



Rijksoverheid

Werken aan effectievere detentie van jeugdigen

IBO Jeugdcriminaliteit



Werken aan effectievere detentie van jeugdigen

Interdepartementaal Beleidsonderzoek
Jeugdcriminaliteit

Inhoud

VOORWOORD	4
SAMENVATTING	7
INSTROOM	7
DOORSTROOM	8
UITSTROOM	9
FASE OVERSTIJGENDE AANBEVELING	9
1. INLEIDING	10
1.1 AANLEIDING	10
1.2 DOEL VAN HET IBO	10
1.3 ONDERZOEKSAANPAK	11
1.4 AFBAKENING	11
1.5 BUDGETTAIRE GRONDSLAG	14
1.6 BESPARIINGSVARIANT	15
1.7 LEESWIJZER	16
2. INSTROOM	17
2.1 SITUATIE	17
2.2 HUIDIG BELEID	20
2.3 KNELPUNTEN	21
2.3.1 Vroegsignalering op scholen en in de wijk gaat nog niet goed	21
2.3.2 Signalen worden niet tijdig en/of passend en integraal opgepakt	22
2.3.3 Versnippering en overlap van preventie-interventies zorgt voor ondoelmatigheid	23
2.4 AANBEVELINGEN	24
2.4.1 Verbeter vroeg signalering op school en in de wijk	24
2.4.2 Bekijk signalen integraal en pak ze integraal aan	24
2.4.3 Stroomlijn de inzet van preventie vanuit het coördinerend departement	25
3. DOORSTROOM	26
3.1 SITUATIE	26
3.2 HUIDIG BELEID	27
3.3 KNELPUNTEN	31
3.3.1 Het korte verblijf van jeugdigen in JJl's is kostbaar maar veelal weinig effectief	31

3.3.2	Het dagprogramma in JJI's sluit niet aan op doelgroep	31
3.3.3	Bij verdere stijging ontstaat een tekort aan capaciteit in JJI's	32
3.4	BELEIDSVARIANTEN	33
3.4.1	Alternatieven voor kortverblijf in JJI's	34
3.4.2	Effectiviteit en doelmatigheid van Kortverblijf verbeteren	39
3.4.3	Effectiviteit en doelmatigheid van Langverblijf verbeteren	42
3.4.4	Flexcapaciteit inrichten om schommelingen op te vangen	45
4.	UITSTROOM	47
4.1	SITUATIE	47
4.2	HUIDIG BELEID	48
4.3	KNELPUNTEN	48
4.3.1	Complexe organisatie van nazorg belemmert samenwerking, een integrale blik en een goede overgang	48
4.3.2	Nazorg niet (of veel te laat) beschikbaar	49
4.4	AANBEVELINGEN	50
4.4.1	Verbeter de overgang vanuit de JJI op alle leefgebieden (integraal) door betere samenwerking	50
4.4.2	Zorg ervoor dat benodigde nazorg is ingekocht	51
5.	FASE OVERSTIJGENDE AANBEVELING	52
5.1	KNELPUNT	52
5.2	AANBEVELING	52
6.	BRONNEN	53
BIJLAGE 1	TAAKOPDRACHT	58
BIJLAGE 2	SAMENSTELLING WERKGROEP	61
BIJLAGE 3	LIJST MET AFKORTINGEN	71
BIJLAGE 4	ENKELE VOORBEELDEN VAN PREVENTIEVE INTERVENTIES	62
BIJLAGE 5	STAPPEN IN JEUGDSTRAFRECHTKETEN	66
BIJLAGE 6	ORGANISATIE VAN NAZORG	69

Voorwoord

De afgelopen maanden heeft de werkgroep, ondersteund door een goed en behulpzaam secretariaat, uitvoering gegeven aan de opdracht tot een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) (zie bijlage 1).

Het was een uitdaging om tot een goede afbakening te komen van deze opdracht. Aan de ene kant had dat te maken met de omvang van de doelgroep: jeugdcriminaliteit raakt veel verschillende jeugdigen, met een diversiteit aan achtergronden en problemen op meerdere leefgebieden. Aan de andere kant had het te maken met de (inherente) complexiteit van hoe de overheid is georganiseerd: afhankelijk van het type delict verschilt de 'route' door de jeugdstrafrechtketen en afhankelijk van de situatie van de jongere zelf de raakvlakken met andere domeinen, zoals het sociaal domein, onderwijs, geestelijke gezondheidszorg (ggz) en wonen. Daarom hebben we dit IBO beperkt tot een onderzoek naar het soort jeugdcriminaliteit waar de hoogste stijging wordt verwacht met de grootste maatschappelijke, organisatorische en financiële gevolgen: die van de zwaardere delicten waardoor jeugdigen in een Justitiële Jeugdinrichting (JJI) belanden.

