



Ministerie van Justitie en Veiligheid

Eindrapport VIV JJ

Datum

juni 2018

Afzendinggegevens	Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen Directie Sanctietoepassing en Jeugd Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 20301 2500 EH Den Haag www.rijksoverheid.nl/jenv
Projectnaam	VIV JJ

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 5

1	Inleiding 9
1.1	Achtergrond en aanleiding 9
1.2	Het voorkomen van recidive volgens wetenschappelijk onderzoek 11
1.3	Het proces tot nu toe 12
1.4	Gerelateerde ontwikkelingen 13
1.5	Het veranderproces 14
1.6	Leeswijzer 15
2	De doelgroep: jeugdigen in vrijheidsbeneming 16
2.1	Instroom per strafrechtelijke titel 16
2.2	Verblijfsduur 16
2.3	Bezetting 18
2.4	Kenmerken van de doelgroep 19
3	Screening, Plaatsing en Diagnostiek 22
3.1	Screening en Plaatsingsproces 22
3.2	Diagnostiek 25
3.3	Conclusie 27
4	Kleinschalige Voorzieningen 29
4.1	Drie Kleinschalige Voorzieningen 29
4.2	Instroom en bezetting 29
4.3	Werkzame bestanddelen KV 30
4.4	Uitdagingen KV 33
4.5	Conclusie 34
5	Landelijk Specialistische Voorziening 36
5.1	Ambitie van de LSV 36
5.2	Doelgroep 37
5.3	Differentiatie in zorg en veiligheid 37
5.4	Leefafdelingen en dagprogramma 38
5.5	Personeel en technologie 40
5.6	Conclusie 41
6	Wet- en regelgeving 43
6.1	Verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van jeugdvrijheidsbeneming 43
6.2	Plaatsing in een regionale instelling 44
6.3	De rechtspositie van jeugdigen in vrijheidsbeneming 45
6.4	Samenplaatsing van specifieke doelgroepen 46
6.5	Financiering van strafrechtelijke bedden buiten de JJI 47
6.6	Conclusie 47
7	Opbrengsten en eventuele vervolgstappen 49
7.1	Opbrengsten aanscherping vrijheidsbeneming 49
7.2	Mogelijke vervolgstappen 50
7.3	Uitdagingen vrijheidsbeneming op maat 51
7.4	Monitoring vervolgstappen 51

Bijlage 1 Historische schets samenplaatsen 53

Managementsamenvatting

Urgentie en wens tot verandering

Het aantal jeugdigen dat in aanraking komt met het jeugdstrafrecht vertoont (internationaal) al jaren een dalende trend. Het wordt een steeds grotere uitdaging om bij een afnemende instroom en korte verblijfsduur in de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) het uitgangspunt van regionaal plaatsen te blijven hanteren. Hierdoor staat de maatschappelijke beveiliging en de continuïteit van zorg onder druk. Daarnaast verandert de doelgroep in de JJI's: mede als gevolg van de invoering van het adolescentenstrafrecht is de gemiddelde leeftijd gestegen en jeugdigen hebben te maken met complexere problematiek. Al deze ontwikkelingen maakten dat in 2015 zowel de Tweede Kamer als het veld een verandering van het huidige stelsel nodig achtte. Uit een verkenning met professionals en experts werden drie bouwstenen voor een nieuw stelsel geformuleerd:

1. Een efficiënt en effectief proces van plaatsing en screening
2. Lokale/regionale lagerbeveiligde plaatsen
3. Landelijke hoogbeveiligde voorziening(en)

Tussen 2016 en 2018 zijn deze bouwstenen verder uitgewerkt in proeftuinen, onderzoeken en experimenten. In dit rapport worden de resultaten uiteengezet en kijken we vooruit naar de mogelijke aanpassingen van het systeem van vrijheidsbeneming van justitiële jeugd. De aanpassingen vinden hun onderbouwing in wetenschappelijk onderzoek. De voorgestelde aanpassingen in het systeem zijn gericht op maatwerk bij toeleiding, proportioneel gebruik van beveiliging en het door laten lopen van zorg c.q. behandeling. Hiermee worden de mogelijkheden om recidive te voorkomen geoptimaliseerd.

Een van de uitgangspunten van de Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd (VIV JJ) is dat de periode van vrijheidsbeneming niet op zichzelf staat, maar aansluit bij de levensloop van de jeugdige. Naast het laten doorlopen van bestaande zorg tijdens vrijheidsbeneming spelen preventie en nazorg een belangrijke rol om recidive te verminderen. Tevens zijn er diverse aanpalende ontwikkelingen en beleidstrajecten die dit traject raken. Het is van belang om hier afstemming mee te zoeken en waar mogelijk krachten te bundelen om gedeelde doelen te behalen.

Screening, plaatsing en diagnostiek

Maatwerk start bij het proces van screening ten behoeve van plaatsing tijdens de inverzekeringstelling van de jeugdige. Wanneer de Rechter-Commissaris besluit de jeugdige niet te schorsen adviseert de Raad voor de Kinderbescherming dan wel de reclassering over de vorm van vrijheidsbeneming (lager- of hoogbeveiligd) aan de hand van een aantal vastgestelde criteria. Deze worden afgewogen in overleg met betrokken professionals. Daarnaast zijn er contra-indicaties tegen lagerbeveiligd plaatsen zoals onderzoeksbelang en risico op ontvluchting. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) blijft verantwoordelijk voor de (over)plaatsing van de jeugdige.

Diagnostiek ten behoeve van het (zorg)traject is een doorlopend proces waarbij continu de achterliggende problematiek, de zorgbehoefte, de beveiligingsnoodzaak en het perspectief van de jeugdige wordt bekeken en vastgelegd in het integrale zorgplan. Uit de proeftuinen S&D blijkt dat er een aantal werkzame elementen in het proces van screening en diagnostiek is te onderscheiden zoals het hebben van een

actieve rol van de ouders en de jeugdige bij overleggen, het continueren van bestaande (zorg)plannen en gezamenlijke input van betrokken organisaties en het netwerk van de jeugdige. Naast deze werkzame elementen vragen andere elementen nog nadere uitwerking zoals de verbinding met de reclassering en de gemeente voor de continuïteit en beschikbaarheid van passende (jeugd)hulp.

Lokale/regionale lagerbeveiligde plaatsen

Uit de drie proeftuinen van de Kleinschalige Voorzieningen (KV) blijkt dat niet alle jeugdigen in justitiële vrijheidsbeneming het hoge beveiligingsniveau van de huidige JJI's nodig hebben. Door beveiliging op maat te bieden en de verantwoordelijkheid voor de invulling van het (zorg)traject waar mogelijk bij de jeugdigen zelf te leggen, krijgen zij de kans hun leven weer op de rails te krijgen. Positieve elementen in het leven van de jeugdige zoals dagbesteding, reeds ingezette hulp en ondersteuning vanuit zijn netwerk worden voortgezet of uitgebreid in de KV om perspectief te bieden en zo het recidiverisico te verlagen. De behandeling wordt gekenmerkt door een individuele benadering.

De doelgroep voor lagerbeveiligde plaatsen is breed. Het samen plaatsen van verschillende leeftijdsgroepen en problematieken levert geen significante problemen op zolang er een individuele benadering wordt gehanteerd. Er lijkt voldoende vraag te zijn om een aantal eigenstandige regionale lagerbeveiligde voorzieningen te realiseren. In de rest van het land zal gekeken moeten worden naar de benodigde grootte van een regio voor een eigenstandige regionale lagerbeveiligde voorziening dan wel plaatsing bij civiele of forensische (jeugd)zorgaanbieders.

Landelijk Specialistische Voorziening (LSV)

Landelijke Specialistische Voorzieningen met een hoog niveau van beveiliging en zorg zijn noodzakelijk. Voor een groep jeugdigen zal deze setting nodig en direct beschikbaar moeten zijn en blijven. Om binnen de LSV maatwerk te bieden worden de jeugdigen bij binnenkomst op een basisafdeling geplaatst voor screening en diagnostiek en daarna op basis van mate van zelfredzaamheid en zorgbehoefte doorgeplaatst naar de meest passende afdeling. Het onderscheid in kort- en langverblijf dat in de huidige JJI's bestaat wordt losgelaten om jeugdigen de meest passende zorg en beveiliging te bieden. Jeugdigen nemen zoveel mogelijk, passend bij hun niveau en/of problematiek, zelf de regie over hun plan en werken toe naar een uitstroomperspectief. Om dit te realiseren wordt hen een breed scala aan onderwijs, arbeid en (gedrags)interventies geboden.

Om de overstap naar buiten geleidelijker te laten verlopen kunnen, met name de jeugdigen die lang in een LSV hebben verbleven, op een resocialisatie-afdeling binnen de LSV worden geplaatst. Vanuit deze afdeling kunnen zij oefenen met vrijheden terwijl zij kunnen terugvallen op intensieve ondersteuning uit de LSV. Afhankelijk van de beveiligingsnoodzaak en het zorgniveau verloopt uitstroom via een regionale lagerbeveiligde voorziening. Na uitstroom kunnen deze jeugdigen en het lokale veld gebruik maken van de ondersteuning en expertise van de LSV. Er is op- en afschaling mogelijk tussen de regionale lagerbeveiligde plaatsen en de LSV.

Wet- en regelgeving

Hoewel het mogelijk is om binnen de kaders van de huidige regelgeving een begin te maken met het plaatsen van jeugdigen in lagerbeveiligde regionale instellingen, is voor een optimale uitvoering van het nieuwe beleid een specifieke regeling ter grondslag nodig. In deze regeling dient de verantwoordelijkheid van de minister van

Justitie en Veiligheid voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties te worden beschreven en dient de plaatsingsrol van DJI te worden uitgewerkt. Daarnaast moet met de regeling een overkoepelende rechtspositieregeling voor jeugdigen in vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking tot stand worden gebracht, waarbij ook wordt voorzien in een specifieke wettelijke basis om buiten de LSV's bedden in te kopen of te subsidiëren.

Vervolg vrijheidsbeneming justitiële jeugd

De verkenning is hierbij afgerond. De bevindingen uit voorliggend ambtelijk rapport zijn input voor een breder debat over justitieel jeugd beleid. Implementatie heeft consequenties voor de benodigde capaciteit bij de huidige justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) in de toekomst. Voor het vervolg ligt de focus op een toekomstige persoonsgerichte aanpak waarbij maatwerk qua zorg en beveiligingsnoodzaak centraal staan om het recidiverisico te verminderen. Uitgangspunten voor vrijheidsbeneming op maat zijn:

- Samenleving: vergelding en beperken risico op recidive
- Jeugdige: niet over de jeugdige, maar met de jeugdige en zijn netwerk
- Maatwerk en continuïteit: bij toeleiding, behandeling, dagbesteding en beveiliging
- Professionals: integreren jeugdhulp- en jeugdstrafnetwerk

Aan de hand van deze uitgangspunten zal worden verkend wat de mogelijkheden zijn voor vervolg op het gebied van lagerbeveiligde regionale plaatsen en het inrichten van één of meerdere LSV's. Voor het proces van screening en plaatsing wordt een beleidskader ontwikkeld en worden de werkzame elementen uit de proeftuinen S&D waar mogelijk geïmplementeerd. Ten behoeve van toekomstig inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze aanpak, zal een uitgebreide monitoring worden ingericht.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De veiligheid van de samenleving gaat hand in hand met de bestrijding van jeugdcriminaliteit en het voorkomen van recidive. Het adviseren, opleggen en ten uitvoer leggen van jeugdsancties is één van de instrumenten om deze doelen te bereiken. Het jeugdstrafrecht heeft een pedagogisch karakter, wat betekent dat beslissingen en interventies erop zijn gericht de ontwikkeling van de jongere te stimuleren, de jongere te corrigeren, te resocialiseren en te weerhouden van een verdere criminele carrière. Het aantal jeugdigen dat in aanraking komt met het jeugdstrafrecht vertoont (internationaal) al jaren een dalende trend. Het wordt een steeds grotere uitdaging om bij een afnemende instroom en een korte verblijfsduur in de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) de maatschappelijke beveiliging en de continuïteit van zorg te blijven garanderen.

De dalende instroom heeft geresulteerd in meerdere sluitingen van JJI's. Deze daling was tevens het gevolg van de scheiding van straf- en civielrechtelijke plaatsen in 2010. In mei 2016 waren, in tegenstelling tot de 17 locaties in 2010, nog 7 JJI locaties. Hierdoor is de afstand tussen de leefomgeving van de jeugdige en de locatie waar hij geplaatst wordt vaak groot en staat het uitgangspunt van regionaal plaatsen onder druk. Dit maakt het lastig om continuïteit in zorg en begeleiding voor de jeugdige te realiseren. Veel jeugdigen verblijven kort binnen een JJI; 80% verlaat de JJI weer binnen drie maanden. Binnen die periode kunnen jeugdigen niet naar hun eigen school, verliezen vaak hun werk en verliezen in meer of mindere mate contact met hun netwerk. Het structureel behouden van deze beschermende factoren speelt een belangrijke rol bij het verminderen van het risico op recidive.¹ De urgentie voor verandering werd in 2015 benadrukt door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming in hun advies *Gekanteld Perspectief*.² Hierin wordt gesteld dat een stelsel waarin kleinschaligheid, nabijheid van gezin en school en passende behandeling, opleiding en beveiliging voorop staan de knelpunten in het huidige systeem kan oplossen.

Naast de afname van de instroom van justitiële jeugdigen speelt ook de veranderende doelgroep een rol bij de urgentie om het systeem te veranderen. Door de invoering van het adolescentenstrafrecht in 2014 neemt de gemiddelde leeftijd van de jeugdigen in een JJI verder toe. Adolescenten hebben andere kenmerken en behoeften, de rol van de ouders is kleiner, regulier onderwijs is een minder belangrijke factor, maar arbeidsbemiddeling en arbeidsscholing des te meer. Daarnaast heeft de groep die nog wel in een JJI wordt geplaatst te maken met complexere problematiek, zoals psychische problemen, verslaving of verstandelijke beperkingen. Al deze ontwikkelingen maakten dat in 2015 zowel de Tweede Kamer als het veld een verandering van het huidige stelsel nodig achtte.

Ruim 120 professionals en experts hebben input geleverd voor het rapport Verkenning Invulling Vrijheidsbenaming Justitiële Jeugd (VIV JJ) dat in november 2015 naar de Tweede Kamer is verzonden.³ Hierin kwam een duidelijke wens tot verandering naar voren. De conclusie was dat om het risico op recidive te verkleinen en de jeugdige perspectief te bieden de jeugdige centraal moet staan en continuïteit

¹ de Vries Robbé, 2014; Andershed, Gibson, & Andershed, 2016; Ward, 2017

² Staatscourant, Nr. 9736, 10 april 2015

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 24 587, nr. 626

en maatwerk nodig heeft. De volgende doelen zijn voor het nieuw in te richten stelsel van vrijheidsbeneming geformuleerd:

- a. *De jeugdigen op de juiste plek:* Jeugdigen worden gescreend om te bepalen welk zorg- en beveiligingsniveau nodig en passend is. Er is ruimte voor maatwerk en oog voor perspectief. De jeugdige neemt hierbij eigen verantwoordelijkheid en behoudt zoveel mogelijk regie over zijn eigen plan.
- b. *Kwalitatief goede zorg gericht op de veiligheid van de samenleving:* jeugdigen krijgen zorg die het risico op recidive zoveel mogelijk vermindert. Hierbij hoort gefaseerde op—en afschaling van beveiligingsniveaus.
- c. *Goede aansluiting van forensische zorg op de reguliere zorg:* jeugdigen hebben een integraal traject van buiten naar binnen naar buiten.
- d. *Sluitend netwerk van ketenpartners;* jeugdigen krijgen de hulp die nodig is door samenwerking tussen ketenpartners, inclusief de gemeente. Er wordt gebruik gemaakt van de gezonde elementen in de leefomgeving van de jeugdige.
- e. *Flexibiliteit wat betreft omvang en capaciteit.*

De voorgenoemde ideeën zijn gebundeld in drie bouwstenen:

1. Een efficiënt en effectief proces van plaatsing, screening en diagnostiek, gericht op het opstellen van een integraal plan van aanpak voor de jeugdige;
2. Lokale/regionale lagerbeveiligde plaatsen, waar jeugdigen zo dicht mogelijk en laag beveiligd bij het eigen leefsysteem verblijven tijdens de periode van vrijheidsbeneming;
3. Landelijke hoogbeveiligde voorziening(en) waarin jeugdigen met een specifiek profiel specialistische zorg en een hogere mate van (fysieke) beveiliging krijgen.

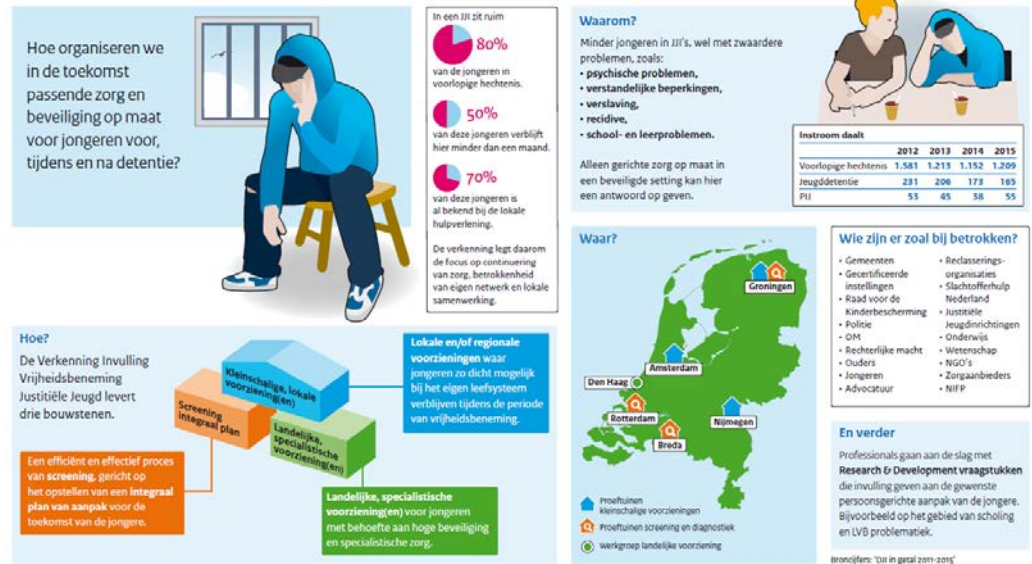
In april 2016 is het rapport met de Tweede Kamer besproken. De reacties waren positief. Verschillende partijen gaven aan het een waardevol rapport te vinden en verzochten de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie met een uitgewerkt plan te komen om de bouwstenen in de praktijk uit te proberen en aanvullende onderzoeken te starten.⁴

In het eindrapport dat voor u ligt, worden de resultaten en conclusies van de verschillende proeftuinen, onderzoeken en experimenten uiteengezet die mede de basis vormen voor een mogelijk vervolg welke uitdagingen hierin besloten liggen.⁵

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 24 587, nr. 652

⁵ De onderliggende onderzoeksrapporten zijn te raadplegen op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdcriminaliteit/verkenning-invulling-vrijheidsbeneming-justitiele-jeugd-viv-jj>

Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming (VIV) Justitiële Jeugd



Figuur 1. Infographic VIV JJ

1.2 Het voorkomen van recidive volgens wetenschappelijk onderzoek

De plannen om te starten met VIV JJ vinden hun onderbouwing in wetenschappelijk onderzoek. In diverse meta-analyses (zie Koehler et al., 2013) is aangetoond dat de effectiviteit van strafrechtelijke interventies op het voorkomen van recidive het grootst is indien er gewerkt wordt via het *Risk-Need-Responsivity* model (RNR; Andrews & Bonta, 1998; Andrews & Bonta, 2010). Volgens dit model moeten de intensiteit en duur van de interventie afgestemd zijn op het recidive risico (risicoprincipe), gericht zijn op dynamische factoren die samenhangen met het delictgedrag (behoefteprincipe) en aansluiten bij de individuele behoeften en kenmerken van de jongere (responsiviteitsprincipe).

