Bonnes, in press). Wel worden consistent positieve effecten van deze behandelingen op secundaire uitkomstmaten, zoals psychosociale ontwikkeling en emotioneel functioneren, gevonden. Deze positieve effecten worden echter niet bij iedereen gevonden. Bij jeugdigen met complexe psychopathologie zijn de positieve effecten van de behandeling doorgaans kleiner en blijven in veel gevallen zelf uit (Weisz et al., 2013, 2017). Ook dit laat zien dat het belangrijk is om de risicofactoren en persoonskenmerken te onderzoeken. Daarnaast blijft het een uitdaging om de overdracht (transfer) van het in de therapie geleerde naar het dagelijks leven te bewerkstelligen. Wij zijn derhalve van mening dat het belangrijk is om in grote(re) mate het netwerk van de jeugdige bij de behandeling te betrekken en om de nazorg zo goed mogelijk in te zetten en de effecten ervan te evalueren (zie James et al., 2013). Onderzoek naar de meerwaarde van een mentor uit het eigen sociale systeem laat bijv. zeer belovende resultaten zien (Van Dam et al., in press). We zijn van mening dat de ervaringen en kennis over de kleinschalige initiatieven, zoals meer ambulante zorg (e.g., forensische pleegzorg), het veld verder

kunnen helpen. Ook laat onderzoek naar interventies ingezet binnen scholen, waarbij de leerkrachten in het onderwijs jeugdigen laten oefenen op o.a. cognities en emotieregulatie, veelbelovende resultaten zien (oa. het werk van Diamond).

Om bovengenoemde factoren/kenmerken en de effecten van interventies in kaart te brengen, is het belangrijk dat er betrouwbare en valide meetinstrumenten beschikbaar zijn. De auteurs verwijzen o.a. naar het risico- en behoeftetaxatie instrument, het LIJ, in de beleidsdoorlichting (p. 37). We zijn van mening dat dit een veelbelovend instrument is, dat gebruikt kan worden om indicatiestelling en case-management binnen de justitiële strafrechtketen te optimaliseren en effecten van (gedrags)interventies en sancties beter te kunnen evalueren en bijsturen waar nodig (monitoring). Echter, zoals de auteurs aangeven, ontbreekt momenteel het onderzoek ter ondersteuning van de effectiviteit van dergelijke instrumenten. T.a.v. het LIJ loopt bijvoorbeeld op dit moment onderzoek bij het WODC naar deze effectiviteit. Er moeten echter nog ontwikkelingslagen genomen worden om het instrument optimaal in te kunnen zetten.

Kortom: Ons eindoordeel over de aanpak en consistentie van de analyse in het rapport is positief. We hebben grote waardering voor de hoeveelheid werk die de auteurs hebben verzet en de gedegenheid waarmee zij dit gedaan hebben. Echter, we pleiten ervoor dat de beleidsvisie voor de komende 5-10 jaar verder uitgewerkt cq. geconcretiseerd wordt in bijvoorbeeld een aanvullende beleidsnotitie, zowel op het gebied van toetsing/effectmeting als op het gebied van behandeling. Hierbij is het o.i. essentieel dat gewerkt wordt vanuit verklaringsmodellen zoals beschreven en onderzocht in de wetenschappelijke literatuur. Gezien het pedagogische doel van justitiële (gedrags)interventies en sancties, meer nog dan vergelding en afschrikking, zouden we ervoor willen pleiten niet alleen te focussen op (veranderbare) criminogene factoren en recidive in het justitiële beleid, de zogenaamde secundaire en primaire uitkomstmaten, maar ook op factoren die niet altijd direct te maken hebben met delinquentie, zoals angst en depressie, trauma, prosociaal gedrag en veerkracht van de jongeren.

Hoogachtend,

prof.dr. Geert-Jan Stams

Hoogleraar Forensische Orthopedagogiek
Universiteit van Amsterdam

mw. dr. Petra Hurks

Universitair Hoofddocent
Directeur Bachelor Opleiding Psychologie
Voorzitter Commissie Testaangelegenheden
Nederland (COTAN)
Universiteit Maastricht

Bijlage: Referentielijst

- Andrews, D.A., & Bonta, J. (2010). Rehabilitating criminal justice policy and practice. *Psychology, Public Policy, and Law*, 16(1), 39- 55.
- Andrews, D.A., Bonta, J., & Hoge, R.D. (1990). Classification for effective rehabilitation: Rediscovering psychology. *Criminal Justice and Behavior*, 17, 19-51.
- Berghuis, B., & De Waard, J. (2017). Verdampende jeugdcriminaliteit: Verklaringen van de internationale daling. *Justitiële Verkenningen*, 43(1), 5-10.
- Cornet, L.J.M., van der Laan, P.H., Nijman, H.L.I., Tollenaar, N. & de Kogel, C.H. (2015). Neurobiological Factors as Predictors of Cognitive-Behavioral Therapy Outcome in Prisoners. *Journal of Criminal Justice*, 43, 122-132.
- Hoogsterder, L.M., Stams, G.J.J.M., Schippers, E.E., & Bonnes, D. (in press). Responsive Aggression Regulation Therapy (Re-ART): An evaluation study in a Dutch Juvenile Justice Institution (JJI) in terms of recidivism. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*.
- James, C., Stams, G.J.J.M., Asscher, J.J., Van der Laan, P.H., & De Roo, A.C. (2013). Aftercare programs for reducing recidivism among juvenile and young adult offenders: A Meta-Analytic Review. *Clinical Psychology Review*, 32, 263-274.
- Lowenkamp, C.T., & Latessa, E.J. (2005). Increasing the effectiveness of correctional programming through the risk principle: Identifying offenders for residential placement. *Criminology and Public Policy*, 4, 501-528.
- Van Dam, L., Neels, S., de Winter, M., Branje, S., Wijsbroek, S., Hutschemaekers, G., Dekker, A., Sekreve, A., Zwaanswijk, M., Wissink, I. & Stams, G.J. (2018). Youth initiated mentors: Do they offer an alternative for out-of-home placement in youth care? *British Journal of Social Work*, 0, 1-17.
- Van der Laan, A., Rokven, J., Weijters, G. & Beerhuizen, M. (2018). De daling in jeugddelinquentie: Minder risico, meer bescherming? *Tijdschrift voor Criminologie*, 60, 35-58.
- Van Ham, T., Berevoets, E., Scholten, L., & Ferwerda, H. (2018). *Realiteit of registratie-effect De invloed van registratie-effecten op de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit*. Arnhem, Bureau Beke.
- Weisz, JR., Kuppens, S., Eckshtain D., Ugueto, A.M., Hawley, K.M., & Jensen-Doss, A. (2013a). Performance of evidence-based youth psychotherapies compared with usual clinical care: A multilevelmeta-analysis. *JAMA Psychiatry*, 70, 750-761.
- Weisz, J. R., Kuppens, S., Ng, M. Y., Eckshtain, D., Ugueto, A. M., Vaughn-Coaxum, R., . . . Fordwood, S. R. (2017). What five decades of research tells us about the effects of youth psychological therapy: A multilevel meta-analysis and implications for science and practice. *American Psychologist*, 72(2), 79-117.

Deze brochure is een uitgave van:

Rijksoverheid

Postbus 00000 | 2500 AA Den Haag

T 0800 646 39 51 (ma t/m vrij 9.00 – 21.00 uur)

© Rijksoverheid | Juni 2018