Het bleek vervolgens niet eenvoudig om een beeld te krijgen van de stand van zaken van het beleid rondom deze jeugdigen. Ten eerste heeft dat te maken met het feit dat ons onderwerp Rijksbreed al veel aandacht heeft. Zo is met de "prinsjesdaggelden" voor ondermijning en de coalitieakkoordmiddelen 143 miljoen euro structureel uitgetrokken voor de preventie van jeugdcriminaliteit (zie paragraaf 1.5). Gedurende vergaderingen hoorde ik dan ook heel vaak: "dat doen we al" en "daar zijn we al mee bezig".

Ten tweede blijkt het lastig om inzicht te krijgen in de status van alle plannen, pilots, samenwerkingsverbanden etc.: welke zijn geïmplementeerd en welke goede voornemens 'borrelen' nog bij beleidsafdelingen en gemeenten. Zo kwam het voor dat ik via de media hoorde van een nieuw initiatief dat best ook in een eerdere fase in de werkgroep besproken had kunnen worden. Voorts blijkt op Rijksniveau over bestaand regulier beleid relatief weinig kennis aanwezig over de (financiële) gevolgen van beleid en doelmatigheid binnen de 'koker' en tussen de kokers. Tot slot blijft het voor beleidsambtenaren moeilijk om echt interdepartementaal naar een probleem te kijken. De vrijheid nemen om wat meer onthecht van de eigen werkplek te oordelen, blijkt niet eenvoudig en gaat niet vanzelf. Dit alles maakte het niet eenvoudiger om gezamenlijk tot een eenduidige analyse en aanbevelingen te komen.

Toch zijn we er gezamenlijk in geslaagd hiervoor een oplossing te vinden door zowel een aantal concrete beleidsvarianten in de keten (de JJI) als een aantal meer overstijgende aanbevelingen aan te reiken. De lezer zal zien dat dit op meerdere plekken leidt tot een enthousiast oordeel over de (eigen) plannen binnen de departementen. Dat is op zich goed nieuws.

Een aanbeveling als "er moet beter worden samengewerkt" gaat niet als vanzelf het verschil maken. Om echt samen te (leren) werken is continue aandacht van en voor uitvoerders nodig. De politiek en ambtelijk verantwoordelijken bij de verschillende departementen moeten (blijven) benadrukken dat de samenleving bij weerbarstige en overstijgende problemen zoals jeugdcriminaliteit, het meeste gebaat is bij het slechten van de muren tussen de departementen. Ik hoop dat zij (blijven) sturen op samenwerking via het geven van het goede voorbeeld en het, waar nodig, verleggen van de prikkels. De noodzaak tot samenwerken geldt uiteraard ook in de relatie naar de andere overheden en naar de uitvoering in het bijzonder. Helder is in ieder geval dat het (nog) niet lukt integraal naar en vanuit de jeugdige te kijken.

Het was telkens weer bemoedigend om te zien hoe uitvoerders (en hun leidinggevenden) bereid waren de problemen waar zij tegenaan lopen “nog een keer” uit te leggen; hun geduld met de beleidsmakers is bijna bewonderenswaardig.

Ik eindig met een aanbeveling die u niet in het rapport zal lezen: stel alle beleidsmakers bij de Rijksoverheid betrokken bij het onderwerp jeugdcriminaliteit in de gelegenheid minimaal zes maanden bij een uitvoeringsorganisatie in dit domein te werken. Dat zal het toekomstige beleid en daarmee de uitvoering ongetwijfeld ten goede komen.

Maarten Ruys, voorzitter IBO Jeugdcriminaliteit
Lippenhuizen, 3 oktober 2022

Jeugdcriminaliteit



Het IBO zoekt beleidsvarianten en aanbevelingen om tot een **effectievere en doelmatige aanpak** te komen en gebruikt hierbij drie oplossingsrichtingen: de instroom, de doorstroom en de uitstroom van jeugdcriminaliteit.



Een jeugdige heeft te maken met veel personen gedurende zijn traject, maar er is geen partij die voor langere tijd (over de fasen heen) direct betrokken is

AANBEVELING

Wijs één partij en contactpersoon aan die de jeugdige begeleidt vanaf de voorkant, gedurende het verblijf in een JJI tot en met de gehele tenuitvoerlegging van de straf

Instroom

Onderscheid tussen drie soorten preventie om instroom te beperken

- 1 Generieke preventie, gericht op algemene bevolking
- 2 Specifieke preventie, gericht op risicogroepen
- 3 Preventie om recidive voorkomen

KNELPUNTEN

- Vroeg signalering op scholen en in de wijk gaat niet goed
- Signalen worden niet tijdig en/of passend opgepakt
- Versnippering en overlap van preventie-interventies zorgt voor ondoelmatigheid

AANBEVELINGEN

- ✓ Verbeter de signalering op scholen en in de wijk
- ✓ Zorg voor een integrale blik, waarbij het eigenaarschap helder is en tijdige beschikbaarheid van specialistische jeugdhulp
- ✓ Laat het ministerie van JenV een meer coördinerende rol bij preventie van jeugdcriminaliteit nemen