Daarnaast zijn wetenschappers en klinici de afgelopen jaren in toenemende mate tot inzicht gekomen dat niet alleen risicofactoren, maar ook beschermende factoren bepalend zijn in het voorkomen van recidive (de Vries Robbé, 2014; Andershed, Gibson, & Andershed, 2016; Ward, 2017). Het *Good Lives Model* (GLM; Ward, 2002; Ward & Stewart, 2003; Ward en Gannon, 2006) benadrukt dat focus op criminogene factoren vanuit het RNR model een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde is voor effectieve behandeling (Ward & Gannon, 2006). Aansluitend op de wetenschappelijke literatuur over beschermende factoren stelt het GLM de sterke eigenschappen en capaciteiten van de jongere centraal en gaat uit van *strength based* behandelmethoden, waarbij samen met de jongere positieve doelen en actiepunten geformuleerd worden op de verschillende leefgebieden (Whitehead, Ward & Collie, 2007). Hierbij wordt expliciet aandacht besteed aan het vergroten van het zelfvertrouwen en de motivatie van de jongeren (Wilson & Yates, 2009). Voorbeelden van beschermende factoren die van belang zijn om recidive te voorkomen zijn een positieve structurele dagbesteding in de vorm van school of werk, een positieve (structurele) invulling van de vrijetijd, en passende hulpverlening of begeleiding. Hetzelfde geldt voor ondersteuning vanuit het systeem en het bevorderen van de gezinsrelaties. Systeeminterventies kunnen de band tussen jongere en het systeem versterken en de kans op recidive verkleinen (Mos & Rigter, 2012; Simons e.a., 2017). Samengevat kan verondersteld worden dat de

verdere uitwerking van de VIV JJ bouwstenen bijdraagt aan het reduceren van risicofactoren en het stimuleren van beschermende factoren en daarmee het verminderen van recidive.

1.3 Het proces tot nu toe

De drie bouwstenen screening en integraal plan, kleinschalige lokale voorzieningen en landelijke specialistische voorzieningen zijn de afgelopen periode samen met betrokken partijen doorontwikkeld.⁶ Zo zijn er diverse proeftuinen Screening en Diagnostiek (S&D) en Kleinschalige Voorziening (KV) gestart. Deze proeftuinen zijn gemonitord door de Academische Werkplaats Risicojeugd (AWRJ). De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft ten behoeve van de derde bouwsteen een brede werkgroep Landelijk Specialistische Voorziening (LSV) ingericht om de contouren van deze voorziening te schetsen. Via verschillende Research & Development (R&D) projecten hebben tal van deskundigen zich gebogen over openstaande vraagstukken. Ten slotte hebben de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en het WODC op deelaspecten geadviseerd en onderzoek uitgevoerd.

Tijdens het gehele VIV JJ traject is het uitgangspunt geweest dat de verandering vanuit de praktijk en wetenschap moet komen. Betrokken organisaties hebben zelf invulling gegeven aan de verschillende proeftuinen en onderzoeken, en hebben dit lokaal en gezamenlijk opgepakt. Hierdoor is een zeer brede samenwerking tot stand gekomen tussen justitiële ketenpartners, gemeenten, onderwijs en (jeugd)hulpaanbieders. Het draagvlak voor VIV JJ bij de betrokken partijen is dan ook groot.

De jeugdigen zelf staan centraal binnen VIV JJ en zijn daarom op meerdere wijzen betrokken. In de monitor van de proeftuinen zijn de jeugdigen uitgebreid bevroegd over hun ervaringen. Voor de werkgroep Landelijk Specialistische Voorziening is een focusgroep uitgevoerd met jeugdigen. Daarnaast heeft Young In Prison (YIP) samen met andere cliëntorganisaties een R&D project uitgevoerd met de inzet van ervaringsdeskundige jeugdigen als buddy voor jeugdigen in een KV en een JJI. De visie en ervaringen van de jeugdigen zelf hebben zo dus ook een plek gekregen in dit rapport.

Proeftuinen KV en S&D

Eind 2016 is een zestal proeftuinen van start gegaan. Er zijn Kleinschalige Voorzieningen geweest in Amsterdam, Groningen en Nijmegen. In deze proeftuinen kregen justitiële jeugdigen met een lage beveiligingsnoodzaak de mogelijkheid hun school, werk en contacten met hun netwerk voort te zetten of, in het geval van uitstroom na een PIJ of jeugddetentie, weer op te bouwen. De proeftuinen verschilden qua aanpak en doelgroep. Een aantal bruikbare elementen voor een toekomstig stelsel werd in de praktijk getest.

In Groningen, Rotterdam en Breda zijn de proeftuinen Screening & Diagnostiek gestart. De doelstelling van deze proeftuinen was het verder verkennen van een werkproces dat tot snelle screening en verdiepende diagnostiek zou leiden op basis waarvan een integraal trajectplan zorg opgesteld kon worden voor iedere individuele jongere. In Groningen was de S&D proeftuin gelinkt aan de KV, in Breda heeft de RJI Hey-Acker samen met ketenpartners de forensische samenwerking in de regio ontworpen en ingericht en in Rotterdam werd bij RJI De Hartelborgt een S&D afdeling ingericht. De proeftuinen brachten de casuïstiek en ketensamenwerking in

⁶ Zie figuur 1 voor de betrokken partijen

kaart. De AWRJ heeft een inhoudelijke evaluatie van de proeftuinen opgeleverd met werkzame elementen.⁷

Research & Development (R&D)

Tijdens twee bijeenkomsten in het najaar van 2016 zijn vraagstukken geïnventariseerd die door de proeftuin niet beantwoord werden. Externe organisaties hebben acht R&D-vraagstukken aangedragen. Deze zijn in 2017 in projecten uitgevoerd. Er is onder andere gekeken naar dagbesteding en onderwijs, de inzet van ervaringsdeskundigen en het intensiveren van begeleiding van jeugdigen met een licht verstandelijke beperking binnen een KV.

Landelijk Specialistische Voorziening (LSV)

DJI is gevraagd een advies uit te brengen met betrekking tot de derde bouwsteen uit het rapport VIV JJ, de landelijke specialistische voorziening. DJI heeft verkend hoe het beste kan worden omgegaan met de samenstelling van de doelgroepen in een LSV, de differentiatie in verblijfsduur en de gewenste inhoudelijke aanpak in zorg en beveiliging. Een werkgroep van circa zestig professionals uit zowel het justitieel als het onderwijs- en zorgdomein heeft meegewerkt aan het opstellen van het advies. Daarnaast zijn er verschillende (wetenschappelijke en praktijk-) onderzoeken uitgevoerd

1.4 Gerelateerde ontwikkelingen

Een van de uitgangspunten van VIV JJ is dat de periode van vrijheidsbeneming niet op zichzelf staat, maar aansluit bij de levensloop van de jeugdige. Preventie en nazorg spelen hier een belangrijke rol in. Naast het traject rond vrijheidsbeneming van justitiële jeugd spelen er andere, aanpalende ontwikkelingen die dit traject raken. Het is van belang om hier afstemming mee te zoeken en waar mogelijk krachten te bundelen om gedeelde doelen te behalen. Hier staan enkele relevante ontwikkelingen genoemd.

Zorg voor de Jeugd: Mede naar aanleiding van de (tussen)evaluatie van de Jeugdwet zijn het Rijk, de gemeenten, (jeugdzorg)aanbieders en cliëntenorganisaties het programma Zorg voor Jeugd gestart. Hierin wordt onder andere aandacht gevraagd voor de verbinding tussen het strafrechtelijke domein en gemeenten. Eén van de speerpunten in het programma is de transformatie van grootschalige gesloten instellingen naar kleinschalige (gezinsgerichte) voorzieningen met een beperkt beveiligingsniveau. Deze ontwikkeling sluit aan bij de gedachten van VIV JJ en biedt (naar verwachting) kansen voor het vormgeven van de levensloopbenadering. De verwachte ontwikkeling van een dergelijk aanbod zal de mogelijkheden om jongeren op strafrechtelijke titel te plaatsen in de reguliere jeugdhulp naar verwachting vergroten.

Vroegtijdig signaleren en ingrijpen: Jonge kinderen met ernstig agressief en/of antisociaal gedrag lopen (onder andere) het risico later in de zwaardere criminaliteit terecht te komen. Het is belangrijk dat deze kinderen tijdig gesignaleerd worden en dat er aantoonbaar effectieve interventies beschikbaar zijn om hen en hun gezin te helpen. Vanuit het project Vroegtijdig signaleren en ingrijpen wordt een 2-tal goed onderbouwde interventies voor deze doelgroep doorontwikkeld tot het niveau aantoonbaar effectief. Op deze wijze wordt slachtofferschap, ouderschap en maatschappelijke schade voorkomen.

⁷ Eindrapport Monitor Proeftuinen Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd, Academische Werkplaats Risicojeugd, 2018

Nazorg: een goede nazorg na een periode van vrijheidsbeneming draagt bij aan recidivevermindering en aan een beter perspectief voor jeugdigen. De Raad voor de Kinderbescherming, (jeugd)reclassering, Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI's) en gemeenten zetten zich daarom in om die nazorg vorm te geven. In 2017 is door deze ketenpartners een handreiking gemaakt om te kunnen komen tot goede regionale en lokale werkafspraken rondom de nazorg van jeugdigen, waarin tevens de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen zijn te raadplegen. In de handreiking staan de doelstellingen, de verschillende vormen van nazorg en het werkproces rond nazorg voor jeugdigen en de wijze waarop zorgvuldig kan worden omgesprongen met persoonsgegevens van jeugdigen. Daarnaast is een begeleidings- en implementatieteam samengesteld dat ondersteuning geeft bij het maken van samenwerkingsafspraken tussen de organisaties die zijn betrokken bij de nazorg voor jeugdigen op regionaal en lokaal niveau.

Koers en Kansen: In 2015 is het ministerie van JenV gestart met Koers en Kansen in de sanctietoepassing. Koers en Kansen ziet als maatschappelijke opgave de aanpak van recidive met preventieve en repressieve middelen te versterken. Dit is een opgave van Justitie, het sociaal domein en zorg. Met de uitgangspunten veilig dichtbij, levensloop centraal, vakmanschap voorop is er synergie met de uitgangspunten met VIV JJ. Vanuit Koers en Kansen starten in 2018 projecten die bijdragen aan effectief straffen op basis van deze uitgangspunten. Hiertoe worden kansrijke projecten gesignaleerd, geselecteerd en gefaciliteerd. Aan het eind van 2018 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de tussenopbrengst en de opzet van de eerste projecten.

Visie recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen: De minister voor Rechtsbescherming heeft in juni 2018 een visie op de sanctieuitvoering aan de Kamer aangeboden. Dit ziet op het volwassendomein, maar heeft raakvlakken met VIV JJ.

Meerjarenagenda zorg- en veiligheidshuizen: Onderdeel van de meerjarenagenda zorg- en veiligheidshuizen is dat de samenwerkende ketenpartners in de zorg- en veiligheidshuizen een grotere rol krijgen bij de tenuitvoerlegging van sancties. Doelstelling is als volgt geformuleerd: de zorg- en veiligheidshuizen hebben afspraken met de reclasseringsorganisaties (3RO), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en DJI over hun rol bij de advisering en/of tenuitvoerlegging van sancties. In de verschillende zorg- en veiligheidshuizen vinden daarnaast ketenoverleggen plaats over jongeren die in JJI's verblijven.

1.5 Het veranderproces

De resultaten van de experimentele setting van VIV JJ zijn door middel van onderzoeken in kaart gebracht. Het veranderproces zelf is ook geëvalueerd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De evaluatie van het proces richtte zich op de samenwerking tussen het ministerie en de lokale betrokkenen. Alle betrokkenen zijn uitgenodigd om een vragenlijst in te vullen. De uitkomsten hiervan zijn besproken op bijeenkomsten door het hele land.

De procesevaluatie liet zien dat betrokkenen tevreden zijn over de aanpak tot op heden en dat de keuze om veel ruimte te bieden aan de uitvoerende organisaties duidelijk wordt gewaardeerd. Zij kregen de middelen om initiatieven te ontwikkelen, uit te proberen en te ontdekken welke ideeën de moeite waard zijn om mee verder te gaan, waarbij verschillende organisaties meer of beter samen optrekken dan voorheen. Het belangrijkste leerpunt over sturing zit in de samenwerking tussen

ministerie en uitvoeringsorganisaties. Kijkend naar de kritische punten gaan die over onvoldoende volgen van het (lokale) proces, wachten op besluitvorming en onzekerheid over het vervolg van de proeftuinen. Voor de toekomst helpt helderheid over wie welke positie of verantwoordelijkheid vervult en welke manier van sturen passend is voor een vervolg.

Deze conclusies zijn belangrijk om lering uit te trekken voor het vervolg, maar ook voor andere vernieuwingstrajecten, nu de fase van verkenningstraject is afgerond. Voor betrokkenen bij VIV JJ heeft de procesevaluatie inzicht gegeven in het vernieuwingsproces. De procesevaluatie was een voorlopige afsluiting van de experimentele setting, waaruit blijkt dat het geleid heeft tot veel draagvlak voor het traject.



Figuur 2. Tijdslijn ontwikkelingen VIV JJ

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van voorliggende rapportage staat informatie omtrent de doelgroep: Wat zijn de kenmerken van de groep jeugdigen in strafrechtelijke vrijheidsbeneming? Vervolgens komen in hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 de uitkomsten van respectievelijk de proeftuinen Screening & Diagnostiek en Kleinschalige Voorziening aan bod. Hoofdstuk 5 gaat in op de invulling van de Landelijk Specialistische Voorziening. Hoofdstuk 6 behandelt relevante wet- en regelgeving en de aanpassingen die hierin nodig zijn. In hoofdstuk 7 staan ten slotte de opbrengsten van VIV JJ en de mogelijke vervolgstappen benoemd.

2 De doelgroep: jeugdigen in vrijheidsbeneming

De doelgroep voor vrijheidsbeneming binnen het jeugdstrafrecht kan worden onderverdeeld in drie groepen: jeugdigen in voorlopige hechtenis, jeugdigen met jeugddetentie en jeugdigen met een plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (de PIJ-maatregel). In dit hoofdstuk wordt de doelgroep nader beschreven. Allereerst aan de hand van cijfers over de instroom en de verblijfsduur van jeugdigen in een JJI. Vervolgens wordt ingegaan op de samenstelling van de JJI populatie. Ten slotte worden enkele kenmerken van de doelgroep beschreven.

2.1 Instroom per strafrechtelijke titel

De instroom van justitiële jeugdigen in JJI's laat sinds een aantal jaar een dalende trend zien. In onderstaande tabel is de strafrechtelijke instroom van jeugdigen over de jaren 2012 tot 2017 weergegeven. Hierbij is voor de jaren 2012 tot 2016 gebruik gemaakt van cijfers uit DJI in getal.⁸ De cijfers van 2017 betreffen voorlopige cijfers omdat definitieve cijfers ten tijde van publicatie van dit rapport nog niet beschikbaar zijn.

Tabel 1. *Instroom JJI's 2012-2017*

Titel bij instroom	2012	2013	2014	2015	2016	2017⁹
Voorlopige hechtenis	1.581	1.213	1.152	1.209	1.243	1.165
Jeugddetentie	231	206	173	165	169	242
PIJ	53	45	38	55	30	26
Overig ¹⁰	4	5	17	4	0	1
Totaal	1.869	1.469	1.380	1.437	1.442	1.434

2.2 Verblijfsduur

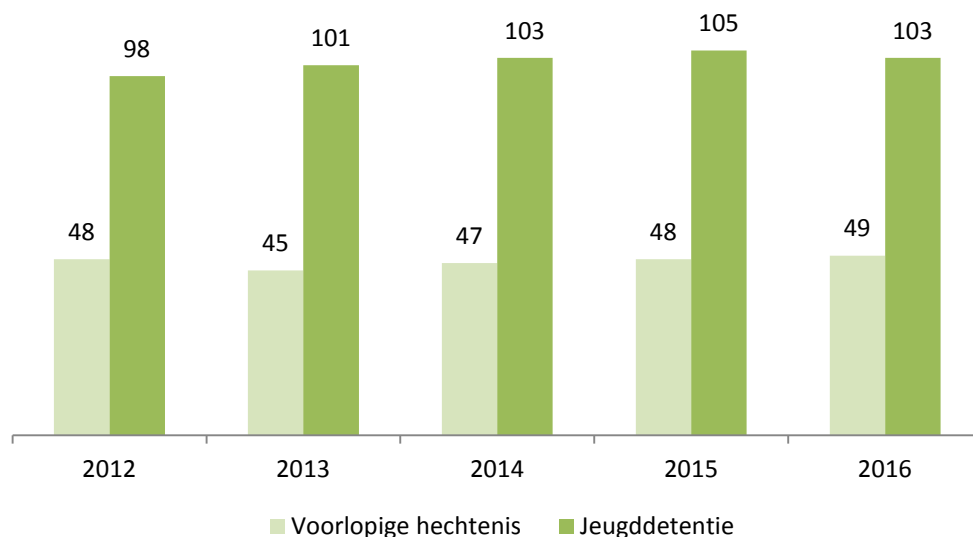
De verblijfsduur van een jeugdige is de duur gemeten vanaf de opname van de jeugdige in een JJI tot de uitstroom naar de vrije maatschappij. In onderstaande grafiek is de gemiddelde verblijfsduur van jeugdigen in voorlopige hechtenis en jeugddetentie in dagen weergegeven in de periode 2012 tot en met 2016.¹¹ Voor jeugddetentie geldt dat in de gemiddelde verblijfsduur de duur van de eventuele voorlopige hechtenis is meegerekend. Uit de grafiek blijkt dat de verblijfsduur de afgelopen jaren vrij stabiel is gebleven.

⁸ DJI in getal 2012-2016. Jongeren die na voorlopige hechtenis jeugddetentie of een PIJ-maatregel opgelegd krijgen, zijn niet afzonderlijk te herkennen, omdat zij immers al in een JJI verblijven.

⁹ De cijfers van 2017 betreffen voorlopige cijfers en zijn afkomstig van DJI.

¹⁰ De categorie 'overig' ziet op jeugdigen die instromen op de titels gijzeling (art. 28 Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften) en de gedragsbeïnvloedende maatregel (art. 77w Wetboek van Strafrecht).

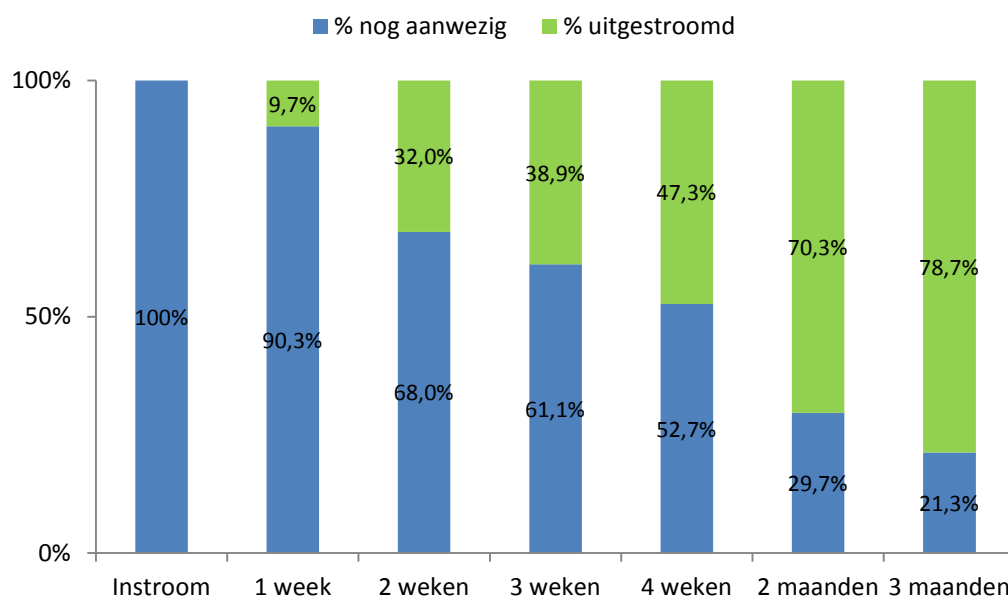
¹¹ DJI in getal 2012-2016, p. 90.



Figuur 3. Gemiddelde verblijfsduur VH en JD in dagen 2012-2016

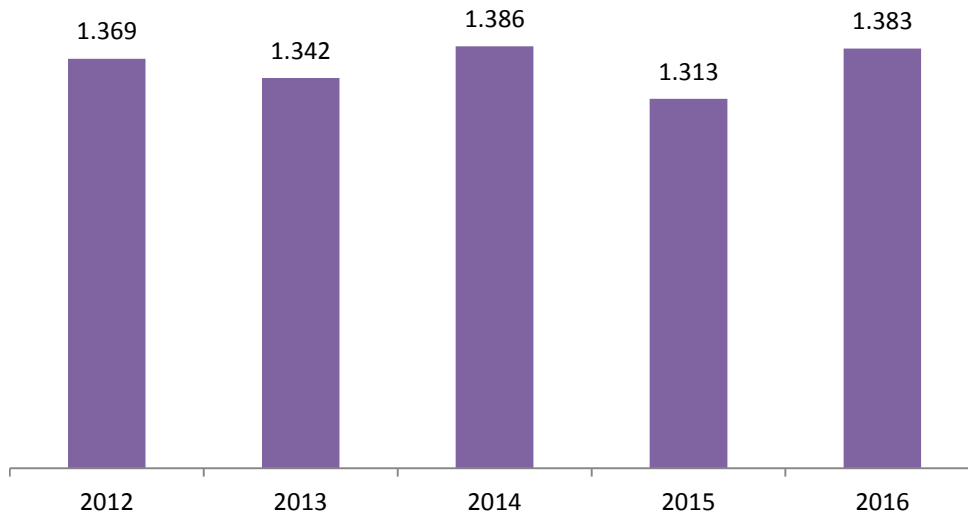
De grafiek laat zien dat jeugdigen gemiddeld kort in een JJI verblijven. Dit geldt specifiek voor de doelgroep die op titel van de voorlopige hechtenis instroomt. Uit voorlopige cijfers voor 2017, weergegeven in onderstaande figuur, blijkt dat ongeveer de helft (47,3%) van de jeugdigen die op voorlopige hechtenis instroomden vier weken of minder in een JJI verbleef. Na drie maanden is het grootste deel (80%) uitgestroomd.

Percentage instroom voorlopige hechtenis dat nog zit na...



Figuur 4. Percentage uitstroom voorlopige hechtenis / duur

De gemiddelde duur van een PIJ-maatregel is langer dan die van bovenstaande strafrechtelijke titels voor vrijheidsbeneming. In onderstaande grafiek is de gemiddelde duur in dagen weergegeven in de periode 2012 tot 2016.¹² Ook deze duur is de afgelopen jaren vrij stabiel gebleven.



Figuur 5. Gemiddelde duur PIJ-maatregel in dagen 2012-2016

2.3 Bezetting

In onderstaande tabel is de samenstelling van de populatie in JJI's op peilmomenten in 2014, 2015, 2016 en 2017 weergegeven. De aantallen behelzen alle jeugdigen die op dat moment intramuraal zijn geplaatst binnen een JJI of zijn overgebracht naar een andere voorziening op basis van artikel 48 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. Het relatief grote aandeel van jeugdigen met een PIJ-maatregel wordt verklaard door de langere verblijfsduur in een JJI.

Tabel 2. Samenstelling bezetting op peilmoment 2014-2017 per titel

Titel op peilmoment	2014		2015		2016		2017 ¹³	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Voorlopige hechtenis	181	39,3	171	41,6	190	45,1	202	48,1
Jeugddetentie	44	9,6	42	10,2	44	10,5	38	9
PIJ	235	51,1	198	48,2	187	44,4	179	42,6
Overig							1	0,2
Totaal	460		411		421		420	100

¹² DJI in getal 2012-2016, p. 91. Bij de weergave van het aantal dagen zijn periodes van onderbreking verrekend en is de periode van voorlopige hechtenis niet meegenomen.

¹³ De cijfers van 2017 betreffen voorlopige cijfers en zijn afkomstig van DJI.

2.4 Kenmerken van de doelgroep

Leeftijd bij instroom

De gemiddelde leeftijd van jeugdigen bij instroom op strafrechtelijke titel vertoont een stijgende lijn over de afgelopen jaren. In de jaren 2012 en 2014 bestond de instroom voor ongeveer 20% uit jeugdigen in de leeftijd van 12 tot 16 jaar, voor ongeveer 65% uit jeugdigen in de leeftijd van 16 of 17 jaar en voor 10 tot 15% uit jeugdigen van 18 jaar en ouder. Vanaf 2014 wijzigt dit beeld. In 2015 en 2016 is het aandeel jeugdigen van 18 jaar en ouder ongeveer 35% van de totale instroom.¹⁴

In onderstaande tabel is de verhouding tussen jeugdigen in de leeftijdsklasse tot 18 jaar en in de leeftijdsklasse 18 jaar en ouder bij instroom weergegeven over de periode 2012 tot 2017.

Tabel 3. *Verdeling leeftijd 18- / 18+ bij instroom*

Jaartal ¹⁵	Jonger dan 18 jaar	18 jaar en ouder
2012	88,9 %	11,3 %
2013	85,1 %	14,8 %
2014	73,6 %	26,4 %
2015	64,1 %	35,7 %
2016	64,7 %	35,2 %
2017 ¹⁶	62,3 %	37,7 %

Een verklaring voor het stijgen van de gemiddelde leeftijd bij instroom is de inwerkingtreding van het adolescentenstrafrecht op 1 april 2014. Hiermee is het mogelijk geworden om het jeugdstrafrecht toe te passen op jongvolwassenen in de leeftijd tot 23 jaar. In 2014 werd in 4% van de strafzaken tegen 18- tot 21-jarigen het jeugdstrafrecht toegepast, in 2015 en 2016 is dit gestegen tot boven de 7%.¹⁷

Plaats van herkomst

Uit onderzoek blijkt dat van de jeugdigen die instromen in de JJI, een groot deel uit de G4-gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) komt: in 2013 betrof dit 30%.¹⁸ Wanneer de instroom van jeugdigen wordt ingedeeld op provincie van herkomst, wordt bevestigd dat de instroom uit de noordelijke provincies het kleinst is. In onderstaande figuur zijn de provincies van herkomst van jeugdigen in JJI's voor het jaar 2016 weergegeven.

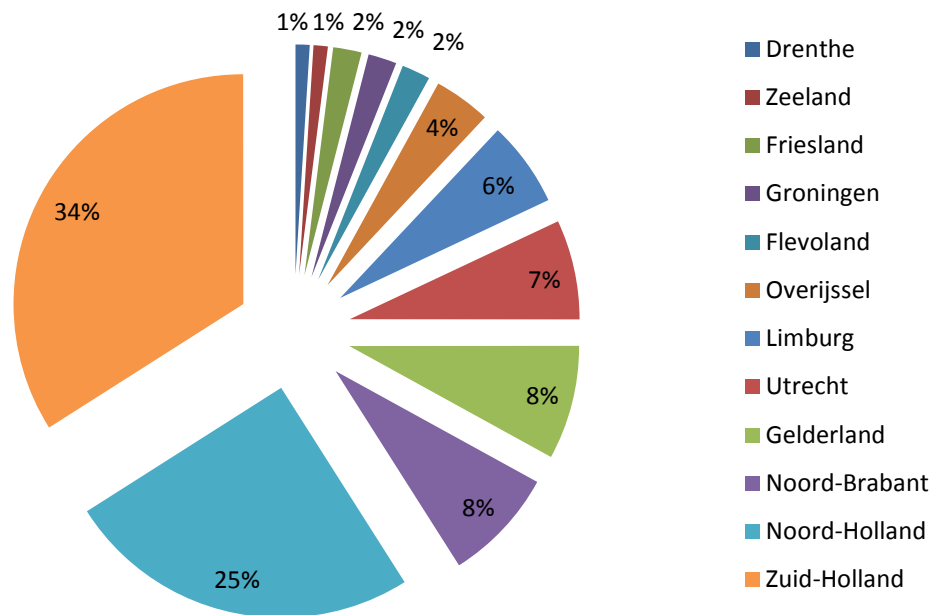
¹⁴ DJI in getal 2012-2016, p. 82.

¹⁵ DJI in getal 2012-2016, p. 82. Omdat percentages in dit rapport zijn afgerond, komt het totaal niet altijd uit op 100 procent.

¹⁶ De cijfers van 2017 zijn afkomstig van DJI en betreffen nog niet de definitieve cijfers.

¹⁷ Monitor Jeugdcriminaliteit, WODC (2017).

¹⁸ Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek, 'Kortverblijvers in justitiële jeugdinrichtingen' (2014), p. 21.



Figuur 6. Provincies van herkomst van jeugdigen in JJI's 2016.

Problematiek, hulpverlening en dagbesteding

In onderzoek uit 2014 naar jeugdigen die korter dan 3 maanden in een JJI verblijven komt naar voren dat 72% voorafgaand aan het verblijf in een JJI bij de ouder(s) woont.¹⁹ Van deze jeugdigen had 68% hulpverleningscontacten voorafgaand aan de plaatsing in de JJI, en ging 64 % naar school, liep stage of volgde een leerwerktraject voorafgaand aan de vrijheidsbeneming.²⁰ De groep kenmerkt zich door veel psychische problematiek. Daarbij komt in het onderzoek naar voren dat vaak sprake is van multi-problematiek.

Specifieke doelgroepen: PIJ en licht verstandelijke beperking (LVB)

Het onderzoek naar de PIJ-ers over de periode 1995-2010 gaat niet specifiek in op de thuissituatie en de dagbesteding van jeugdigen met een PIJ-maatregel voorafgaand aan de plaatsing. Uit de analyses blijkt wel dat PIJ-ers gekenmerkt worden door een zeer problematische opvoedingssituatie. De problemen in het gezin en het milieu waarin zij opgroeien zijn veelal meervoudig, complex en chronisch van aard. Mishandeling, verwaarlozing en getuige zijn van geweld zijn omstandigheden waar veel PIJ-ers aan blootgesteld zijn. Ook echtscheidingen, psychiatrische problemen, verslaving en/of criminaliteit onder de ouders komen veelvuldig voor. Bijna alle PIJ-ers vertonen problemen met het aanvaarden van regels, autoriteit en bindingen aan personen of school.²¹

¹⁹ Rovers (2014) *Kortverblijvers in justitiële jeuginrichtingen*. BTVO.

²⁰ Met betrekking tot het hebben van dagbesteding, en specifiek de schoolgang, werd door de geïnterviewde professionals wel de kanttekening gemaakt of deze jeugdigen nog daadwerkelijk naar school gingen of slechts ingeschreven stonden.

²¹ 15 jaar PIJ-ers in beeld. Kenmerken en veranderingen van jeugdigen die de PIJ-maatregel opgelegd kregen in de periode 1995-2010, DJI, 2013

Hoewel percentages van LVB-ers binnen delinquente populaties in zowel nationale, als internationale onderzoeken zeer uiteen lopen, bestaat er een wereldwijde consensus dat er een oververtegenwoordiging is van mensen met een laag IQ in de justitiële systemen. In Nederland zijn in 2005 en 2008 onderzoeken uitgevoerd naar de prevalentie van LVB bij jeugdigen in JJI's:

Tabel 4. *Onderzoeken prevalentie LVB bij jeugdigen in JJI's.*

Bron	Doelgroep	Resultaat
Spaans, 2005	359 jeugdigen in justitiële opvang- en behandelinrichtingen	8% IQ tussen 50-70 27% IQ tussen 70-85
Brand & Van den Hurk, 2008	1147 jeugdigen met een PIJ-maatregel	11% IQ lager dan 70 39% IQ lager dan 85

Uit literatuur is bekend dat jeugdigen met LVB-problematiek vaker psychiatrische stoornissen, meer internaliserend en externaliserend probleemgedrag, meer antisociaal en delinquent gedrag vertonen dan jeugdigen met een normale begaafdheid.²²

²² Van Nieuwenhuijzen, M., Orobio de Castro, B. & Matthys, W. (2006). *LVG jeugdigen: Specifieke problematiek en behandeling.*

3 Screening, Plaatsing en Diagnostiek

Bouwsteen 1 van VIV JJ is “Een efficiënt en effectief proces van plaatsing en screening, gericht op het opstellen van een integraal plan van aanpak”. Aan deze bouwsteen is in de proeftuinen Screening en Diagnostiek (S&D) en Kleinschalige Voorzieningen (KV) verder invulling gegeven. De Academische Werkplaats RisicoJeugd (AWRJ) heeft deze proeftuinen gemonitord en heeft werkzame elementen met betrekking tot deze bouwsteen opgehaald. Op basis van die uitkomsten wordt er in dit hoofdstuk onderscheid gemaakt tussen screening ten behoeve van het plaatsen van de jeugdige op de juiste plek, en diagnostiek ten behoeve van behandeling en evaluatie van het zorg- en beveiligingsniveau. Daarnaast vindt er in een aantal gevallen ook diagnostiek plaats ten behoeve van de rechtspraak door middel van een pro-justitia rapportage. Vanzelfsprekend is ook binnen de LSV aandacht voor diagnostiek.

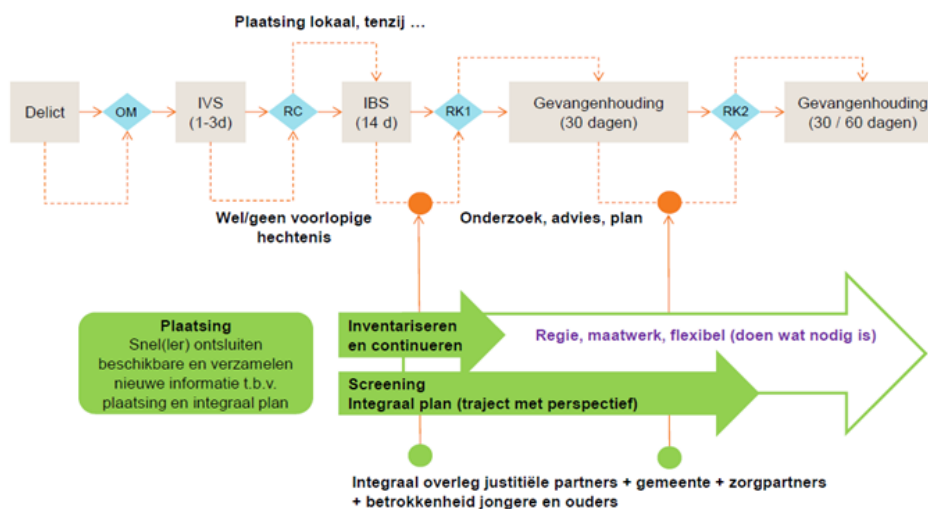
3.1 Screening en Plaatsingsproces

In het VIV JJ rapport zijn de volgende uitgangspunten voor de eerste bouwsteen opgenomen:

- Plaatsing van jeugdigen is “lokaal, tenzij...”.
- Na plaatsing in de lokale voorziening wordt vervolgens de screening ingezet ten behoeve van het opstellen van een integraal trajectplan dat onder regie van ‘de regisseur met de beste kaarten’ wordt uitgevoerd.
- Een meer nadrukkelijke betrokkenheid van gemeenten (het zijn “hun” jeugdigen) en ook van lokale zorgpartners is nodig.
- Daarnaast wordt de aanwezigheid en inbreng van de jeugdige en zijn netwerk gestimuleerd.

Screening ten behoeve van plaatsing

In het VIV JJ rapport is het proces van (over)plaatsing in kaart gebracht.



Figuur 7. *Proces plaatsing VIV JJ*

Screening ten behoeve van plaatsing wordt uitgevoerd door de RvdK (bij pleegdatum delict 18-) dan wel de reclassering (bij 18+). Dit gebeurt tijdens de periode van Inverzekeringstelling (IVS) bij jeugdigen die voorgeleid zullen worden aan de Rechter Commissaris (RC). Binnen deze periode verzamelen zij zoveel

mogelijk informatie over de persoonlijke omstandigheden van de jeugdige ten behoeve van de risicotaxatie conform het LIJ (Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen, RvdK) of de Risc (3RO). In deze periode kan tevens een trajectconsult door het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) worden uitgevoerd.

De RC hanteert bij de afwegingen het principe 'schorsing, tenzij...'. Indien de RC besluit de jeugdige voorlopige hechtenis (en dus vrijheidsbeneming) op te leggen, wordt de vraag beantwoord op welke locatie (regionaal lagerbeveiligd, LSV of elders) de vrijheidsbeneming ten uitvoer wordt gelegd. Dit gebeurt op basis van een aantal indicatiecriteria voor plaatsing in een lagerbeveiligde regionale instelling. De RvdK en de reclassering hebben een adviserende rol op de (contra-) indicaties ten behoeve van plaatsing.

Screening is een zeer belangrijk onderdeel in het proces: dit onderdeel bepaalt of de jeugdige op de juiste plek komt. De proeftuinen gebruikten hiervoor een screeningslijst om de (contra-)indicaties voor lokaal plaatsen gestructureerd na te lopen. Een dergelijk instrument helpt om de overwegingen te onderbouwen en transparant te maken.

Uit het AWRJ eindrapport monitor proeftuinen blijken de volgende contra-indicaties voor plaatsing op een lagerbeveiligde regionale plek:

- Hoog risico op onttrekking
- Onderzoeksbelang (beperkingen of het samen plaatsen van mededaders)
- Nabijheid van het slachtoffer
- Potentieel maatschappelijke onrust

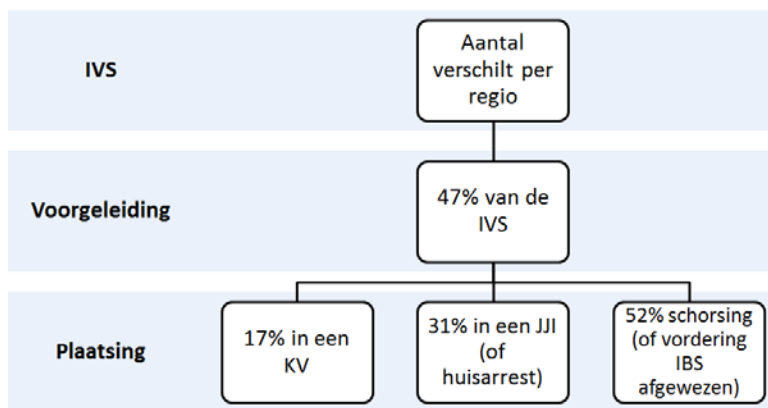
Indien geen sprake is van bovenstaande contra-indicaties worden onderstaande criteria afgewogen ten behoeve van plaatsing:

- Houding van de jeugdige (begeleidbaarheid)
- Aanwezigheid van beschermende factoren (zoals dagbesteding, hulpverlening of betrokken systeem) of enig perspectief hierop
- Groepssamenstelling in de dichtsbijzijnde kleinschalige voorziening op dat moment (waaronder leeftijd, geslacht en mate van behoefte aan structuur/begeleiding).
- Ernst van het delict (een te ernstig delict betekent in principe geen verblijf in een lagerbeveiligde voorziening)
- Delictgeschiedenis (niet te verhard)
- Verslavingsproblematiek
- Ernstige gedragsproblematiek of psychiatrische problematiek
- Intelligentie ((licht) verstandelijke beperking)

Met uitzondering van de genoemde vier contra-indicaties is er sprake van maatwerk. Uit de proeftuinen komt naar voren dat er per jeugdige wordt gekeken welke plek de meest passende is. Zo zal bijvoorbeeld voor de ene jeugdige met LVB-problematiek of verslavingsproblematiek een regionale lagerbeveiligde voorziening de juiste plek zijn, terwijl de andere meer de structuur en gespecialiseerde zorg nodig heeft die de landelijk specialistische voorziening kan bieden. Tevens kan bijvoorbeeld vanwege groepssamenstelling of nabijheid van het slachtoffer worden besloten een jeugdige niet in de dichtsbijzijnde lagerbeveiligde voorziening te plaatsen.