Doorstroom

De meeste jeugdigen die instromen in een JJI zijn

- mannelijk (~97%),
- afkomstig uit grootstedelijke gebieden
- en gemiddeld genomen steeds ouder (~48% is meerderjarig bij binnenkomst)

KNELPUNTEN

- Het korte verblijf van jeugdigen in JJI's is kostbaar, maar weinig effectief
- Het dagprogramma in JJI's is niet genoeg gericht op een succesvolle terugkeer in de samenleving en beperking van recidive
- Bij verdere stijging van (zwaardere vormen van) jeugdcriminaliteit ontstaat mogelijk een tekort aan capaciteit

BELEIDSVARIANTEN

- ↓ Alternatieven voor detentiestrafen korter dan drie maanden (elektronische monitoring of taakstraf) **verwachte besparing van 3-9 miljoen euro structureel**
- ↓ Effectiviteit van kortverblijf verbeteren: meer nazorg, onderwijs, inkomen en huisvesting en minder behandeling **verwachte besparing van 2 miljoen euro structureel**
- ↑ Effectiviteit van langverblijf verbeteren: meer specialistische behandelingen, passend onderwijs en arbeidstoeleiding **verwachte intensivering van 1 miljoen euro structureel**
- ▬ Flexcapaciteit die voor verschillende doelgroepen kan worden ingezet om schommelingen op te vangen en daarmee hoge frictiekosten te voorkomen **budgetneutraal**

Uitstroom

Effectievere inzet op uitstroom moet helpen om: criminele carrières te doorbreken, recidive te beperken en verdere maatschappelijke schade te voorkomen

KNELPUNTEN

- Complexe organisatie van nazorg belemmert regie en overzicht
- Nazorg is regelmatig niet (of veel te laat) beschikbaar

AANBEVELINGEN

- ✓ Verbeter de overgang vanuit de JJI op alle leefgebieden (integraal) door betere samenwerking
- ✓ Zorg voor voldoende schaalgrootte zodat de benodigde nazorg is ingekocht

Samenvatting

Aanleiding voor dit interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) waren de stagnerende daling en soms stijging van zwaardere vormen van jeugdcriminaliteit en de daarmee gepaard gaande prognose voor groeiende capaciteitsbehoefte bij Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI's). Het doel van dit onderzoek is om beleidsvarianten in beeld te brengen gericht op een meer effectieve en doelmatige aanpak van jeugdcriminaliteit om zo criminele carrières te doorbreken, recidive te beperken en verdere maatschappelijke schade te voorkomen. Het IBO onderscheidt daarbij drie verschillende oplossingsrichtingen, namelijk: de instroom, de doorstroom en uitstroom van jeugdcriminaliteit.

De budgettaire grondslag van dit IBO is circa 200 miljoen euro voor de jeugdigen die zwaardere delicten plegen en als gevolg daarvan in een JJI komen. De recente intensiveringen van het Coalitieakkoord en uitgaven aan preventie en nazorg zijn hier niet in opgenomen. Het doel van het IBO was om, onder andere, te komen tot een besparing van 40 miljoen euro. Het is echter niet gelukt de volledige 40 miljoen euro in te vullen met beleidsalternatieven die passen binnen de analyse en die geen (te) grote negatieve consequenties voor het onderliggende beleidsterrein hebben. Naast de uitgewerkte varianten wordt daarom een aantal maatregelen genoemd waarmee voldaan zou kunnen worden aan de opdracht van de besparingsvariant. Deze maatregelen zijn niet uitgewerkt in het rapport, maar op basis van een eerste inschatting zou dit tot een besparing van ca. 30-37 miljoen euro kunnen leiden.

INSTROOM

Uit de literatuur komt een aantal risicofactoren voor (zwaardere vormen van) jeugdcriminaliteit naar voren, namelijk 1) een onveilige en/of instabiele gezinssituatie, 2) gebrekkige bestaanszekerheid, 3) ontbreken van passend onderwijs of werk, 4) geen pro sociaal netwerk, 5) wonen in een onveilige buurt en 6) gebrekkige mentale gezondheid en/of veerkracht. Het preventiebeleid gericht op deze risicofactoren maakt een onderscheid tussen generieke en specifieke preventie. De generieke preventie valt niet binnen de reikwijdte van dit IBO, hieronder vallen voorzieningen zoals bijstand, wijkteams etc.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het lokale veiligheidsbeleid en voeren op grond van de Jeugdwet regie op specifieke preventie. Daartoe kopen zij trajecten jeugdreclassering in bij gecertificeerde instellingen (GI's) en kan bovenregionaal overleg met ketenpartners plaatsvinden in Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH's). Enkele gemeenten hebben nog aanvullende integrale programma's rondom risicojongeren, zoals de Persoonsgebonden Aanpak die in ZVH's wordt toegepast. Vanuit verschillende ketenpartners lopen diverse preventieprojecten op de verschillende leefgebieden en worden gemeenten vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) ondersteund om lokaal aanvullende projecten op te zetten, te ontwikkelen en te monitoren. Ook zijn er structureel extra middelen beschikbaar gesteld in het coalitieakkoord van kabinet Rutte IV, waarvan veel plannen nog moeten worden uitgewerkt. Kortom, er lopen programma's en projecten op meerdere leefgebieden, in samenwerking tussen, en op verschillende bestuurlijke lagen.