Verhouding laag en hoog beveiligd

Uit een dossieronderzoek van de RvdK uit 2016 bleek dat 45% van de jeugdigen die waren voorgeleid en niet geschorst, in aanmerking kan komen voor plaatsing in een lagerbeveiligde voorziening. Tijdens de looptijd van alle KV proeftuinen werd 65% van de jeugdigen die niet waren geschorst in een JJI geplaatst en 35% van de jeugdigen in een KV proeftuin. De instroom verschilde echter per proeftuin.

Toeleiding

Figuur 8. Toeleiding vanuit IVS tijdens looptijd proeftuinen KV

Verantwoordelijkheden en taken

De minister voor Rechtsbescherming is en blijft verantwoordelijk voor de vrijheidsbeneming van justitiële jeugdigen. De mogelijke wijzigingen van het stelsel van vrijheidsbeneming doen hieraan geen afbreuk. Hieruit vloeit ook voort dat DIZ (Divisie Individuele Zaken, DJI) logischerwijs de bestaande bevoegdheid houdt²³ bij (over)plaatsing van jeugdigen.

De RC besluit of een jeugdige in voorlopige hechtenis wordt genomen en of hij kan worden geschorst. Tevens geeft hij een formeel advies over de locatie van vrijheidsbeneming (regionaal lagerbeveiligd, LSV of elders).

Het OM is op de hoogte van de verschillende mogelijkheden voor vrijheidsbeneming en neemt dit in overweging bij de afweging om voorlopige hechtenis of een vrijheidsbenemende straf te vorderen.

DIZ plaatst net als in de huidige situatie de jeugdige op de locatie van vrijheidsbeneming. Dit geldt ook wanneer er sprake is van een overplaatsing tussen hoog-en laagbeveiligingsniveau. Uitgangspunt is dat zij het advies van de RC volgen. Hier kan vanuit capaciteitsoverwegingen of groepssamenstelling van worden afgeweken.

De RvdK (18-) of de Reclassering (18+) brengen een vroeghulpadvies uit en adviseren over de beveiligingsnoodzaak en de zorgbehoefte van de jeugdige. Indien de RC besluit niet te schorsen wegen zij de indicatiecriteria voor plaatsen in een lagerbeveiligde regionale voorziening af en komen tot een advies voor plaatsing. Zij adviseren bij iedere Raadkamer over eventuele schorsing en voorwaarden. Ten behoeve van de strafzitting stelt de RvdK het strafadvies op, na raadpleging van

²³ Bjj, artikel 12

diverse informanten zoals jeugdreclassering, school, gemeente, zorgaanbieders etc. Daarnaast vervult de RvdK gedurende het strafrechtelijk proces (pleegleeftijd 18-) de rol van casusregisseur. Onder andere het organiseren en voorzitten van het nazorgoverleg maakt daarvan onderdeel uit. De Reclassering begeleidt de jeugdige in de laatste fase van een PIJ-maatregel.

De jeugdreclassering levert input aan de RvdK voor de raadkamerzittingen en het strafadvies. Zij verzamelen tevens input van betrokken organisaties zoals hulpverlening, onderwijs en uiteraard de voorziening waar de jeugdige is geplaatst ten behoeve van het plan van aanpak. Tijdens een periode van vrijheidsbeneming kan de jeugdreclassering begeleiding bieden aan jeugdigen onder de 18 in opdracht van de RvdK.²⁴

De LSV of regionale lagerbeveiligde voorziening levert ten behoeve van het strafproces verblijfsinformatie aan de RvdK/ 3RO. Daarnaast ondersteunen zij de jeugdige in het opstellen en uitvoeren van het integraal plan. De LSV voert tevens risicotaxaties en de behandeling van de jeugdige uit.

Het NIFP kan op verzoek van de Rechter of het OM een pro-justitia rapportage opstellen ten behoeve van de strafzitting. Hierin voert de rapporteur diagnostiek uit en geeft een advies voor behandeling in een juridisch kader.

3.2 Diagnostiek

Uit het eindrapport van de AWRJ waarin de S&D proeftuinen zijn gemonitord blijkt dat, ondanks de verschillen in zowel proces als inhoud, de resultaten voor de proeftuinen S&D in een aantal algemene thema's zijn te onderscheiden. De proeftuinen S&D richten zich allemaal op een integraal proces van S&D, waarbij individueel maatwerk centraal staat, dat verder reikt dan alleen het justitiële kader waarbij de jeugdige, diens systeem en andere relevante partijen zijn aangesloten. Hieronder volgt een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Deze bevindingen gelden indien niet anders gespecificeerd voor zowel de LSV als voor regionale lagerbeveiligde voorzieningen.

Proces en inhoud diagnostiek

Gedurende de vrijheidsbeneming wordt er in de eerste week na plaatsing diagnostiek uitgevoerd die zich richt op de eerste beeldvorming met behulp van screeningsvragenlijsten, delictanalyse, opdrachten gericht op het verkrijgen van zelfinzicht, gesprekken met de jeugdige en het systeem en observaties door de pedagogisch medewerkers. Ook wordt relevante beschikbare informatie met de betrokken partijen uitgewisseld tijdens een ketenoverleg of trajectberaad om zo tot een compleet beeld over de risico- en beschermende factoren en de kern van de problematiek te komen. In tegenstelling tot de trajectberaden oude stijl, zitten hier geen vertegenwoordigers van de ketenpartners aan tafel, maar degenen die direct betrokken zijn bij het traject van de jeugdige en de jeugdige en zijn ouders en/ of andere sleutelfiguren. Ook de betrokken medewerker vanuit de gemeente kan aansluiten bij dit overleg. Op basis van dit trajectberaad worden afspraken gemaakt over het benodigde risicomanagement gedurende het verblijf en de manier waarop het traject, tijdens en na verblijf, moet worden vormgegeven. Als verdiepende diagnostiek gewenst is, kan hiervoor het NIFP of een GGZ instelling met forensische expertise worden ingeschakeld. Tevens kan de jeugdige op de observatieafdeling van de LSV worden geplaatst voor diagnostiek. Alle informatie wordt gebundeld in een integraal individueel plan door de aangewezen regisseur.

²⁴ artikel 77hh, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht

De diagnostiek gedurende het verblijf richt zich op het verbeteren van het inzicht in de problematiek van de jeugdige en de benodigde behandeling. Het contact met de jeugdige staat centraal. Er is sprake van continue diagnostiek waarbij het plan steeds wordt geëvalueerd en indien nodig bijgestuurd door de jeugdige en de professional. Het uitgangspunt is dat iedereen, zowel jeugdige en systeem als professionals, een aandeel heeft in het proces van voortschrijdend inzicht. De AWRJ vindt het belangrijk dat de diagnostiek losstaat van de duur van het strafrechtelijk proces gelet op de relatief korte verblijfsduur van de jeugdige. Het is van belang dat de opgedane kennis en inzichten worden meegenomen in het traject van de jeugdige na verblijf, zodat voorkomen wordt dat het hele proces van diagnostiek opnieuw wordt gestart. Dit vraagt veilige overdracht van de meest recente en juiste informatie.

De AWRJ rapportage beschrijft de rol van de jeugd-GGZ bij screening en diagnostiek. Bij een indicatie voor individuele of gezinsgerichte hulpverlening, werd meerwaarde gezien in de eerdere betrokkenheid van de jeugd-GGZ. Deze betrokkenheid bespoedigde de start van GGZ-behandeling en zorgde dat de aansluiting na verblijf zo soepel mogelijk verliep. Of de (jeugd-) GGZ in het nieuwe stelsel integraal onderdeel uitmaakt van het proces van diagnostiek wordt nog verkend. Met betrekking tot de rol van het NIFP bij het proces van diagnostiek is nog de vraag hoe het NIFP kan profiteren van de uitgebreidere diagnostiek en observatie zodat voorkomen kan worden dat er dubbele diagnostiek wordt gedaan voor bijvoorbeeld een Pro Justitia Rapportage. Andersom beschikt het NIFP over specifieke kennis met betrekking tot forensische diagnostiek waarop, indien geïndiceerd, een beroep kan worden gedaan.

Belangrijke werkzame elementen zijn:

- Observaties uit de JJI/KV worden dankzij S&D snel en gestructureerd uitgevoerd en gebruikt bij diagnostiek.
- Jeugdigen waren zelf actief betrokken bij het vormgeven van het integraal trajectplan (in Groningen door middel van een werkboek en door zelf hun plan te presenteren aan ouders en ketenpartners). Dit zorgt voor motivatie en eigenaarschap.

R&D project 'Positieve OntwikkelingsDomeinen' (POD's)

Dit was een gezamenlijk project van de Ottho Gerhard Heldring Stichting, VUmc, de Forensische Zorgspecialisten en de AWRJ. Het doel was om beschermende factoren in de screening en diagnostiek beter in kaart te brengen. Zij hebben eerst potentieel waardevolle beschermende domeinen in bestaande risicotaxatie-instrumenten geïnventariseerd. Vervolgens hebben ze met ketenpartners de wenselijkheid en de praktische uitwerking van de POD's verkend. Hun gezamenlijke conclusie was dat in screening en diagnostiek de focus moet liggen op beschermende factoren. Als praktische uitwerking stellen zij voor deze POD's te registreren in een app, zodat de jeugdige zelf regie heeft over zijn doelen. Deze app kan de jeugdige dan gebruiken in alle delen van zijn traject, los van in welke fase van het strafproces hij zich bevindt.

Integrale aanpak gericht op maatwerk

Het uitgangspunt van alle proeftuinen was dat het traject van S&D en/of het verblijf in de KV uit zou monden in een integraal plan. Dit plan moest aansluiten bij wat er al aan plannen vanuit (civielrechtelijke of strafrechtelijke) hulpverlening bestond (één gezin, één plan) voor een jeugdige. In het plan werden risico- en beschermende factoren op de leefdomeinen en het perspectief van de jeugdigen uitgewerkt in een op maat gemaakt zorg- en beveiligingsarrangement.

De AWRJ noemt op basis van de uitkomsten van de proeftuinen de volgende vereisten voor een trajectplan:

- Bevat concrete doelen en afspraken, die continu geëvalueerd en bijgewerkt worden, inclusief afspraken over terugval en correctie.
- is gericht op perspectief op lange(re) termijn en bevat een beschrijving van de stappen die nodig zijn om daar te komen: zowel korte als lange termijndoelen
- Jeugdige en ouders hebben een actieve rol in het tot stand komen van het plan: dit leidt tot eigenaarschap en is nodig om het plan vervolgens samen met hen uit te voeren.

Ketensamenwerking in de verschillende proeftuinen

De verbeterde samenwerking tussen organisaties is een belangrijke opbrengst van de proeftuinen. Uit de AWRJ rapportage blijkt dat de beste manier van samenwerking sterk afhankelijk is van hoe een regio is georganiseerd, maar er zijn wel een aantal algemene werkzame elementen en aandachtspunten:

- Er is een heldere rolverdeling en overlegstructuur.
- Er is één regisseur die verantwoordelijk is voor de regie over het traject van een specifieke jeugdige. Dit is bij voorkeur de persoon die na verblijf betrokken is, of blijft, bij de jeugdige, meestal de (toegewezen) (jeugd)reclasseringswerker.
- Een integraal traject vergt continue afstemming tussen de ketenpartners. In de proeftuin van Breda zijn goede ervaringen opgedaan door een afsprakenkader voor het integraal trajectplanzorg te ontwikkelen, dat als format voor andere regio's kan dienen.
- Het is van belang dat ketenpartners aan tafel zitten die direct bij de jeugdigen betrokken zijn. Dit is een belangrijk verschil met trajectberaden oude stijl.
- betrek de gemeente in een vroeg stadium.
- Veilige en juiste informatie uitwisseling en dossiervorming.
- Eén gezamenlijk plan, ondersteund door goede (en veilige) ICT.

Kennisuitwisseling forensische zorg en reguliere zorg

De proeftuinen richtten zich, in lijn met de doelstellingen van VIV JJ, in essentie op jeugdigen die reeds in aanraking zijn gekomen met het strafrecht en in bewaring worden gesteld. Gedurende de looptijd kwam ook de aanpalende doelgroep in beeld (met name in Breda en Groningen): jeugdigen die nog niet in verzekering zijn gesteld, maar wel risicogedrag vertonen. Voor deze groep "risicojeugdigen" kan nog onvoldoende maatwerk en continuïteit worden geboden in zorg en begeleiding en de bestaande forensische kennis en expertise wordt nog onvoldoende benut buiten het strafrechtelijk kader. De AWRJ stelt dat het meerwaarde heeft als zorgaanbieders elkaars kennis benutten, over de grenzen van de eigen instelling en (juridische en financiële) schotten heen. De zorgbehoefte en beveiligingsnoodzaak van de jeugdige zijn leidend. Door tijdig een beroep te doen op forensische expertise kan verder afglijden richting crimineel gedrag worden voorkomen.

3.3 Conclusie

Screening is een zeer belangrijk onderdeel in het traject van een justitiële jeugdige: dit onderdeel bepaalt of de jeugdige op de juiste plek komt. De proeftuinen gebruikten hiervoor een screeningslijst om de (contra-)indicaties voor lokaal plaatsen gestructureerd na te lopen. Een dergelijk instrument helpt om de overwegingen te onderbouwen en transparant te maken. Uit de proeftuinen komt naar voren dat er per jeugdige kan worden afgewogen welke plek de meest passende is.

Diagnostiek is een doorlopend proces waarbij continu de zorgbehoefte, beveiligingsnoodzaak en perspectief van de jeugdige worden bekeken en vastgelegd

in het integrale plan. Uit de proeftuinen S&D blijkt dat er een aantal werkzame elementen in het proces van screening en diagnostiek zijn te onderscheiden. Screening en diagnostiek gebeuren ten behoeve van zowel het strafproces als van het integraal plan van de jeugdige.

Mogelijke vervolgstappen:

- Landelijk wordt een beleidskader screening ontwikkeld, waarbij ruimte wordt gelaten voor lokaal maatwerk en maatwerk per jeugdige. Hierin wordt in ieder geval opgenomen:
 - (Toelichting op) de criteria voor plaatsing in een hoog- of lagerbeveiligde instelling.
 - Verdeling taken en verantwoordelijkheden in het proces van screening en (over)plaatsing, inclusief de afname van risicotaxatie en inzet (GGZ/NIFP) expertise.
 - De verhouding van het proces van screening en plaatsing tot het Trajectberaad en het strafproces.

- De punten die de AWRJ benoemd die als werkzame elementen in het proces van diagnostiek worden geïmplementeerd in de werkwijze van zowel lager- als hoogbeveiligde voorzieningen. Dit zijn:
 - Er is sprake van een gezamenlijk plan van de jeugdige, zijn ouders en betrokken organisaties en personen uit het netwerk van de jeugdige.
 - Het eerste plan is voor de eerste Raadkamer (binnen twee weken) beschikbaar, zodat het input kan leveren aan het advies van de RvdK of 3RO en daarmee aan de beslissing van de Rechter.
 - Jeugdige en ouders zijn zelf aanwezig bij overleggen waarin het plan wordt opgesteld.
 - Dit plan bevat (observatie)informatie uit de instelling waar de jeugdige geplaatst is.
 - GGZ/NIFP of de LSV observatieafdeling wordt (op indicatie) betrokken voor verdiepende diagnostiek.
 - Beschermende factoren worden geïntegreerd bij de afname van de risicotaxatie.
 - Wanneer er al een plan is wordt hiervan zoveel mogelijk overgenomen en voortgezet.
 - Er vindt kennisuitwisseling plaats tussen de instelling voor vrijheidsbeneming en het lokale veld.

Aandachtspunt bij het proces van diagnostiek is de ketensamenwerking. De verbinding met de reclassering en de gemeente wordt verder verstevigd met het oog op beschikbare passende (jeugd)hulp, dagbesteding en nazorg. Hiervoor zijn voor nazorg reeds afspraken gemaakt in de handreiking nazorg, is een model samenwerkingsafspraken gemaakt en wordt het ondersteunings- en implementatieteam nazorg ingezet om lokale afspraken te maken.

4 Kleinschalige Voorzieningen

In drie proeftuinen kleinschalige voorzieningen (KV) is de tweede bouwsteen van VIV JJ verkend: plaatsen waar jeugdigen dichtbij hun eigen leefomgeving verblijven met een laag beveiligingsniveau en veel aandacht voor zorg en dagbesteding. In dit hoofdstuk beschrijven we kort de KV's en gaan we in op de belangrijkste werkzame elementen en uitdagingen voor de KV's.

4.1 Drie Kleinschalige Voorzieningen

- De KV Amsterdam: de proeftuin is gevestigd in een woonwijk en heeft als doelgroep voorlopig gehechte jeugdigen uit de gemeente Amsterdam. De gemeente is in de periode tot eind 2018 medefinancier en Spirit Jeugdhulp is de uitvoerder.
- Groningen: de proeftuin bevond zich op het terrein van uitvoerder het Poortje Jeugdinstellingen, gelegen aan de rand van een wijk. De doelgroep bestond uit voorlopig gehechte jeugdigen, jeugdigen met in verzekeringstelling (IVS) of één keer een ambulante traject uit de regio.
- Nijmegen: de proeftuin bevond zich op het terrein van uitvoerder JJI de Hunnerberg. De doelgroep bestond uit voorlopig gehechte jeugdigen en jeugdigen in de laatste fase van hun PIJ-maatregel of jeugddetentie uit de regio.

Voor de KV's Groningen en Nijmegen was DJI de financier en uitvoerder.

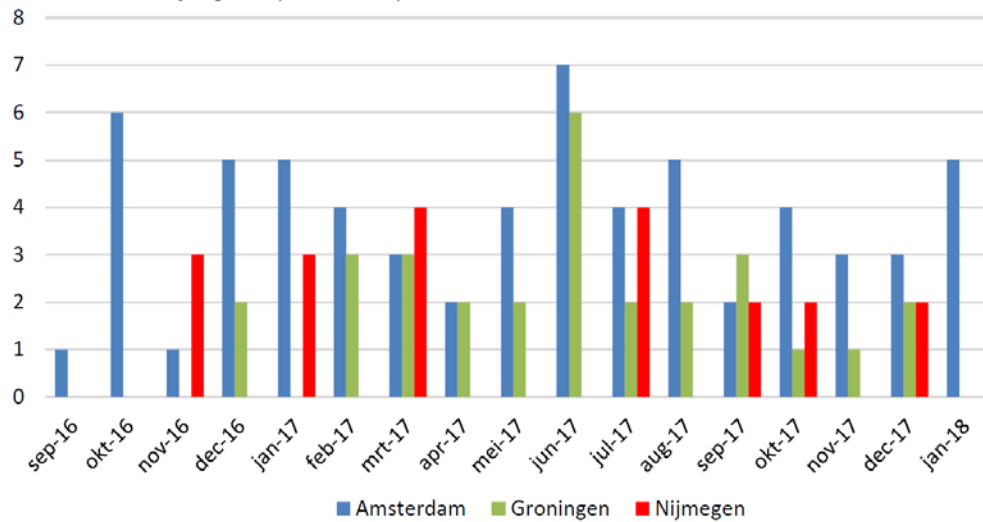
De AWRJ heeft deze drie zeer verschillende kleinschalige voorzieningen gemonitord vanaf het najaar van 2016 tot aan eind januari 2018. De rapportage laat de werkzame bestanddelen van de kleinschalige voorzieningen zien, maar ook de grote verschillen in de instroom, de plaatsing, de doelgroep, het invullen van de begeleiding, het maken van een individueel plan en de uitstroom. Tot slot zijn ook nieuwe vragen en uitdagingen op tafel gekomen die in een vervolgtraject verder uitgewerkt kunnen worden.