Dit IBO identificeert drie knelpunten bij het voorkomen van instroom in JJI's:

- Vroeg signalering op scholen en in de wijk gaat niet goed;
- Signalen worden niet altijd tijdig en/of passend door de verantwoordelijke organisaties opgepakt; en
- Versnippering en overlap van preventie-interventies zorgen voor ondoelmatigheid.

De aanbevelingen zijn daarom:

- Zet in op verbetering van de signalering op scholen (door schoolmaatschappelijk werk, jongerenwerk en naleven leerplicht) en in de wijk (gericht inzetten van agenten);
- Zorg dat alle relevante partijen vertegenwoordigd zijn in bestaande overlegstructuren voor een integrale blik, waarbij het eigenaarschap helder is en eventuele belemmeringen in informatiedeling waar mogelijk worden weggenomen en zorg dat specialistische jeugdhulp tijdig beschikbaar is; en
- Laat het ministerie van JenV een meer coördinerende rol nemen en zorgen voor in- en overzicht in preventie-aanpakken, voor kennisdeling tussen partijen en voor innovatie, consolidatie en opschaling van succesvolle interventies.

DOORSTROOM

De meeste jeugdigen die instromen in een JJI zijn mannelijk (circa 97%), afkomstig uit grootstedelijke gebieden en gemiddeld genomen steeds ouder (circa 48% is meerderjarig bij binnenkomst). De meeste (circa 78%) jeugdigen stromen in als gevolg van opgelegde preventieve hechtenis, de rest wegens jeugd detentie (circa 22%) en Plaatsing in Inrichting voor Jeugdigen (PIJ) (jeugd-tbs, zeer klein deel). In een JJI krijgen jeugdigen onderwijs, diagnostiek en behandeling.

In 2020 is gestart met het stapsgewijs wijzigen van het stelsel via het programma Vrijheidsbeneming Op Maat (VOM), gericht op een passender beveiligingsniveau, begeleiding en behandeling. Daartoe zijn de Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd (KVJJ) ingevoerd, waarin begeleiding zo dicht mogelijk bij de leefwereld van jeugdigen plaatsvindt. Daarnaast worden JJI's omgevormd naar zwaardere beveiligde Forensisch Centra Jeugd (FCJ) waar meer individuele en langdurige behandeling plaatsvindt.

Dit IBO identificeert drie knelpunten rondom de doorstroom in JJI's:

- Het korte verblijf van jeugdigen in JJI's is kostbaar, maar veelal weinig effectief;
- Het dagprogramma in JJI's, zoals tijd op de groep, onderwijs en arbeid, kan meer gericht worden op een succesvolle terugkeer in de samenleving en beperking van recidive; en
- Bij een verdere stijging van (zwaardere vormen van) jeugdcriminaliteit ontstaat een mogelijk een tekort aan capaciteit in JJI's.

Daarom zijn vier beleidsvarianten ontwikkeld:

Variant	Toelichting	Geschatte besparing/ intensivering
Alternatieven voor kort verblijf	Het opleggen van elektronische monitoring of taakstraffen voor jeugdigen met detentiestraffen korter dan drie maanden.	Besparing van 3 - 9 miljoen euro structureel
Effectiviteit van kort verblijf verbeteren	Meer inzet op het regelen van nazorg, inkomen en huisvesting en minder op behandeling voor jeugdigen met detentiestraffen korter dan drie maanden. Wel vindt nog steeds screening en diagnostiek plaats.	Besparing van 2 miljoen euro structureel
Effectiviteit van lang verblijf verbeteren	Inzetten op meer specialistische behandelingen en passend onderwijs en arbeid bij lang verblijf (langer dan drie maanden).	Intensivering van 1 miljoen euro structureel
Flexcapaciteit	Locaties openen die voor verschillende doelgroepen kan worden ingezet zoals volwassenen terbeschikkingstelling (TBS) of Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) om schommelingen op te vangen en hoge frictiekosten van het openen en sluiten van locaties te voorkomen.	Budgetneutraal euro over 10 jaar (onder voorbehoud)

UITSTROOM

Naast de eerdergenoemde zes risicofactoren voor jeugdcriminaliteit, zijn er driericofactoren voor recidive. Dit zijn: 1) aantal eerdere delicten, 2) jonge leeftijd bij eerste delict, en 3) eerder verblijf in een JJI.

In een JJI wordt al gewerkt aan (de voorbereiding op) de nazorg door Individueel Trajectbegeleiders (ITB) van de Dienst Justitiële Inrichting (DJI) die jeugdigen ondersteunen. Ook vindt een Trajectberaad plaats, waarbij relevante (nazorg-) partners een plan maken onder regie van de Raad van de Kinderbescherming (RvdK). Nazorg na detentie wordt uitgevoerd door jeugdreclassering of de drie reclasseringsorganisaties (3RO) voor volwassenen. Aanvullend zijn er lokaal projecten om betere integrale nazorg te bieden, bijvoorbeeld door inzet van de werkwijze van de Re-integratieofficier (RIO).

Dit IBO identificeert twee knelpunten rondom de uitstroom uit JJI's:

- Complexe organisatie (overgang van de regierol tussen organisaties) van nazorg belemmert samenwerking, een integrale blik en een goede overgang; en
- Nazorg regelmatig niet (of veel te laat) beschikbaar.

De aanbevelingen zijn daarom:

- Verbeter de overgang vanuit de JJI op alle leefgebieden (integraal) door betere samenwerking; en
- Zorg voor voldoende schaalgrootte zodat de benodigde nazorg wordt ingekocht.

FASE OVERSTIJGENDE AANBEVELING

Tot slot geeft dit IBO een aanbeveling overstijgend aan de fases instroom, doorstroom en uitstroom, waarbij de jeugdige meer centraal wordt gesteld. Een jeugdige heeft te maken met veel personen gedurende zijn traject. Er zijn veel partijen betrokken bij de jeugdigen en verschillende overleggen, maar er is niet één partij voor langere tijd direct betrokken bij de jongere.

De aanbeveling is om één partij aan te stellen die een jeugdige vanaf de voorkant (bij straf in elk geval bekend bij de RvdK/3RO of als er al eerder hulp was bij de gemeente), gedurende het verblijf in een JJI tot en met in elk geval de gehele tenuitvoerlegging van de straf contactpersoon te laten zijn voor een jongere. Deze aanbeveling moet nader uitgewerkt worden op een aantal variabelen waardoor het niet mogelijk is om in dit IBO een inschatting te maken van de kosten.

1. Inleiding

1.1 AANLEIDING

Bij de bestrijding van jeugdcriminaliteit in Nederland ligt de nadruk op het straffen en behandelen, en daarmee voorkomen dat jonge delinquenten doorgroeien tot langdurige criminelen. Gelukkig is er bij het grootste deel van de jeugdige daders van een delict weinig reden tot zorg. Bij twee derde van de jeugdige daders blijft het namelijk bij één delict.¹ Bovendien is er in de afgelopen decennia in Nederland sprake van een significante daling in jeugdcriminaliteit. De aantallen verdachten en veroordeelde jeugdigen, lijken meer dan gehalveerd tussen 2005 en 2020.²

Er is echter sprake van een zorgelijke ontwikkeling. Zo zet de daling van de lichtere vormen van jeugdcriminaliteit niet door en zijn er meer jeugdigen betrokken bij wapenincidenten en ernstige geweldsmisdrijven.³ Bovendien recidiveert meer dan de helft, 56%, van de ex JJI-pupillen binnen twee jaar.⁴

Niet alleen is dit schadelijk voor jeugdigen zelf, maar ook voor hun sociale omgeving, de leefbaarheid en veiligheid van wijken en daarmee de samenleving als geheel. Ook leidt dit tot hoge maatschappelijke kosten doordat deze jeugdigen veelal geen opleiding volgen, stage lopen of werk hebben. Ook is het bestrijden en bestraffen van jeugdcriminaliteit is kostbaar. Een stijging van zwaardere jeugdcriminaliteit leidt bovendien tot verdere druk op JJI's die al tegen de grenzen van de huidige capaciteit aanlopen. JJI's zijn bovendien specialistische voorzieningen met een hoge dagprijs (772 euro) en jaarprijs (circa 282.000 euro). Ter vergelijking: de dagprijs van een volwassene in een Penitentiaire Inrichting is 307 euro.⁵ Een hogere bezetting leidt daardoor al snel tot een forse kostenstijging. Kortom, een verdere stijging van jeugdcriminaliteit leidt tot maatschappelijke, financiële en organisatorische uitdagingen.

Het doel is dan ook om ervoor te zorgen dat minder jeugdigen in de criminaliteit belanden en dat als zij dat doen, zij effectief en efficiënt gestraft en begeleid worden en de kans op recidive zo klein mogelijk te houden.

1.2 DOEL VAN HET IBO

Het IBO jeugdcriminaliteit heeft als doel om beleidsvarianten in beeld te brengen gericht op een meer effectieve en doelmatige aanpak van jeugdcriminaliteit (zie de volledige IBO-taakopdracht in bijlage 1).