4.2 Instroom en bezetting

In totaal zijn er vanaf de start tot het einde van de proeftuin periode (1 februari 2018) 113 jeugdigen in een KV ingestroomd (inclusief zeven jeugdigen die tweemaal zijn ingestroomd in Amsterdam, deze tweede instroom is als nieuw traject meegeteld). Figuur 1 geeft een overzicht van de instroom per maand en figuur 2 toont het verloop in de bezettingsgraad. Die laten zien dat dit per KV sterk verschilt. Bij KV Nijmegen betreft dit ook de jeugdigen die vanuit de JJI naar de KV zijn overgeplaatst.

Relevante informatie is dat de KV's op verschillende momenten in 2016 zijn gestart vanwege verschillen in de voorbereidingstijd. De KV in Amsterdam is op 20 september gestart, de KV in Nijmegen is op 15 november gestart en de KV/S&D in Groningen op 1 december. De KV in Groningen opereerde in januari 2018 op halve bezetting (vier plekken). De proeftuin Amsterdam blijft in 2018 open en de proeftuin in Nijmegen is open gebleven tot de aanwezige jeugdigen uitgestroomd waren. De locatie van de proeftuin KV/S&D in Groningen is als enige daadwerkelijk gesloten op 31 januari 2018. De instroom en het verloop van de bezettingsgraad verschilt sterk per KV. Tot 1 februari 2018 bedroeg de totale instroom in Amsterdam 64 jeugdigen, in Groningen 29 jeugdigen en in Nijmegen 20 jeugdigen (zowel voorlopige hechtenis als PIJ/jeugddetentie).

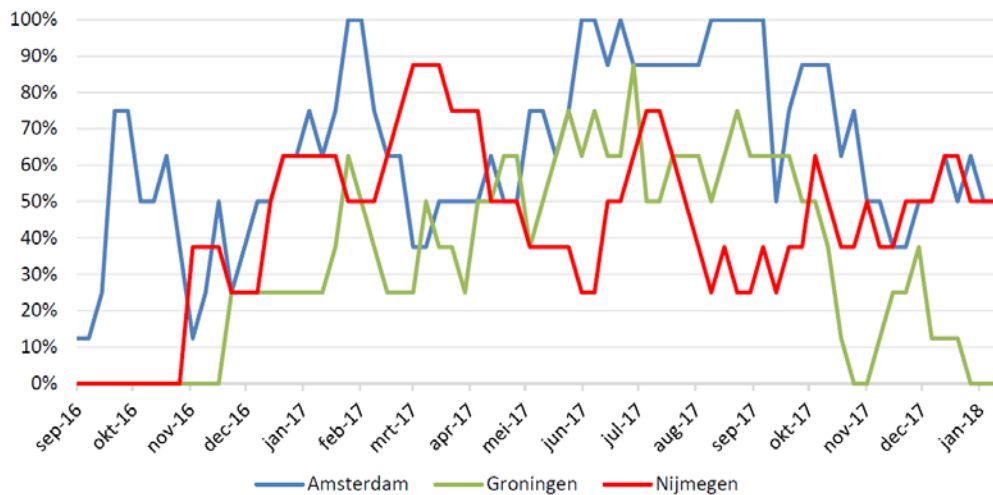
Instroom aantal jongeren per maand per KV



Notitie. Gegevens tot 1 februari 2018 (n=113).

Figuur 9. *Instroom aantal jeugdigen per maand per KV proeftuin*

Bezettingsgraad op basis van acht plekken per locatie



Figuur 10. *Bezettingsgraad per KV proeftuin*

4.3 Werkzame bestanddelen KV

Instroom en bezetting

De AWRJ concludeert dat de instroom bij de kleinschalige voorzieningen fluctueert en sterk verschilt per regio. De instroom is onder andere afhankelijk van de grootte van de potentiële doelgroep en de bekendheid van de kleinschalige voorziening bij ketenpartners. De ontwikkeling is passend bij het concept van de proeftuinen: nieuwe experimenten hebben opstarttijd nodig en de doelgroep van voorlopig gehechten kenmerkt zich door fluctuatie in de bezetting. Een kleinschalige voorziening kan niet zelfstandig bestaan in regio's waar de instroom te laag is. In die regio's zal bijvoorbeeld de reikwijdte van de KV moeten worden uitgebreid of

bedden bij andere instellingen moeten worden ingekocht. Een andere mogelijkheid is om een KV te creëren voor zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk geplaatste jeugdigen.

Doelgroep

De doelgroep van de KV's verschildte tijdens de proeftuin per voorziening. In Groningen verbleven jeugdigen in voorlopige hechtenis. In Amsterdam konden ook jeugdigen verblijven met een zwaardere delictgeschiedenis. In Nijmegen was er plek voor zowel jeugdigen in voorlopige hechtenis als jeugdigen aan het einde van hun PIJ-maatregel of detentie. De doelgroep is aangepast tijdens de looptijd van de proeftuinen. Zo kon op een gegeven moment ook jeugdigen via het adolescentenstrafrecht worden geplaatst, die dus ten tijde van het plegen van het delict 18 jaar of ouder waren. Jeugdigen met een historie van meerdere delicten waren niet automatisch uitgesloten. De verschillen tussen de kleinschalige voorzieningen laten het belang van een regionale aanpak in vrijheidsbeneming zien. Op deze wijze kan er in de aanpak worden aangesloten bij de behoefte in de regio. Omdat er verschillende doelgroepen kunnen worden geplaatst in de KV, is het van belang dat de plaatsende instantie rekening houdt met de problematiek van jeugdigen in de groepssamenstelling. De AWRJ beveelt aan om een bepaalde mate van flexibiliteit te hebben, bijvoorbeeld door de groep in twee kleinere groepen op te splitsen. Zij concluderen ook dat verschil in leeftijd geen probleem hoeft te zijn, zolang de aanpak voldoende individueel gericht is.

Een jeugdige, een plan

In elke KV werkt de jeugdige aan het maken van een eigen plan voor de nabije toekomst en de lange termijn. Individueel maatwerk en de mogelijkheid zelf mee te praten, ervoeren zij als iets positiefs. Toch werd de mate van invloed door jeugdigen niet altijd als even groot ervaren. In het AWRJ-rapport komt naar voren dat jeugdigen soms het gevoel hebben, dat bijvoorbeeld bij het trajectberaad, er vooral over hen in plaats van met hen wordt gesproken.

R&D Projectervaringsdeskundige maatjes

Een aantal cliëntorganisaties heeft in het R&D traject een maatjesproject opgezet voor de JJI Teylingereind en de KV Amsterdam. Er zijn twee 'maatjes' getraind die zes jeugdigen hebben begeleid. Het doel van dit project was dat ervaringsdeskundigen de intrinsieke motivatie van jeugdigen in detentie aanwakkerden en hen voorbereidden op de periode na detentie. Uit de monitoring van de maatjestracten blijkt dat voor jeugdigen de grootste meerwaarde is dat de maatjes hen beter begrijpen, omdat zij ongeveer hetzelfde meegemaakt hebben. Ze zijn een rolmodel, omdat de maatjes het rechte pad op gegaan zijn en in die zin al een positieve verandering hebben doorgemaakt. De jeugdigen raakten gemotiveerd door de maatjes en samen boekten ze resultaten zoals het vinden van een baan voor de jeugdige. De maatjes leerden op hun beurt vaardigheden in professionaliteit en zelfstandig werken. De inzet van ervaringsdeskundige maatjes moet goed gemanaged en gemonitord worden.

Betrokkenheid van ketenpartners

De betrokkenheid en de aansluiting van de ketenpartners in de regio bij de kleinschalige voorzieningen is hoog. Uit het rapport van de AWRJ komt een aantal succesfactoren naar voren: korte communicatielijnen tussen verschillende partners en een betrokken en actieve rol van de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief aanbod van jeugdhulp in strafrechtelijk kader buiten de KV. De komst van de kleinschalige voorzieningen heeft de regionale samenwerking versterkt. Het is van belang dat er voor de vele betrokken ketenpartners in een regio een duidelijke overlegstructuur en duidelijke afspraken

bestaan. Een projectleider of een regievoerder geeft de nodige slagvaardigheid. Ook hier geldt weer: het is belangrijk om voor de jeugdige en zijn omgeving helderheid te creëren over de rol van de verschillende betrokken professionals. De proeftuinen hebben laten zien dat het belangrijk is om uit te gaan van een doorlopend traject voor de jeugdige.

R&D Project Intensieve Succesbegeleiding (ISB)

De William Schrikker Groep (WSG) heeft een R&D project uitgevoerd waarbij jeugdigen met LVB intensieve begeleiding kregen van de jeugdreclassering tijdens hun periode van vrijheidsbeneming. Wanneer sprake was van LVB-problematiek belegde de WSG binnen 10 dagen een familienetwerkberaad om te komen tot een plan van aanpak. Deze nieuwe intensieve vorm van begeleiding wordt ISB, Intensieve Succes Begeleiding genoemd. De meerwaarde van de intensieve betrokkenheid van de jeugdreclassering was de verbinding met lokale organisaties en de extra ondersteuning om snel een plan op te kunnen stellen. Uit het project is gebleken dat met deze extra begeleiding jeugdigen met een LVB beter toegerust kunnen zijn voor een lagerbeveiligde plaatsing, omdat er op die wijze de benodigde extra structuur en ondersteuning geboden kan worden aan deze doelgroep.

R&D Project Draagvlak in de Wijk

De kleinschalige voorzieningen bevonden zich dichtbij of in een woonwijk. Dit zagen jeugdigen, ouders en professionals als een belangrijk werkzaam element. Jeugdigen blijven zo midden in de maatschappij staan, in contact met hun omgeving. Het R&D project van FORCA en Leger des Heils heeft gekeken naar de inbedding van de kleinschalige voorziening in de wijk, naar aanleiding van de KV Amsterdam. De belangrijkste aanbevelingen om draagvlak, verbinding en wederkerigheid te creëren rondom de kleinschalige voorziening zijn:

- Transparantie in besluitvorming over het oprichten van een KV: bespreek wie waar verantwoordelijk voor is (gemeente, wijkagent, jeugdhulp, jeugdigen) en trek samen op.
- Breng goed in beeld wat de context is en sluit aan bij behoeften en belangen van de wijk en omwonenden.
- Communiceer tijdig, helder, eerlijk en transparant. Denk als voorziening en als buur.
- Maak een bewuste afweging in waarom vrijwilligerswerk in het kader van wederkerigheid wordt ingezet en of dit wel gewenst is.
- Monitor en blijf in contact met de stakeholders en de omwonenden.

Uit de bevindingen van dit R&D project wordt duidelijk dat afstemming met de wijk maatwerk is. Er zijn verschillende communicatiestrategieën mogelijk afhankelijk van het type bewoners in de buurt, het moment van communicatie en de boodschap. Samenwerking tussen de voorziening, gemeente en lokale stakeholders is hierin essentieel.

Beveiligingsnoodzaak

De kleinschalige voorzieningen bieden plekken voor jeugdigen met een lage beveiligingsnoodzaak. Jeugdigen ervaren de KV wel als een plek van vrijheidsbeneming; indien de situatie daarom vraagt kan de bewegingsruimte in een KV worden uitgebreid of kunnen vrijheden verder worden ingeperkt. De kleinschalige (lagerbeveiligde) voorzieningen hadden naast de meer traditionele manieren van beveiliging (insluiting, cameratoezicht) ook relationele beveiliging (geen hoge hekken maar toezicht en begeleiding door professionals). De medewerkers hebben dit als positief ervaren. De manier van beveiligen is passend bij de doelgroep en vult een hiaat in het uniforme beveiligingsbeleid – waarin geen variatie mogelijk is - van de huidige JJI's. Het rapport laat zien dat in de KV ook

incidenten zijn: gedurende de looptijd van de KV's (tot 22 december 2017) zijn er in totaal tien jongeren geweest die zich hebben onttrokken, waarvan zes onttrekkingen die binnen een dag naar de KV zijn teruggekeerd. De mogelijkheid om op te schalen indien nodig en jongeren naar aanleiding van een incident uit te plaatsen naar een JJI (of andere gesloten setting) werd door de KV als waardevol gezien. Het uitgangspunt was dat een uitplaatsing alleen als uiterste maatregel gebruikt werd en hieraan kwam altijd een toetsing van de RC (Amsterdam en Groningen) of het OM en DIZ (Nijmegen) aan te pas. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 houdt DIZ de verantwoordelijkheid voor (over)plaatsing van de jeugdige. In totaal zijn er 23 trajecten (22% van de totale instroom) uitgelopen op een uitplaatsing naar een hogerbeveiligde setting. Het merendeel van de jeugdigen in de KV bleek het lagere beveiligingsniveau echter goed aan te kunnen.

De uniforme groepsbenadering zoals in de huidige JJI's, werd losgelaten om meer te kunnen focussen op maatwerk in zorg en beveiliging. Maatwerk vraagt wel om een duidelijke structuur, een sterke methodiek en duidelijke werkwijze. Het vraagt om kundige pedagogisch medewerkers die steeds kunnen schakelen.

Dagbesteding en hulpverlening

In vrijwel alle trajecten binnen de KV lukte het om het reeds aanwezige onderwijs/werk en de hulpverlening te continueren dan wel vanuit de KV op te starten. De KV richtte zich eerst hierop en daarna op het continueren of realiseren van een structurele vrijetijdsbesteding. Hoewel dit begrijpelijk is, was het gevolg dat jeugdigen zich vaak verveelden in de KV. Ook misten ze sport als een belangrijke uitlaatklep. Het is belangrijk om vanuit de KV de samenwerking met lokale onderwijsinstanties, werkgevers, dagbestedingsprojecten, lokale zorgaanbieders en sportinstellingen aan te gaan. Tot slot is het, in lijn met de gedachte om wat goed gaat te continueren, van belang dat ook medische zorg bij dezelfde zorgverlener door kan lopen (door bijvoorbeeld zoals in Amsterdam en Groningen de eigen zorgverzekering door te laten lopen in plaats van een nieuwe verzekering af te sluiten vanuit de KV).

R&D project School2Care

In twee R&D projecten is uitgewerkt hoe een combinatie van behandeling en onderwijs een dagprogramma buiten de instelling kan bieden aan jeugdigen in vrijheidsbeneming. School2Care is een jeugdhulp-onderwijs combinatie, waarbij jeugdigen die zijn uitgevallen of vastgelopen bij regulier onderwijs kunnen worden geplaatst. School2Care biedt onderwijs, begeleiding, behandeling en activiteiten van 8:00 tot 20:00uur. In Almere is een bestaande voorziening uitgebreid met plekken voor strafrechtelijke jeugdigen. In Rotterdam zijn 8 plekken verzorgd voor jeugdigen met nachtdetentie in JJI de Hartelborgt. De jeugdigen zitten hier in een klas samen met civielrechtelijk geplaatste jeugdigen. Uit het experiment in Rotterdam bleek dat er behoefte is aan een dergelijke voorziening; alle beschikbare plekken werden gevuld en het merendeel van deze jeugdigen is nog steeds geplaatst. Een inhoudelijke evaluatie volgt medio 2018.

4.4 Uitdagingen KV

Onvoldoende instroom voor zelfstandige KV

Wanneer de instroom in een bepaalde regio niet groot genoeg is om structureel een zelfstandige KV te vullen, moet er gekeken worden naar andere vormen van lagerbeveiligde plaatsen. Een optie voor jeugdigen jonger dan 18 jaar is plaatsen inkopen of subsidiëren bij (gesloten/besloten) jeugdhulpaanbieders. Deze mogelijkheid levert wel vragen op. Bijvoorbeeld over het samen plaatsen van jeugdigen met een strafrechtelijke en jeugdigen met een civiele titel (zie hoofdstuk

6). Daarnaast moet worden afgewogen welke eisen er aan deze aanbieders gesteld kunnen worden wanneer er jeugdigen met een strafrechtelijke titel worden geplaatst, bijvoorbeeld aan beveiligingsmaatregelen, rechtspositie en het afnemen van risicotaxaties.

Instroom 18+

Bovenstaande oplossing voor lagerbeveiligde plekken in de regio is geen mogelijkheid voor jeugdigen van 18 jaar en ouder. Uitstromende PIJ-jeugdigen en jeugdigen die via het adolescentenstrafrecht instromen, kunnen vanwege de bepalingen in het IVRK betreffende het samen plaatsen van meerderjarige met minderjarige jeugdigen, niet samen geplaatst worden met jeugdigen met een civielrechtelijke titel in een jeugdhulpvoorziening. Voor een deel van deze groep is het wel mogelijk hen in een strafrechtelijke regionale lagerbeveiligde voorziening te plaatsen. Waar de reistijd naar hun gemeente van herkomst te ver is zal onderzocht moeten worden of deze jeugdigen, indien zij een lage beveiligingsnoodzaak hebben, geplaatst kunnen worden in bijvoorbeeld de forensische zorg of een strafrechtelijke lagerbeveiligde regionale voorziening verder van hun leefomgeving.

Ketensamenwerking

Een van de grootste uitdagingen is de samenwerking met partners buiten de justitiële keten. De gemeente speelt een grote rol in deze nieuwe manier van werken. JJI Teylingereind heeft samen met de gemeente Leiden in een R&D traject de verbinding tussen de forensische wereld en de gewone zorgstructuren verkend. De JJI heeft, samen met de gemeente en andere lokale partners, de trajecten die jeugdigen doorlopen nader bekeken. Wat kan er beter? En wat heeft de gemeente nodig? Dit project heeft laten zien dat er nog veel werk ligt om een werkende structuur te maken. Daarnaast wordt duidelijk uit dit voorbeeld en uit andere VIV JJ voorbeelden dat het van essentieel belang is om partners in een vroeg stadium bij elkaar te brengen (inclusief de jeugdige zelf) en urgentie en draagvlak te creëren. Daardoor worden snel afspraken gemaakt over het uitwisselen van informatie, een trajectbenadering maar ook praktische zaken aan te pakken zoals het vinden van woonruimte na uitstroom.

Uitstroom

Jeugdigen verblijven maar kort in een kleinschalige voorziening. Na vier weken is bijna de helft uitgestroomd, na acht weken bijna driekwart. De uitstroom naar een vervolginstelling of zelfstandige woonruimte is een van de grootste uitdagingen. Voor strafrechtelijke jeugdigen is vaak slechts beperkt aanbod en er zijn wachtlijsten voor residentiële voorzieningen. De gemeente of partners in het sociaal domein zijn hier aan zet. De nauwe samenwerking tussen de gemeenten en de KV zorgt dat er beter geanticipeerd kan worden op de uitstroom van jeugdigen en wat voor hulp hij nodig heeft. Het programma Zorg voor de Jeugd, waarbij speerpunten zijn beschreven om hulp in gedwongen kader tijdig in te kunnen zetten en de samenwerking tussen gemeente en strafrechtelijk domein te verbeteren zal hier tevens aan bijdragen.

4.5 Conclusie

Er zijn veel positieve ervaringen opgedaan in de proeftuinen van de Kleinschalige Voorzieningen. Gebleken is dat niet alle jeugdigen in justitiële vrijheidsbeneming het hoge beveiligingsniveau van de huidige JJI's nodig hebben. De doelgroep is breed. Samen plaatsen van verschillende leeftijdsgroepen en problematieken levert geen significante problemen op zo lang een individuele benadering wordt gehanteerd. Jeugdigen in kleine groepen plaatsen verkleint het risico op onderlinge negatieve beïnvloeding en groepsdruk en zorgt dat de focus van de jeugdige meer op de eigen

ontwikkeling en het traject na detentie ligt. Het is in de proeftuinen grotendeels gelukt om positieve elementen in het leven van de jeugdige, zoals onderwijs en zorg, door te laten lopen tijdens plaatsing. Het verblijf in de KV was vaak kort, waardoor het laten doorlopen van deze elementen grote meerwaarde heeft.

Mogelijke vervolgstappen:

Uitgangspunt is dat de jeugdige de zorg en beveiliging op maat krijgt. Om dit te bereiken worden mogelijk een aantal eigenstandige kleinschalige voorzieningen ingericht en worden daarnaast mogelijk regionale lagerbeveiligde bedden gefinancierd bij (jeugd)zorgaanbieders.