Om dat te doen wordt gekeken naar hoe:

1. **Instroom** verminderd kan worden door te voorkomen dat jeugdigen delicten plegen (preventie);
2. **Doorstroom** in de JJI zo effectief en doelmatig mogelijk kan zijn voor zowel jongere als maatschappij; en
3. **Uitstroom** uit de justitiële keten vergroot en zo duurzaam mogelijk kan worden gemaakt (recidivevermindering).

¹ WODC (2021), *Ontwikkelingen in de recidive onder jeugdigen*

² WODC (2021), *Monitor jeugdcriminaliteit 2020, cahier 2021-9*

³ WODC (2021), *Monitor jeugdcriminaliteit: ontwikkelingen sinds begin deze eeuw*

⁴ WODC (2021), *Ontwikkelingen in de recidive onder jeugdigen*

⁵ Ministerie van JenV (2022), *Ontwerpbegroting 2022, Memorie van Toelichting*

Voor al deze fasen worden knelpunten geïnventariseerd en suggesties gedaan voor beleidsvarianten en -maatregelen. Deze bieden een basis voor debat en beleidsopties.

1.3 ONDERZOEKSAANPAK

Informatie over de doelgroep, huidig beleid, knelpunten en mogelijke oplossingen is op meerdere manieren vergaard:

- **Documentstudie** bestaande uit wetenschappelijke en toegepaste onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en kamerbrieven.
- **Data-analyse** op basis van data van het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) en Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).
- **Interviews** met directeuren en medewerkers van organisaties uit de jeugdstrafrechtketen en wetenschappers.
- **Expertbijeenkomsten** met diverse ketenpartners.
- **Werkbezoek** bij JJI Teylingereind.

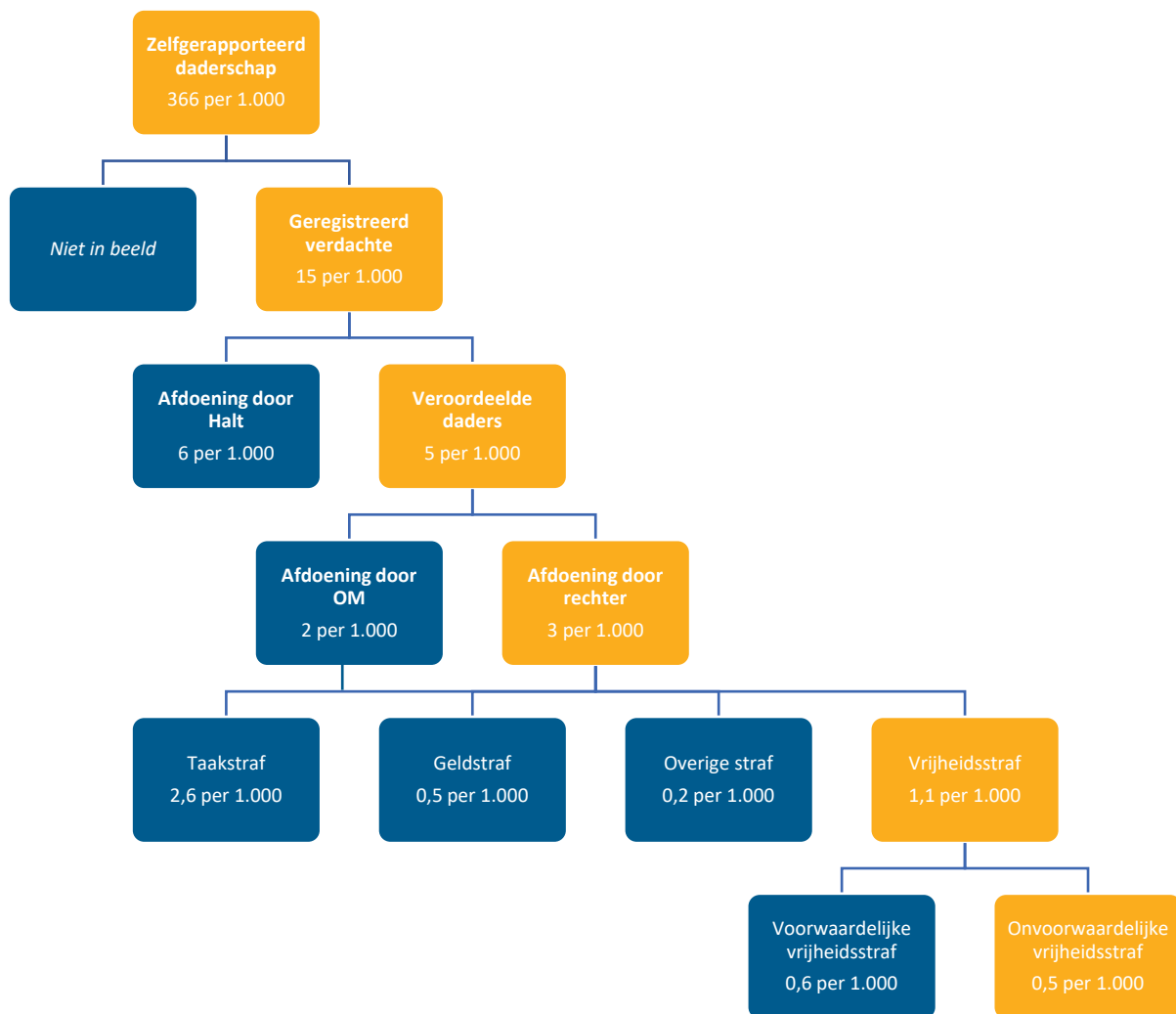
De werkgroep heeft deze informatie geanalyseerd en verwerkt in dit rapport. Voor meer informatie over de bronnen zie hoofdstuk 6.