Bij regionale lagerbeveiligde voorzieningen (zowel KV als zorgaanbieders) worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Beveiliging op maat, zowel relationeel als fysiek.
- Regie op het (zorg)traject ligt zoveel mogelijk bij de jeugdigen en zijn netwerk.
- Positieve elementen in het leven van de jeugdige zoals dagbesteding, reeds ingezette hulp en ondersteuning uit zijn netwerk blijven behouden of worden ingezet.
- Het professionele netwerk rond de jeugdige komt tot een integraal plan.
- De gemeente is nauw betrokken voor de inzet van jeugdhulp, onderwijs en het vervolgtraject.
- Op- en afschaling tussen lagerbeveiligde – en hoogbeveiligde plaatsen is mogelijk. DIZ blijft verantwoordelijk voor overplaatsing.
- In de wijk waar een voorziening wordt ingericht wordt pro-actief met de bewoners gecommuniceerd .
- Er zijn onderwijs-jeugdhulp arrangementen beschikbaar voor de jeugdigen indien zij geen dagbesteding hebben.
- Intensieve begeleiding van de jeugdreclassering kan worden ingezet om snel tot een uitvoerbaar plan te komen.

Voor het garanderen van passend (jeugdhulp)aanbod en mogelijke samenplaatsing in civiele kleinschalige voorzieningen wordt verkend op welke wijze aansluiting gevonden kan worden bij het programma Zorg voor de Jeugd.

5 Landelijk Specialistische Voorziening

In het VIV JJ rapport in 2015 werd als derde bouwsteen de Landelijk Specialistische Voorziening (LSV) geformuleerd: "Jeugdigen bij wie sprake is van contra-indicaties worden geplaatst in een landelijke, specialistische voorziening. Tevens is deze voorziening de stok achter de deur voor de jeugdigen die in eerste instantie lokaal zijn geplaatst, maar bij wie het verblijf in de lokale voorziening toch niet goed verloopt vanwege bijvoorbeeld verstoring, overlast of het niet naleven van afspraken."

Om deze bouwsteen verder uit te werken heeft DJI in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid in oktober 2016 een landelijke advieswerkgroep met vertegenwoordiging van alle betrokken ketenpartners ingericht. Het advies van deze werkgroep is aangevuld met een vijftal aanvullende onderzoeken en heeft geresulteerd in het Eindrapport Landelijke Specialistische Voorziening.²⁵ In dit rapport is een visie en inhoudelijk advies uiteengezet over hoe een LSV er uit zou kunnen zien. Een berekening van de kosten en een voorstel voor implementatie qua benodigde tijd en inhoud zijn nog niet in dit rapport opgenomen.

5.1 Ambitie van de LSV

De advieswerkgroep heeft een ambitie voor de LSV opgesteld. De ambitie is gebruikt als uitgangspunt voor de verdere uitwerking van de LSV:

"De LSV wordt gepositioneerd als een hoogwaardig behandelcentrum voor forensische jeugd." De LSV is daarnaast onderdeel van een professioneel netwerk rond forensische jeugdexpertise en levert daar een bijdrage aan.

Het doel van de voorziening is het leveren van maatwerk voor iedere jeugdige. Bij binnenkomst worden jeugdigen op een basisafdeling geplaatst waar screening, diagnostiek en informatieverzameling plaatsvindt. Inbreng en betrokkenheid van de jeugdige en zijn ondersteunend netwerk zijn noodzakelijk om te komen tot een plan.

De uitkomst leidt tot plaatsing op de meest passende plek. Dit kan een plek binnen de LSV zijn, maar ook buiten de LSV. In de LSV worden jeugdigen geplaatst op gedifferentieerde woonafdelingen met een differentiatie van bepaalde 'begeleidingsintensiteit', 'mate van zelfredzaamheid' en 'beveiligingsniveau'. Zij volgen een dagprogramma dat is samengesteld op basis van individuele behoeften, waarbij uitdrukkelijk aandacht is voor responsiviteit, kwetsbaarheid, motivatie, verblijfsduur en bejegening. Bij iedere jeugdige staat het op maat gemaakte dagprogramma centraal. Binnen de voorziening is doorstroom naar een ander beveiligingsniveau mogelijk, waardoor meer bewegingsvrijheid wordt toegekend. Dit is afhankelijk van het verloop van het traject (Risks-Needs-Responsivity model) en de ontwikkeling van de jeugdige. De LSV is een schakel in het (keten)traject. De mate van betrokkenheid van ketenpartners tijdens en na de strafrechtelijke titel is bepalend voor het succes van het traject. Voor een aansluitend vervolg van het traject is het dan ook noodzakelijk dat de betreffende ketenpartners in een vroeg stadium zijn betrokken. De voorziening sluit aan op vervolgvoorzieningen, zoals de regionale en lokale plekken. Hierdoor kan het ingezette zorgtraject worden gecontinueerd."

²⁵ DJI (2017)

5.2 Doelgroep

Jeugdigen kunnen met alle (jeugd)strafrechtelijke vrijheidsbenemende titels in de LSV worden geplaatst, zowel in voorlopige hechtenis als jeugddetentie en de PIJ-maatregel. Tijdens de periode van inverzekeringstelling zal een eerste screening plaatsvinden om te bepalen of een jeugdige in een regionale, lagerbeveiligde setting of in de LSV geplaatst zal worden. De jeugdigen worden in de LSV geplaatst vanwege delictgerelateerde redenen, onderzoeksbelang, zorgproblematiek en/of een hoge(re) beveiligingsnoodzaak (zie § 3.1.). Naar verwachting zal de doelgroep in een LSV grotendeels overeenkomen met de langverblijfgroepen en de landelijke bestemmingen in de huidige JJI's. De jeugdigen zullen veelal een complex profiel hebben met vaak psychische en ontwikkelingsproblematiek en velen houden zich al langere tijd bezig met delinquent gedrag.²⁶

5.3 Differentiatie in zorg en veiligheid

Ook binnen de LSV is het uitgangspunt dat er zorg en beveiliging op maat geboden wordt. Hierbij staat de zorgbehoefte en de beveiligingsnoodzaak centraal, niet de strafrechtelijke titel of de duur van het verblijf van de jeugdige. Er wordt dan ook voor gekozen de scheiding tussen kort- en langverblijfgroepen los te laten en een aantal specialistische groepen te laten vervallen dan wel samen te voegen. In de LSV wordt zowel met materiële beveiliging (fysieke beveiliging, hekken) als relationele beveiliging (aanspreken van de jeugdige, perspectief bieden) gewerkt.

Het eindrapport LSV adviseert twee beveiligingsniveaus in te richten;

- a. Niveau 1 (hoog): er is sprake van een gesloten setting met hoge materiële en immateriële beveiligingsmaatregelen. Hierbinnen is het mogelijk om te differentiëren in begeleidingsintensiteit. Met behulp van polsbanden of pasjes, die geïndividualiseerde toegangsniveaus hebben, wordt de mate van bewegingsvrijheid en de begeleidingsintensiteit bepaald. Hiervoor moet worden bepaald hoe de verschillende looplijnen ingericht kunnen worden.
- b. Niveau 2 (laag): Er is sprake van een lagerbeveiligde setting ten behoeve van resocialisatie. In deze setting worden primair jeugdigen geplaatst die binnen een redelijke termijn de LSV zullen verlaten. Dit niveau kan ingezet worden als uitstroomunit van de LSV. Tijdens het Scholings- en Trainingsprogramma kan gebruik worden gemaakt van het bredere jeugdhulp/forensische zorg/WMO-veld.

Het wordt van belang geacht om beide beveiligingsniveaus in te richten in de LSV. Niet alle jeugdigen zullen in de laatste fase van hun straf of maatregel gebruik maken van niveau 2, omdat zij doorgeplaatst kunnen worden naar een (lokale) vervolgplek. Echter, voor sommige jeugdigen is de overgang van een hoogbeveiligde voorziening naar een laagbeveiligde (lokale) vervolgplek te groot, waardoor het risico groot is dat de jeugdige terug zal vallen in oude patronen. Denk hierbij aan jeugdigen die bijvoorbeeld een lange PIJ-maatregel hebben ondergaan, weinig zelfredzaam zijn als gevolg van een psychische of verstandelijke beperking en na opname in de LSV blijvende begeleiding behoeven. Bij voorkeur wordt niveau 2 gehuisvest in een gescheiden laagbeveiligde uitstroomunit als onderdeel van de LSV en op het terrein van de LSV, maar buiten de hoogbeveiligde ring. Daarnaast is het ook mogelijk doorgeplaatst te worden naar een regionale lagerbeveiligde instelling zodat resocialisatie kan plaatsvinden in de uitstroomregio, dichtbij het netwerk van de jeugdige.

²⁶ Franken, Van den Berg, Kerkhof en Assink (2018) *Specialisaties in Landelijke Specialistische Voorzieningen: Een literatuuronderzoek*

Eén van de doelen van de LSV is het leveren van maatwerk per jeugdige. Dat betekent dat er per individu een andere aanpak is op proces en dat er een inhoudelijk programmatisch aanbod moet zijn dat kan verschillen per jeugdige op de afdeling. Dit betreft onder andere het behandelaanbod, maar kan ook uit onderwijs, arbeidstoeleiding of trainingen bestaan. Het programmatisch aanbod is daarom niet automatisch gekoppeld aan de woonafdeling, maar wordt individueel bepaald. De jeugdige zal de onderdelen van zijn dagprogramma daardoor in verschillende groepssamenstellingen en soms individueel doorbrengen. Essentieel hierbij is dat de jeugdige en zijn netwerk zelf zo veel mogelijk de regie krijgen over zijn behandelplan. Dit kan gerealiseerd worden door de jeugdige aanwezig te laten zijn bij nazorgoverleggen en andere overleggen en zelf zijn behandeldoelen en uitstroomprofiel te laten formuleren. Dit komt ook naar voren uit de monitor van de proeftuinen als belangrijk werkzaam bestanddeel.

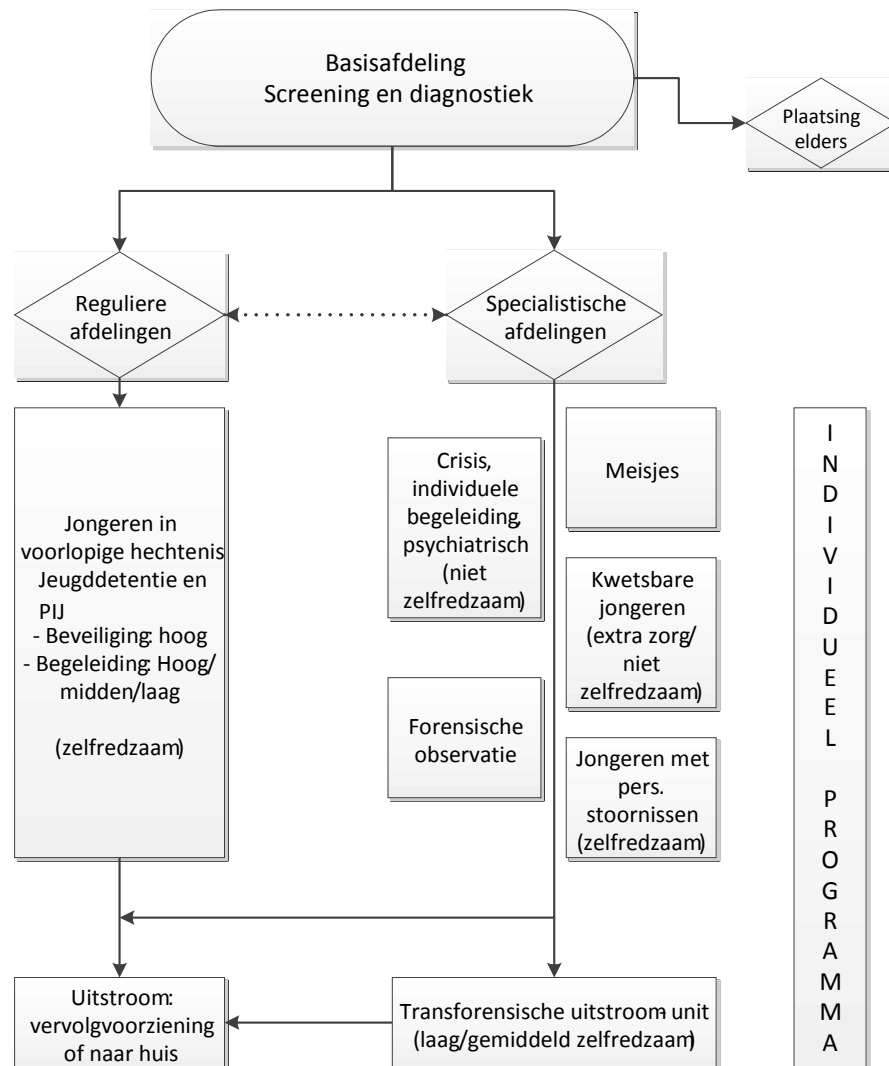
5.4 Leefafdelingen en dagprogramma

De huidige JJI's kennen een aantal landelijke bestemmingen waar bepaalde doelgroepen apart worden behandeld, waaronder LVB-jeugdigen, zedenproblematiek, acute psychiatrische problematiek en meisjes. In het eindrapport LSV wordt voorgesteld om binnen de LSV afhankelijk van kenmerken (geslacht), eigenschappen (zelfredzaamheid) en problematiek (stoornissen en beperkingen) te komen tot een grove differentiatie om meer flexibiliteit te creëren. Specialiseren gebeurt in de behandeling op maat. De indeling is gebaseerd op de werkwijze in de forensische zorg met inachtneming van de huidige landelijke bestemmingen in de JJI's en de adviezen uit de advieswerkgroep.

Alle jeugdigen zullen binnen een LSV eerst op een hoogbeveiligde basisafdeling worden geplaatst. Op deze basisafdeling vindt screening, informatieverzameling en diagnostiek plaats ten behoeve van het verdere traject. Op basis daarvan wordt bepaald naar welke plek de jeugdige doorstroomt. Als jeugdigen na de basisafdeling in de LSV blijven, worden zij geplaatst op een reguliere woonafdeling of op een specialistische woonafdeling.

De voorgenomen indeling luidt als volgt:

- Basisafdeling voor screening & diagnostiek
- Reguliere afdelingen: voorlopige hechtenis, jeugddetentie en PIJ (zelfredzaam)
- Specialistische afdelingen:
 - Forensische observatie afdeling: t.b.v. klinische observatie en Pro Justitia rapportage en onderzoek in het kader van PIJ verlengingsadviezen;
 - Meisjes (niet/wel zelfredzaam);
 - Kwetsbare/extra zorg afdeling (niet zelfredzaam): op deze afdeling worden kwetsbare jeugdigen geplaatst die veelal niet zelfredzaamheid zijn. Hieronder wordt verstaan jeugdigen met LVB, psychiatrische problematiek en ernstige seksuele problematiek. Hierin kan indien nodig en afhankelijk van groepsgrootte nog een nadere onderverdeling worden gemaakt;
 - Crisis, individueel traject (niet zelfredzaam): op deze afdeling worden jeugdigen geplaatst met zowel acute psychiatrische problematiek als externaliserende problematiek. Hier kan ook diagnostiek worden gedaan;
 - Jeugdigen met persoonlijkheidsstoornissen (zelfredzaam): hier worden jeugdigen geplaatst met ernstige persoonlijkheidsstoornissen, die veelal groepsongeschikt zijn.
- Transforensische uitstroomunit (niveau 2)



Figuur 11. Voorgenomen indeling LSV

Dagprogramma en onderwijs

De LSV streeft naar het aanbieden van een doorlopend en integraal dagprogramma, 48 weken per jaar en 12 uren per dag (van 8:00 tot 20:00 uur), bestaande uit behandeling, onderwijs/arbeidstoeleiding en andere activiteiten. Passend bij de ouder wordende doelgroep wordt zowel een intern als extern aanbod gecreëerd. De werkgroep die zich heeft gericht op onderwijs en dagprogramma adviseert om vraaggericht onderwijs te bieden in de LSV, gericht op het uitstroomprofiel van de jeugdige. Het vraaggerichte onderwijs bevordert ook de doorlopende leerlijnen met de school van herkomst of de vervolgschool. Hierbij wordt aangesloten bij de vraag vanuit de arbeidsmarkt, zodat jeugdigen perspectief hebben op werk. Het dagprogramma dient te worden aangeboden vanaf een gecentreerde plek in het gebouw, waar jeugdigen zelf naartoe kunnen gaan indien de beveiligingsnoodzaak dit toestaat. De taken en rollen van instelling en school zijn niet meer strikt afgebakend. Docent, werkmeester, praktijkbegeleider, pedagogische medewerker of jobcoach zullen vaker taken delen.

Behandeling

Op het gebied van behandeling adviseert de werkgroep om YOUTURN te gebruiken als basismethodiek en daarbinnen maatwerk mogelijk te maken in termijnen, fasering en ontwikkelprofielen. De methodiek dient passend gemaakt te worden

voor de oudere doelgroep. Ook dienen de cognitieve gedragstherapeutische principes aangevuld te worden met elementen uit het schemagerichte werken. Dit vergt een doorontwikkeling van de methodiek in haar huidige vorm.

De behandeling wordt aangeboden binnen zorgpaden waarbij het mogelijk is om zowel te putten uit intern als extern behandelaanbod. Intern wordt behandeling geboden op veelvoorkomende problematiek, zoals traumatherapie, cognitieve gedragstherapie, verslavingsbehandeling, systeemtherapie en behandeling van zedenproblematiek. Behandelaanbod voor weinig voorkomende problematiek wordt extern ingekocht, waarbij wordt samengewerkt met (jeugd-)GGZ in de regio.

Zowel bij onderwijs/arbeid als bij behandeling geldt dat de jeugdige zoveel mogelijk regie voert op zijn eigen behandelplan en dat zijn ouders of andere sleutelfiguren nauw zijn betrokken en input en ondersteuning bieden.

Onderzoek PIJ-maatregel

Met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de PIJ maatregel is een onderzoek uitgevoerd door de AWRJ.²⁷ Hierin wordt geadviseerd jeugdigen met een PIJ-maatregel een transforensische behandelvorm te bieden, die start binnen de gesloten setting van een LSV, maar waarbij sprake is van een vloeiende overgang van binnen naar buiten en een geïndividualiseerde benadering. De term *Transforensisch* geeft hier aan dat het gaat om een overkoepelende maatregel door de hele keten heen, niet gebonden aan een leefomgeving, waarin levensloop, ontwikkeling en risicomanagement voorop staan. Er wordt geadviseerd continu de behoefte aan zorg en de beveiligingsnoodzaak te evalueren en zo meer gebruik te maken van verlofmogelijkheden om te oefenen met vrijheden. Tijdens de maatregel zou gebruik gemaakt moeten worden van een laagbeveiligde resocialisatie-setting binnen de LSV om gefaseerd uit te stromen. Om de continuïteit van zorg te borgen wordt geadviseerd een Transforensisch Team op te zetten vanuit de LSV met professionals die na uitstroom betrokken kunnen blijven bij een jeugdige en hem ondersteunt in de resocialisatie. Daarnaast wordt geadviseerd om het palet aan interventies en trainingen uit te breiden, zodat meer aandacht wordt besteed aan bijvoorbeeld lichaamsgericht werken, herstelbemiddeling en bevordering van de persoonlijkheidsontwikkeling.

5.5 Personeel en technologie

De LSV gaat een zware doelgroep huisvesten waarvan het merendeel in eerste instantie een hoge mate van behandeling en beveiliging nodig zal hebben. Daarnaast wordt gewerkt met individuele programma's en specialisaties. Dit vraagt om personeel dat professioneel, deskundig en voldoende toegerust is om met deze verschillende doelgroepen te werken. De opdracht aan het personeel zal dus per afdeling anders zijn.

Naast voldoende toegerust personeel zal er binnen de LSV tevens gebruik worden gemaakt van technologie om het beoogde maatwerk te faciliteren. Te denken valt aan pasjes met een beveiligingsniveau op maat. Daarnaast kan ook in de behandeling gebruik worden gemaakt van technologische ontwikkelingen zoals de inzet van neurowetenschap en gamification om de jeugdigen zelf input te geven en beter te motiveren voor hun behandeling.

²⁷ Hillege, van Rhijn, Mulder, van Domburgh en Popma (2017) *Adviesrapportage Toekomstige tenuitvoerlegging PIJ-maatregel*

5.6 Conclusie

Landelijke Specialistische Voorzieningen zijn noodzakelijk om hoge beveiliging en zorg te bieden aan die jeugdigen die niet regionaal geplaatst kunnen worden. De jeugdigen worden in de LSV geplaatst vanwege delictgerelateerde redenen, onderzoeksbelang, zorgproblematiek en/of een hoge(re) beveiligingsnoodzaak. Ook deze jeugdigen hebben een aanbod op maat nodig en moeten op termijn kunnen profiteren van een lager beveiligingsniveau wanneer de veiligheid dit toestaat.

Mogelijke vervolgstappen:

De komende periode kunnen de resultaten van het LSV advies nader worden vormgegeven in de praktijk. Hierin kan in enkele JJI's worden gestart met het werken met een basisafdeling, resocialisatie-afdeling, de verbinding met het lokale veld na uitstroom en het gebruik van technologie voor behandeling en beveiliging. Hierin worden in elk geval de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Om binnen de LSV maatwerk te bieden worden jeugdigen bij binnenkomst op een basisafdeling geplaatst en daarna doorgeplaatst naar de meest passende afdeling op basis van zelfredzaamheid en zorgbehoefte. Het onderscheid kort- en langverblijf wordt losgelaten.
- Jeugdigen nemen zo veel mogelijk zelf regie over hun plan en werken toe naar een uitstroomperspectief. Om dit te realiseren wordt hen een breed scala aan onderwijs en arbeid geboden.
- Om de overstap naar buiten, met name voor jeugdigen die lang in de LSV hebben verbleven, geleidelijker te laten verlopen kunnen jeugdigen op een resocialisatie-afdeling binnen de LSV worden geplaatst. Vanuit deze afdeling kunnen zij oefenen met vrijheden terwijl zij kunnen terugvallen op intensieve ondersteuning uit de LSV.
- Wanneer deze jeugdigen uitstromen uit de LSV, al dan niet via de resocialisatie-afdeling, kan het lokale veld gebruik maken van ondersteuning en forensische expertise vanuit de LSV bij de begeleiding van deze jeugdigen.
- Binnen de LSV wordt gebruik gemaakt van technologie voor het realiseren van beveiliging op maat en ter ondersteuning van de behandeling.

6 Wet- en regelgeving

Dit deel van het advies gaat in op de juridische implicaties van een mogelijke herziening van vrijheidsbeneming van jeugdigen en plaatsing in regionale instellingen. Om te zorgen voor een optimale uitvoering zijn aanvullingen op het bestaande wettelijk kader noodzakelijk. Wel is het mogelijk om binnen de kaders van de huidige regelgeving een begin te maken met het plaatsen van jeugdigen in regionale instellingen.

In dit hoofdstuk staat allereerst de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van jeugdvrijheidsbeneming beschreven. Vervolgens is bezien in hoeverre plaatsing in een regionale lagerbeveiligde instelling mogelijk is binnen de huidige wet- en regelgeving en worden de benodigde aanvullingen in kaart gebracht. Daarnaast wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de juridische kaders ten aanzien van de rechtspositie van jeugdigen in vrijheidsbeneming, de samenplaatsing van specifieke doelgroepen en de mogelijkheden voor eventuele inkoop van strafrechtelijke bedden buiten de LSV.

6.1 Verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van jeugdvrijheidsbeneming

De minister van Justitie en Veiligheid is op grond van de Beginselenwetten (Penitentiaire beginselenwet, Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden) in algemene zin verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties.²⁸

De tenuitvoerlegging van jeugdvrijheidsbeneming buiten de huidige JJI's is daarbij niet uitputtend geregeld. Ten behoeve van de plaatsingen in de regionale lagerbeveiligde instellingen zullen hiervoor aanvullende voorzieningen moeten worden getroffen, onder andere om te markeren dat een gesloten plaatsing op strafrechtelijke titel niet tot het domein van de gemeente gaat behoren. In de beoogde eindsituatie moet er sprake zijn van plaatsing die onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Rechtsbescherming wordt uitgevoerd door de selectiefunctionarissen van DIZ van DJI. Het OM kan op een plaatsing in een regionale lagerbeveiligde voorziening aansturen. De rechter die de straf of maatregel oplegt heeft een adviserende rol ten aanzien van de plaatsing. De plaatsing door de selectiefunctionaris is genormeerd in de Regeling plaatsing en overplaatsing jeugdigen.²⁹

²⁸ Na inwerkingtreding van de Wet van 22 februari 2017, houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen) is de minister direct verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van alle rechterlijke beslissingen en strafbeschikkingen (artikel 6:1:1 van het Wetboek van Strafvordering).

²⁹ Pm Regeling.

6.2 Plaatsing in een regionale instelling³⁰

In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijkheid van de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis, jeugddetentie en de PIJ-maatregel in een regionale instelling, binnen de bestaande wettelijke kaders.

Uit de huidige wettelijke systematiek vloeit voort dat bij een veroordeling waarbij een vrijheidsbenemende sanctie wordt opgelegd, de jeugdige in beginsel³¹ wordt geplaatst in een JJI. De belangrijkste strafrechtelijke titels in het jeugdstrafrecht die leiden tot plaatsing in een JJI zijn de voorlopige hechtenis, de jeugddetentie en de PIJ-maatregel.³² Ook voorlopige hechtenis wordt in beginsel tenuitvoergelegd in een JJI.

Voorlopige hechtenis

Wanneer voorlopige hechtenis ten uitvoer wordt gelegd op een alternatieve plaats dan de JJI, dan kan dit op grond van artikel 493, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv), dat bepaalt dat voor het ondergaan van de voorlopige hechtenis "elke daarvoor geschikte plaats" kan worden aangewezen.³³ De regeling is flexibel en biedt een basis voor plaatsing in een regionale lagerbeveiligde instelling en voor maatwerk in zeer specifieke gevallen, zoals de jeugdige die thuis of elders bij familie in het land zijn voorlopige hechtenis ondergaat. Bij artikel 493 Sv is niet nader geregeld wie verantwoordelijk is voor de plaatsing en tenuitvoerlegging indien de jeugdige in dit verband in een regionale instelling zou worden geplaatst. Voor een bestending van het voorgenomen beleid omtrent jeugdvrijheidsbeneming zoals omschreven in de vorige paragraaf is een specifiekere basis wenselijk.

In de praktijk komt ook wel voor dat de voorlopige hechtenis wordt geschorst, waarbij de jeugdige, na daartoe verkregen (civielrechtelijke) machtiging gesloten jeugdhulp door de rechter, wordt geplaatst in een gesloten jeugdhulpvoorziening. Strikt genomen zit de jeugdige daar dan op de juridische titel van de (spoed)machtiging gesloten jeugdhulp. Deze plaatsing valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke vrijheidsbeneming in de (gesloten) jeugdhulp zal een mogelijkheid voor inkoop moeten worden gerealiseerd (zie paragraaf 6.5).

Jeugddetentie

De jeugddetentie is een vrijheidsbenemende straf en leidt tot plaatsing in een JJI. Binnen het huidige wettelijk kader kan een jeugdige niet rechtstreeks worden geplaatst op een alternatieve locatie wanneer jeugddetentie wordt opgelegd. Wel is het op grond van artikel 48, derde lid, van de Bjj mogelijk dat na de plaatsing in een JJI, onder verantwoordelijkheid van die JJI, de jeugdige wordt 'uitgeplaatst' naar

³⁰ Zowel eigenstandige kleinschalige voorziening dan wel ingekocht of gesubsidieerd bed bij zorginstelling

³¹ Artikel 77s, vijfde lid, Sr en de BJJ laten uitzonderingen toe.

³² Jeugdigen kunnen op grond van artikel 12, achtste lid, van de Bjj ook worden geplaatst in een psychiatrisch ziekenhuis wanneer er sprake is van gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens.

³³ Artikel 493, derde lid, Sv, dat luidt: "Tot het ondergaan van in verzekeringstelling of voorlopige hechtenis kan elke daartoe geschikte plaats worden aangewezen. Bij het bevel tot voorlopige hechtenis kan worden bepaald dat de verdachte gedurende de nacht in een inrichting als bedoeld in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, dan wel op een andere plaats als bedoeld in de eerste volzin verblijft, en gedurende de dag in de gelegenheid wordt gesteld de inrichting of die plaats te verlaten."

een regionale instelling.³⁴ Achtergrond van deze uitplaatsing is dat de directeur een zorgplicht heeft voor het welzijn en de geestelijke gezondheid van de jeugdige die in zijn inrichting verblijft. De jeugdige heeft op grond van de Bjj recht op sociale verzorging en hulpverlening. Wanneer de JJI die in voorkomende gevallen niet kan bieden, kan worden uitgeplaatst. De jeugdige wordt dan (administratief) geplaatst in een JJI, waarna de directeur een verzoek doet tot overbrenging naar de alternatieve plaats voor vrijheidsbeneming. De directeur van de JJI blijft eindverantwoordelijk, maar de tenuitvoerlegging van de straf is dan belegd bij de locatie van plaatsing.

Ook hier lijkt een meer toegesneden wettelijke voorziening op haar plaats. Voorgesteld wordt de administratieve plaatsingsrol ook hier centraal te beleggen. In dat geval plaatst de selectiefunctionaris (DIZ, DJI), en niet langer de directeur van een LSV, de jeugdige direct in de geschikte voorziening.

PIJ-maatregel

De PIJ-maatregel, geregeld in artikel 77s Sr, is de zwaarste behandelmaatregel uit het jeugdstrafrecht die ook tot de meest langdurige vrijheidsbeneming kan leiden (maximaal zeven jaar, waarna deze kan worden omgezet in een tbs-maatregel). In de regel wordt deze tenuitvoergelegd in de JJI, maar ook kan tenuitvoerlegging daarbuiten plaatsvinden. DJI realiseert deze uitplaatsingen op grond van artikel 48 van de Bjj zoals hiervoor beschreven. Voorbeelden zijn de plaatsingen in forensische GGZ behandellocatie Hoeve Boschoord³⁵ en de Catamaran³⁶.

Belangrijk om op te merken is dat elke jeugdige die tot een PIJ-maatregel is veroordeeld, ook een fase van verplichte nazorg heeft. In die fase is van belang dat opnieuw aansluiting wordt gevonden bij voorzieningen die lokaal beschikbaar zijn. Hier kunnen regionale lagerbeveiligde voorzieningen waarin uitsluitend strafrechtelijke jeugdigen zijn geplaatst (de eigenstandige strafrechtelijke kleinschalige voorzieningen) een belangrijke rol spelen. Verdere verkenning zal uitwijzen in hoeverre instellingen binnen de forensische zorg een geschikte voorziening voor deze doelgroep zijn.

De regeling voor verplichte nazorg in het verband van een PIJ-maatregel houdt in dat bij uitstroom door de rechter bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld. Tot die voorwaarden behoren onder meer een behandelverplichting of een opname van de veroordeelde in een zorginstelling. De gemiddelde leeftijd bij uitstroom ligt boven de 18 jaar. Ook voor meerderjarigen bestaat een basis voor het bieden voor (jeugd)hulp in de zin van de Jeugdwet.³⁷

6.3 De rechtspositie van jeugdigen in vrijheidsbeneming

Wanneer een jeugdige bij een veroordeling wordt geplaatst in een huidige JJI, is op de vrijheidsbeneming van rechtswege de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (hierna: Bjj) van toepassing. Deze wet voorziet onder andere in een sluitende regeling voor de rechtspositie van jeugdigen in vrijheidsbeneming, onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Rechtsbescherming. Deze

³⁴ Plaatsing op grond van artikel 48, derde lid, Bjj. De directeur draagt zorg voor overbrenging van de jeugdige naar de daartoe bestemde plaats, indien de in het eerste lid omschreven zorg en hulp dit noodzakelijk maken en een dergelijke overbrenging zich verdraagt met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming.

³⁵ Voor mensen met een lichte verstandelijke beperking en onbegrepen, risicovol gedrag, al dan niet binnen een forensische setting (SG)LVB.

³⁶ Een GGZ-instelling.

³⁷ Artikel 1.1 Jeugdwet.

verantwoordelijkheid komt onder andere tot uitdrukking in de regels die gelden voor de plaatsing en overplaatsing van jeugdigen. De plaatsing is centraal belegd bij de (selectiefunctionarissen van) DJI.

Er zijn ook juridische titels die niet leiden tot plaatsing in een JJI, maar die wel een basis zouden kunnen bieden voor een behandeling waarbij eveneens sprake is van vrijheidsbeneming of (vergaande) vrijheidsbeperking, zoals behandeling in het kader van bijzondere voorwaarden of gedragsbeïnvloedende maatregel³⁸. Wanneer de jeugdige in dat verband gesloten verblijft of zijn vrijheid vergaand wordt beperkt, dan gebeurt dit buiten de JJI. De sluitende rechtspositieregeling die de Bjj biedt, is in dat geval niet van toepassing. Wat de exacte rechtspositie van de jeugdige is, is in die gevallen niet altijd duidelijk. Voor een goede uitvoering van het voorgenomen beleid, waarbij plaatsingen in regionale lagerbeveiligde instellingen worden beoogd, is dit een gemis en dient een overkoepelende rechtspositieregeling tot stand te worden gebracht die van toepassing is voor jeugdigen in vrijheidsbeneming.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Justitie en Veiligheid bereiden wetgeving voor om in een sluitende rechtspositie voor jeugdigen in vrijheidsbeneming te voorzien. Bij de herziening van de rechtspositieregeling wordt aansluiting gezocht bij de thematische wetsevaluatie Gedwongen Zorg van ZonMw.³⁹ Naast een aantal aanbevelingen om de verschillen in rechtspositie op te heffen, was de belangrijkste aanbeveling van ZonMw om de rechtspositie voor jeugdigen te regelen in één wet. Ook bij de recent verschenen eerste evaluatie van de Jeugdwet is aandacht gevraagd voor de harmonisatie van de rechtspositie van jeugdigen in vrijheidsbeperking.⁴⁰ De Tweede Kamer is onder meer bij brief van 7 juli 2016 over het harmonisatietraject geïnformeerd.⁴¹

6.4 Samenplaatsing van specifieke doelgroepen

Plaatsing in een regionale lagerbeveiligde voorziening kan ook inhouden dat een jeugdige wordt geplaatst binnen een (gesloten) jeugdhulpinstelling. Dat betekent dat deze jeugdige op strafrechtelijke titel in deze instelling zou worden samengeplaatst met jeugdigen die op civielrechtelijke titel verblijven. Uit een bijeenkomst georganiseerd door ForCA in samenwerking met de departementen Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport d.d. 1 februari 2018 bleek bij betrokken organisaties draagvlak te bestaan voor het samenplaatsen van jeugdigen op verschillende titels, mits dit het gevolg is van het hanteren van de problematiek als uitgangspunt.⁴²

Sinds de aanpassing in 2008 van de Wet op de Jeugdzorg is er niet langer een juridische grondslag voor de samenplaatsing van strafrechtelijke en civielrechtelijke jeugdigen. Een dergelijke samenplaatsing werd in 2008 als politiek en maatschappelijk onwenselijk beschouwd. Het betrof hier namelijk met name plaatsingen van jeugdigen met civielrechtelijke titel in strafrechtelijke instellingen. Met de invoering van de Jeugdwet is de gescheiden plaatsing van strafrechtelijke jeugdigen en civielrechtelijke jeugdigen, bestendigd.⁴³ De wettelijke grondslag voor gescheiden plaatsing vloeit vooral voort uit de systematiek van de Bjj, gelezen in samenhang met de Jeugdwet. Het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het

³⁸ 77w Sr.

³⁹ *Kamerstukken II 2014/15*, 25424, nr. 254.

⁴⁰ Eerste evaluatie Jeugdwet, p. 548

⁴¹ *Kamerstukken II 2015/16*, 25424, nr. 323.

⁴² FORCA

⁴³ Hoofdstuk 6 Jeugdwet

Kind (hierna: IVRK) verbiedt een dergelijke samenplaatsing van jeugdigen echter niet. Wanneer in een geharmoniseerde rechtspositieregeling wordt voorzien, kan worden verduidelijkt dat een samenplaatsing van jeugdigen op beide titels, op grond van de behandel noodzaak en problematiek waarvoor in de instelling hulp wordt geboden, mogelijk is.

Ook jeugdigen ouder dan 18 kunnen in aanmerking komen voor plaatsing in een regionale lagerbeveiligde instelling. Zo kunnen jeugdigen tot 23 jaar ten tijde van het plegen van een delict door toepassing van het adolescentenstrafrecht veroordeeld worden volgens het jeugdstrafrecht en daarmee in aanmerking komen voor plaatsing in een regionale lagerbeveiligde instelling. Samenplaatsing van jeugdigen en volwassenen is echter aan beperkingen gebonden. Deze vloeien voort uit artikel 37 van het IVRK.⁴⁴ Dit artikel verbiedt de samenplaatsing van kinderen met volwassenen. Hiervan kan enkel in het belang van het kind worden afgeweken. De verdragsbepaling mag zo worden uitgelegd dat, wanneer het kind 18 jaar oud wordt en in een speciale voorziening voor jeugdigen verblijft, hij niet hoeft te worden overgeplaatst naar het volwassenendomein. Zo kan het zijn dat in de JJI ook 18-plussers verblijven zonder dat dat strijdig is met de genoemde verdragsbepaling. Het plaatsen van een meerderjarige jongvolwassene met een strafrechtelijke titel in een jeugdzorginstelling is echter niet mogelijk op grond van het Kinderrechtenverdrag.

Een uitgebreide historische schets van het samen plaatsen van jeugdigen met een civiele en strafrechtelijke titel is te vinden in de bijlage bij dit rapport.

6.5 Financiering van strafrechtelijke bedden buiten de JJI

Buiten de hiervoor aangestipte mogelijkheden voor DJI om jeugdigen uit te plaatsen via artikel 48 Bjj en artikel 77s, vijfde lid, Sr, is het wettelijk kader erop toegeschreven dat jeugdigen worden ondergebracht in de JJI. Voor de financiering van bedden buiten de JJI zijn meerdere constructies mogelijk. Nu ontbreekt een specifieke wettelijke basis om buiten de huidige JJI's bedden in te kopen. Het ligt voor de hand in een dergelijke basis expliciet te voorzien. Dit kan worden betrokken bij de wetgeving over de harmonisatie van rechtsposities. Vooruitlopend daarop kan worden verkend of het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994 of andere bestaande regelgeving voldoende basis biedt voor de tenuitvoerlegging van sancties buiten de LSV.

6.6 Conclusie

Hoewel het mogelijk is om binnen de kaders van de huidige regelgeving een begin te maken met het plaatsen van jeugdigen in regionale lagerbeveiligde voorzieningen, is voor een optimale uitvoering een specifieke regeling die hieraan ten grondslag ligt wenselijk. In deze regeling dient de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties tot uiting worden gebracht en dient de plaatsingsrol van DJI nader te worden vormgegeven. Daarnaast zal met de regeling een overkoepelende rechtspositieregeling voor jeugdigen in vrijheidsbeneming of

⁴⁴ Artikel 37, onderdeel c, IVRK: Every child deprived of liberty shall be treated with humanity and respect for the inherent dignity of the human person, and in a manner which takes into account the needs of persons of his or her age. In particular, every child deprived of liberty shall be separated from adults unless it is considered in the child's best interest no to do so and shall have the right to maintain contact with his or her family through correspondence and visits, save in exceptional circumstances.

vrijheidsbeperking tot stand worden gebracht, waarbij ook wordt voorzien in een specifieke wettelijke basis om buiten de LSV bedden te financieren.

Vervolgstappen:

- Het harmonisatietraject van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt ingezet voor het herzien van de relevante regelgeving.
- Vooruitlopend daarop kan worden verkend of het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994 of andere bestaande regelgeving voldoende basis biedt voor de tenuitvoerlegging van sancties buiten de JJI.
- Een aandachtspunt is informatie-uitwisseling. Afhankelijk van de in te richten werkprocessen zal in overleg met de ketenpartners in kaders voor gegevensuitwisseling worden voorzien.