1.4 AFBAKENING

De focus van dit onderzoek ligt op jeugdigen die relatief zwaardere delicten plegen, veroordeeld zijn en in een JJI belanden. De "grootste" stijging is namelijk zichtbaar bij de zwaardere delicten en er is geen aanleiding te veronderstellen dat die niet zal doorzetten in de komende jaren. Ondanks dat dit in absolute zin om kleine aantallen gaat, kan dit grote persoonlijke en maatschappelijke consequenties hebben en leiden tot organisatorische en financiële uitdagingen. Daarom richt dit onderzoek zich op deze groep jeugdigen.

Wanneer je minderjarige daders door de keten heen volgt, is te zien dat slechts een klein deel van alle jeugdige daders in een JJI belandt, zie figuur 1 (adolescente daders van 18 tot 23 jaar laten eenzelfde patroon zien).⁶ Het totaal aantal daders is onbekend, maar kan op basis van onderzoek via anonieme, representatieve steekproeven waarin jeugdigen worden gevraagd naar daderschap, worden benaderd. Dit 'zelf gerapporteerd daderschap' omvat zowel lichte als zware vergrijpen. Een deel van deze jeugdigen wordt daadwerkelijk geregistreerd als verdachte bij de politie. Vervolgens wordt een aantal van de overtredingen afgedaan door bureau Halt. Een kleiner deel van de jeugdigen wordt veroordeeld, waarbij een deel van de zaken worden afgedaan door het Openbaar Ministerie (OM) en een deel door de rechter. Alleen de rechter kan een vrijheidsstraf opleggen. Binnen deze groep belandt minder dan de helft daadwerkelijk in een JJI. Voor meer informatie over de jeugdstrafrechtketen zie bijlage 4.

⁶ WODC (2021), *Monitor jeugdcriminaliteit 2020, cahier 2021-9*



Figuur 1. Filtering minderjarige daders (2019/2020) door keten van verdachte naar sancties.⁷

NB. Taakstraf = werkstraf + leerstraf

Voor zowel zelf gerapporteerd daderschap, geregistreerde verdachten als veroordeelde daders geldt dat aantallen significant dalen tussen 2005 en 2018 met stabilisatie of een milde stijging van tussen 2018 en 2020. Binnen de sancties opgelegd door de rechter is een daling te zien binnen de geld- en werkstraffen. Vrijheidsstraffen daarentegen stabiliseren of laten een milde stijging zien. Vanaf 2017 stijgt ook de gemiddelde maximale strafdreiging⁸ bij minderjarigen⁹. Dit kan duiden op relatieve verzwaring van delicten binnen een verder krimpende groep.

Er zijn meer indicaties dat sprake is van zwaardere zaken. Binnen de groep veroordeelde daders (waarvan een deel een vrijheidsstraf opgelegd krijgt) wordt met name bij minderjarigen een milde stijging van zwaardere delicten waargenomen. Zo is het aantal minderjarige daders van doodslag sinds 2016 met meer dan de helft gestegen naar 45 gevallen in 2019. Ook is het aantal veroordeelde minderjarige daders van vermogensdelicten met geweld met 13% toegenomen naar 604 gevallen in 2019. Het aandeel minderjarige en jongvolwassen (18-23 jarigen) geregistreerd verdachten van wapenincidenten steeg tussen 2019 en 2020 met 2 en 11%. Tot slot bleef het aantal jeugdige daders van zware mishandeling gelijk.¹⁰ Het is hier belangrijk om op te merken