7 Opbrengsten en eventuele vervolgstappen

De dalende jeugdcriminaliteit en de veranderende context waren aanleiding voor een herbezinning op de invulling van vrijheidsbeneming. Daarom is in 2015 VIV JJ gestart. De afgelopen periode zijn de bouwstenen van VIV JJ uitgewerkt door middel van proeftuinen, onderzoeken, werkgroepen en experimenten. De bevindingen stemmen positief en lijken bij te dragen aan de realisatie van de VIV JJ doelen.

7.1 Opbrengsten aanscherping vrijheidsbeneming

Samenleving: vergelding en beperken risico op recidive

Een opgelegde straf of maatregel is een reactie op een strafbaar feit. Daarbij zijn niet alleen de jeugdige en zijn delict belangrijk, ook moet een aanpak recht doen aan het slachtoffer. Niet altijd lijkt de huidige mate van beveiliging noodzakelijk te zijn en kan het kostenefficiënter. Dit door meer maatwerk c.q. differentiatie aan te brengen in de beveiliging oftewel proportioneel gebruik van beveiliging.

Hoog beveiligde capaciteit blijft te allen tijde nodig en beschikbaar voor justitiële jeugdigen. Echter niet voor alle jeugdigen is de huidige hoogbeveiligde setting noodzakelijk. Van belang is dat de mogelijkheid gecreëerd wordt om op- en af te schalen tussen verschillende beveiligingsniveaus. Door maatwerk te bieden in de beveiliging en behandeling wordt het risico op recidive zoveel mogelijk beperkt.

Jeugdige: niet over de jeugdige, maar met de jeugdige en zijn netwerk

Voor zowel regionale lagerbeveiligde als landelijke hoogbeveiligde specialistische plaatsen is naast zorg en beveiliging op maat ook regie bij de jeugdige van belang. Positieve elementen in zijn leven, zoals onderwijs en positieve relaties, worden zoveel mogelijk behouden. De jeugdige wordt aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid en motivatie. De jeugdige is aanwezig en heeft inbreng bij het opstellen en bespreken van zijn plan en ook zijn netwerk wordt hierbij betrokken.

Maatwerk en continuïteit: bij toeleiding, behandeling, dagbesteding en beveiliging

Screening ten behoeve van plaatsing en doorlopende diagnostiek dragen bij aan de invulling aan een integraal plan. In regionale lagerbeveiligde instellingen kunnen jeugdigen hun bestaande dagbesteding voortzetten of wordt deze opgestart. In de hoogbeveiligde LSV krijgen jeugdigen een programmatisch aanbod op maat qua behandeling; dit is mede afhankelijk van hun eigen ambities, type delict, capaciteiten en behoeften. Gezien de ouder wordende doelgroep is meer aandacht voor arbeidstoeleiding. Voor de PIJ-jeugdigen geldt dat de maatregel een gefaseerde uitstroom kent net zoals bij een lange periode van jeugddetentie. Zij kunnen binnen de LSV stapsgewijs vrijheden krijgen. Dit kan door bijvoorbeeld de inrichting van een lagerbeveiligde resocialisatie-afdeling op het terrein van de LSV, afschaling naar een regionale lagerbeveiligde voorziening en voortzetting van ondersteuning van vertrouwde professionals na uitstroom.

Professionals: integreren jeugdhulp- en jeugdstrafnetwerk

De vernieuwde samenwerking tussen organisaties, zowel binnen als buiten het justitieveld is een belangrijk werkzaam element gebleken. Voor zowel het advies over waar een jeugdige geplaatst gaat worden, als het opstellen en aanpassen van een integraal zorgplan dat ook na de vrijheidsbeneming doorloopt is kennisdeling en samenwerking essentieel.

7.2 Mogelijke vervolgstappen

Screening en Diagnostiek

Met betrekking tot screening, diagnostiek en opstellen integraal plan kan er een vervolg komen in (samenwerking met) een bestaande JJI. Uit de proeftuin in Rotterdam is gebleken dat er meerwaarde kan zitten in een duidelijkere focus op diagnostiekvragen in het integrale plan. Overige vragen die op het terrein van screening en diagnostiek uitgewerkt kunnen worden in een vervolgpilot zijn het implementeren van beschermende factoren in de gebruikte risicotaxaties, de aansluiting op vervolgzorg en de betrokkenheid van gemeenten. Tevens kan er een systeem van indicatie/ advies en (over)plaatsing worden uitgewerkt. De screening en diagnostiek wordt vanuit een breder en gezamenlijk perspectief vormgegeven. Dit is niet alleen wenselijk vanuit de kleine aantallen, maar juist ook van groot belang voor de continuïteit van ondersteuning en zorg in het kader van een levensloopbenadering. Dan komt het perspectief van de jongere echt centraal te staan in plaats van de strafrechtelijke titel.

Hoogbeveiligde capaciteit/ Landelijk Specialistische Voorziening

Verschillende elementen uit het eindrapport LSV kunnen in één of meerdere JJI's worden uitgewerkt:

- **Basisafdeling:** alle jeugdigen die niet in aanmerking komen voor een regionale instelling stromen in op een basisafdeling. Hier wordt een integraal plan vanuit de jeugdige opgesteld op basis van het perspectief van de jeugdige. Aandachtspunten hierbij zijn het samenplaatsen van kort- en langverblijf en verschillende leeftijden en problematieken, een integraal proces van diagnostiek samen met het netwerk van partners.
- **Resocialisatieafdeling:** wanneer jeugdigen een lager niveau van beveiliging aankunnen maar de stap naar buiten nog te groot is, kunnen zij worden geplaatst op een resocialisatieafdeling op het terrein van de LSV. Hier wordt expliciet toegewerkt naar uitstroom en wordt dus intensief samengewerkt met de uitstroombegroting. Aandachtspunten zijn landelijke dekking, uitstroombegroting (in het bijzonder voor 18+), beter benutten van STP-mogelijkheden en op- en afschaling van beveiligingsniveau.
- **Technologie:** er wordt bekeken welke technologie het meest ondersteunend zou kunnen zijn aan de beleidsdoelen van VIV JJ. Het gaat hierbij zowel om beveiliging als behandeling.

Laagbeveiligde capaciteit/ Regionale lagerbeveiligde plaatsen

Aandachtspunten voor een mogelijk vervolg op de proeftuinen zijn onder meer de inzet van de (jeugd)reclassering en de samenwerking met de gemeente voor de inzet van jeugdhulp en onderwijs- c.q. arbeidsarrangementen.

Om te komen tot regionale lagerbeveiligde plaatsen in de rest van het land kunnen verkenningen en experimenten plaatsvinden met zorgaanbieders om te bepalen wat de mogelijkheden zijn en welke kaders hiervoor nodig zijn. Zo dient de afweging gemaakt te worden welke kwaliteits- en beveiligingseisen zouden moeten worden gesteld. Hierbij kan tevens rekening gehouden worden met de ambities uit het actieprogramma Zorg voor de Jeugd betreffende de kleinschalige voorzieningen. Voor de 18+ doelgroep zal ook gekeken worden naar forensische zorgaanbieders.

De gemeenten zijn op basis van de Jeugdwet verantwoordelijk voor de inzet van jeugdhulp en het bewaken van het uitgangspunt 1gezin1plan1regisseur. Dit betekent dat zij ook verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp die een jeugdige krijgt buiten de deur van een kleinschalige lagerbeveiligde voorziening. Met gemeenten kan daarom worden verkend hoe de verantwoordelijkheidsverdeling tussen JenV en

de gemeenten eruit ziet bij plaatsing in een kleinschalige lagerbeveiligde voorziening en waar hierin eventuele knelpunten zitten.

Aanpassing wet- en regelgeving

Hoewel het mogelijk is om binnen de kaders van de huidige regelgeving een begin te maken met het plaatsen van jeugdigen in regionale lagerbeveiligde instellingen, is voor een optimale uitvoering een specifieke regeling nodig. In deze regeling dient de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties tot uiting worden gebracht en dient de plaatsingsrol van DJI nader te worden vormgegeven. Daarnaast moet met de regeling een overkoepelende rechtspositieregeling voor jeugdigen in geslotenheid tot stand worden gebracht. Het eerder genoemde harmonisatietraject van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Justitie en Veiligheid is een passend traject voor het herzien van de relevante regelgeving. Vooruitlopend daarop kan worden verkend of het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994 of andere bestaande regelgeving voldoende basis biedt voor de tenuitvoerlegging van sancties buiten de JJI.

Financiën beschikbare bedden

Het eventuele toekomstig stelsel van vrijheidsbeneming kenmerkt zich door een gedifferentieerd aanbod van bedden qua zorg- en beveiligingsintensiteit. Naarmate de zorg en beveiliging hoger zijn, zullen de kosten per beschikbaar bed stijgen. Een deel van de justitiële jeugdigen zal in een lager beveiligde setting geplaatst kunnen worden waarbij de dagprijs per beschikbaar bed lager zal zijn dan de dagprijs per beschikbaar bed in een hoogbeveiligde setting. De exacte omvang van het benodigd aantal lagerbeveiligde bedden is echter op dit moment niet aan te geven. Schattingen lopen uiteen van 25 tot 40 procent van de huidige JJI-populatie.

7.3 Uitdagingen vrijheidsbeneming op maat

Regionale lagerbeveiligde plaatsen 18+

Jeugdigen van 18 jaar of ouder kunnen in strafrechtelijke regionale lagerbeveiligde voorzieningen samen op een afdeling geplaatst worden met jeugdigen onder de 18. Dit is geen mogelijkheid bij instellingen waar ook jeugdigen op een civielrechtelijke titel worden geplaatst op basis van het IVRK. Om deze doelgroep ook regionale lagerbeveiligde plaatsing te kunnen bieden kan worden verkend of plaatsing binnen de overige forensische zorg of in lagerbeveiligde kleinschalige voorzieningen verder van hun leefomgeving mogelijk is.

Samenplaatsen strafrechtelijk en civielrechtelijk

Samenplaatsen van jeugdigen van een strafrechtelijke en civielrechtelijke titel is sinds 2008 niet meer mogelijk. Om de voorgestelde aanpassingen uit te kunnen voeren is samenplaatsen op beperkte schaal weer wenselijk (zie paragraaf 6.4). Er lijkt hiervoor politiek draagvlak te zijn.

Plaatsen (gesloten) jeugdhulp

Er wordt met jeugdhulpaanbieders verkend onder welke voorwaarden plaatsen bij hen kunnen worden gefinancierd voor minderjarige jeugdigen met een lage beveiligingsnoodzaak.

7.4 Monitoring vervolgstappen

Sinds 2006 is in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) opgenomen dat ministers verplicht zijn om periodiek *beleidsdoorlichtingen* te (laten) verrichten. De

uitkomsten laten als het goed is zien, op basis van kwalitatieve en kwantitatieve informatie, in hoeverre het 'beleid werkt' en in hoeverre 'het beleid waar voor zijn geld levert'.

Voor de eventuele vervolgstappen zal een monitor worden opgesteld. Met de monitor kan in een volgende beleidsdoorlichting Jeugd inzichtelijk worden gemaakt wat de impact is van de vervolgstappen en hoe deze hebben bijgedragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het jeugdsanctierecht.

Bijlage 1 Historische schets samenplaatsen

Historie scheiden/samen plaatsen jeugdigen op strafrechtelijke en civielrechtelijke titel⁴⁵

In 1905 werden de strafrechtelijke en civielrechtelijke Kinderwetten ingevoerd onder verantwoordelijkheid van minister van Justitie Cort van der Linden. Hij benadrukt dat er feitelijk weinig verschil is tussen het verwaarloosde kind en de jeugdige overtreder. Destijds waren er twee soorten inrichtingen waarin deze kinderen konden worden geplaatst: rijksopvoedingsgestichten waar in eerste instantie de strafrechtelijke jeugdigen werden geplaatst en particuliere inrichtingen waar in eerste instantie de civielrechtelijke jeugdigen werden geplaatst. Bij goed gedrag konden de kinderen in de rijksinrichtingen worden overgeplaatst naar de particuliere en andersom konden de kinderen uit de particuliere inrichtingen bij ernstige gedragsproblemen worden overgeplaatst naar de rijksinrichtingen. Grensverkeer tussen inrichtingen was dus mogelijk.

In 1990 werden de rijksinrichtingen en een beperkt aantal particuliere inrichtingen aangewezen als justitiële jeugdinrichting (JJI) onder verantwoordelijkheid van DJI/het ministerie van (destijds) justitie. Dit zorgde ervoor dat de instellingen meer beveiligd werden (ze begonnen meer op gevangenen te lijken), maar zorgde ook voor de invoering van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (BJJ) in 2001. Hierin werd de rechtspositie van de jeugdigen die er verbleven geregeld, inclusief een beklag- en beroepsrecht.

→ Door te sluiting van particuliere inrichtingen in de jaren 90 van de vorige eeuw nam het aantal civielrechtelijke jeugdigen in de jji's toe. Bij de behandeling van de BJJ ontstond hierover discussie en in de media verschenen diverse berichten over kinderen die 'onschuldig' waren opgesloten. Tweede Kamerlid Duijkers (PvdA) diende in 2000 een motie in waarin de regering werd verzocht hiernaar een onderzoek in te stellen. De motie werd aangenomen en naar aanleiding daarvan verscheen het onderzoek 'Samenplaatsing van jongeren in justitiële inrichtingen' (Goderie en Steketee, 2005). Belangrijkste conclusie hieruit was dat jeugdigen, ouders en groepsleiders het niet terecht vonden dat jeugdigen die niet strafrechtelijk waren veroordeeld, in een JJI werden geplaatst, omdat deze als gevangenen werden ervaren.

De bewindslieden van Justitie (Donner) en VWS (Ross-van Dorp) reageerden hierop als volgt:

'Alhoewel de scheidslijn tussen strafrechtelijk geplaatste jeugdigen en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen vaak dun is, wordt het samen plaatsen van de civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatsten naar huidige maatschappelijke opvattingen als ongewenst beschouwd. Dit, hoewel het gaat om jeugdigen van wie noch de problematiek, noch de oplossingen daarvoor wezenlijk verschillen van die van jeugdigen die op strafrechtelijke titel in justitiële inrichtingen worden geplaatst.'

Dit resulteerde uiteindelijk in een wijziging van de Wet op de Jeugdzorg in 2008, waarmee civielrechtelijke jeugdigen niet langer werden geplaatst in jji's, maar in afgescheiden accommodaties voor gesloten jeugdzorg. Acht van de destijds 14 JJI's

⁴⁵ Tevens afdoening toezegging van minister Dekker tijdens AO Justitiële Jeugd 5 april 2018 aan dhr. Van Nispen (SP), die verzocht om een historische terugblik met betrekking tot het thema samen plaatsen Tweede Kamer 28741 nr. 50

zijn geheel of deels omgebouwd tot accommodatie voor gesloten jeugdzorg. Dit betekende een halvering van de populatie in de JJI's.

De gesloten jeugdhulpaccommodaties vielen - in eerste instantie – onder verantwoordelijkheid van het programmaministerie van Jeugd en Gezin, vanaf 2010 het ministerie van VWS en sinds 2015 kopen gemeenten de gesloten jeugdhulp in.

In het debat over de gesloten jeugdhulp kwam ook een debat over de rechtspositie op gang. Voor de gesloten jeugdhulpinstellingen is minder (dan voor de jji's in de bjj) geregeld in de wet en meer overgelaten aan de gedragswetenschapper, met als argument het pedagogische- en zorgkarakter van deze instellingen, gericht op behandeling en opvoeding. De Raad van State oordeelde hierover kritisch (2006), omdat het ook over vrijheidsbeneming gaat. Naar aanleiding hiervan volgden diverse moties, met als strekking beide rechtsposities met elkaar in overeenstemming te brengen (en hierbij ook de rechtspositie in de jeugd-GGZ te betrekken). Inmiddels is hiertoe wetswijziging in voorbereiding.

Link naar huidige situatie

Naar aanleiding van de sluiting van JJI Amsterbaken in 2015, heeft toenmalig staatssecretaris Teeven aan de Kamer toegezegd te verkennen wat alternatieve vormen van vrijheidsbeneming zouden kunnen zijn voor bepaalde groepen jongeren.⁴⁶ De Kamer vroeg de staatssecretaris om een visie waarbij de expertise en kwaliteit die is opgebouwd binnen de JJI's niet verloren zou gaan.⁴⁷

In november 2015 is het Rapport Verkenning Invulling Justitiële Jeugd (VIV JJ)⁴⁸ aan de Kamer verzonden en eerder dat jaar had de RSJ reeds het rapport "Gekanteld Perspectief, enkele gedachten over vrijheidsbeneming in justitiële jeugdinrichtingen" gepubliceerd.⁴⁹ In het AO van 11 november 2015⁵⁰ werd naar aanleiding van het RSJ-rapport gewezen op het advies om meer regionale en kleine voorzieningen in te richten.

Het VIV JJ rapport werd besproken tijdens een AO op 14 april 2016.⁵¹ In dit rapport wordt een aantal kanttekeningen geplaatst bij de toepassing van de scheiding strafrechtelijk/niet strafrechtelijk (straf/civiel) in de huidige uitvoeringspraktijk:

- Problematiek van jeugdigen in JJI's en JeugdzorgPlus is vergelijkbaar;
- Aan schorsing van voorlopige hechtenis wordt geregeld de voorwaarde van plaatsing in JeugdzorgPlus gesteld. Zo komt deze jeugdige alsnog bij jeugdigen die vrijwillig of gedwongen (civielrechtelijk) zijn opgenomen in de JeugdzorgPlus;
- De tenuitvoerlegging van PIJ en voorlopige hechtenis vindt in sommige gevallen al plaats op een alternatieve locatie (bij jeugdigen op andere dan strafrechtelijke titel);
- Duur voorlopige hechtenis is zo kort dat jeugdigen waarbij de voorlopige hechtenis wordt uitgevoerd in een JJI slechts enkele weken gescheiden leven van andere jeugdigen. Overdag treffen verschillende jeugdigen elkaar soms ook in het kader van dagbesteding.

Tijdens het AO geeft het CDA aan achter het herzien van deze schotten te staan. De VVD gaf aan het belangrijk te vinden dit nader te verkennen met

⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 24 587, nr. 606

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 200 VI, nr. 15

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 24 587, nr 626

⁴⁹ Staatscourant 2015, nr. 9736

⁵⁰ Tweede Kamer vergaderjaar 2015-2016, 24 587, nr. 631

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 28 741, nr. 652

ervaringsdeskundige ouders en kinderen. Tijdens het AO van 18 januari 2017 pleit de VVD voor het inzetten van strafrechtelijk instrumentarium in het civiel recht.⁵²

Concluderend:

- Van 1905 tot 2008 bleven jeugdigen die op strafrechtelijke titel en jeugdigen die op civielrechtelijke titel waren geplaatst in dezelfde inrichtingen.
- Sinds 2008 worden jeugdigen voor de verschillende titels in verschillende accommodaties geplaatst, omdat samen plaatsen naar de maatschappelijke opvattingen van destijds onwenselijk werd geacht. Het ging hier met name om het punt dat jeugdigen op civielrechtelijke titel in strafrechtelijke setting (JJI's) werden geplaatst.
- De opvatting dat van deze jeugdigen de problematiek, noch de oplossingen wezenlijk van elkaar verschillen is van alle tijden.
- Het gaat in de huidige geschetste ontwikkelrichting niet meer om het plaatsen van civielrechtelijke kinderen in strafrechtelijke setting, maar om het plaatsen van een deel van de strafrechtelijke jeugdigen in kleinschalige setting, mogelijk dezelfde als waar ook jeugdigen op civielrechtelijke titel geplaatst zijn.
- Uitgangspunt is dan wat - gezien de problematiek – de best passende plek is voor wat zorg- en beveiligingsniveau en de mogelijkheid beschermende factoren (als reeds ingezette hulp en dagbesteding) niet te onderbreken.

⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 28 741, nr. 31