⁷ WODC (2021), *Monitor jeugdcriminaliteit 2020, cahier 2021-9*

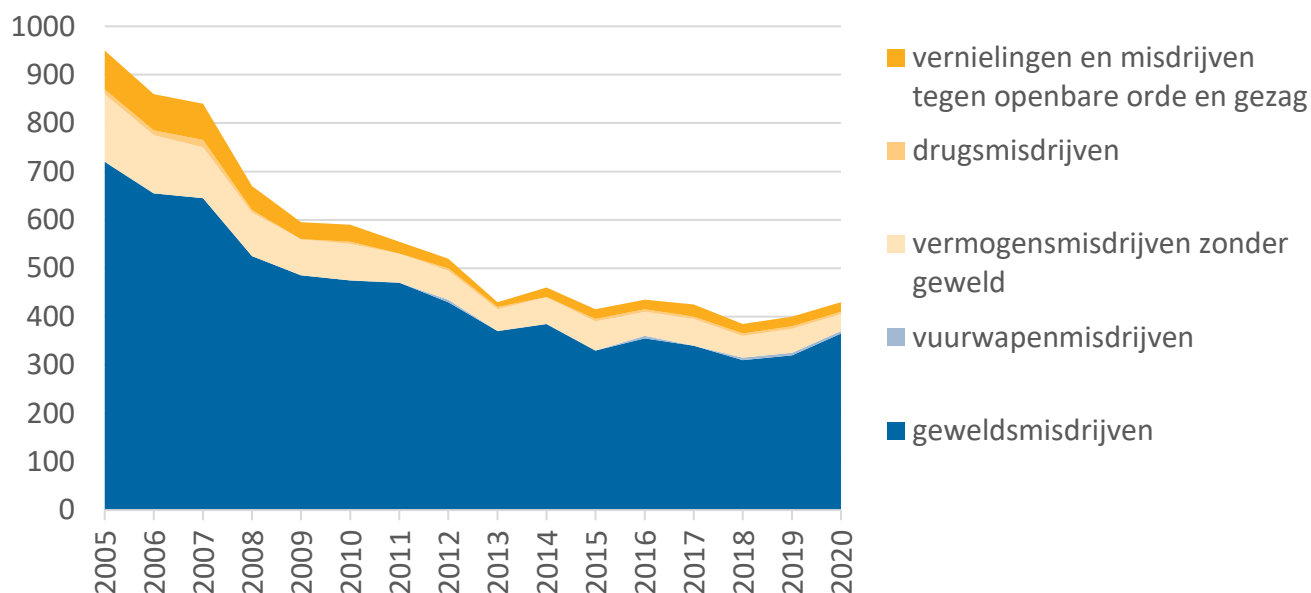
⁸ Maximale strafdreiging betreft de hoogste vrijheidsstraf die opgelegd mag worden volgens het Wetboek van Strafrecht horend bij het zwaarst gepleegde misdrijf binnen een strafzaak

⁹ WODC (2021), *Monitor jeugdcriminaliteit 2020, cahier 2021-9*

¹⁰ WODC (2021), *Monitor jeugdcriminaliteit 2020, cahier 2021-9*

dat door onzekerheid rondom de coronapandemie het nog te vroeg is om van een trend te kunnen spreken.

In lijn met de stijging in zwaardere delicten is na een jarenlange daling van de bezetting in JJI's weer een milde stijging zichtbaar vanaf 2018. Deze lijkt met name gedreven door geweld- en vuurwapenmisdrijven, zie onderstaand figuur.



Figuur 2. Bezetting in JJI's per type delict in aantallen op peildatum in september per jaar.¹¹

Ook het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ), dat de benodigde plekken in JJI's raamt (op basis van demografische en economische ontwikkelingen, sociale problemen en institutionele factoren) laat na een jarenlange daling sinds 2021 een toename zien. Hieronder weergegeven in tabel 1.¹² De PMJ wordt elk jaar geactualiseerd en is meermaals extern geëvalueerd, waarbij geen aanwijzingen werden gevonden dat het model fundamenteel zou moeten worden herzien vanwege nieuwe econometrische en/of criminologische inzichten.¹³ De jaarlijkse update van de capaciteitsbehoefte wordt onder andere gebruikt om de jaarlijkse bijdrage van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) aan DJI vast te stellen voor de financiering van JJI's. Een kleine stijging in de raming heeft grote budgettaire effecten. De gemiddelde prijs per plaats per dag in 2022 is 772 euro.¹⁴ De kosten voor één extra benodigde plek voor dat jaar komt dus uit op circa 282 duizend euro.¹⁵

¹¹ WODC (2020), *Criminaliteit en rechtshandhaving, geraadpleegd op criminaliteitsrecht.nl*

¹² Bijlage 1: Taakopdracht, en Ministerie van JenV (2022), *Kamerbrief PMJ-ramingen tot en met 2027*

¹³ Ministerie van JenV (2019), *Kamerbrief Evaluaties Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ)*

¹⁴ Ministerie van JenV (2022), *Ontwerpbegroting 2022, Memorie van Toelichting*

¹⁵ $365 * 772 = 281.780$; Kanttekening die hierbij moet worden gemaakt is dat vanwege aanhoudende (werk)druk op het personeel eind 2021 door Mrb is besloten om op elke leefgroep een extra groepsleider te plaatsen. De kosten van deze derde groepsleider zijn hier niet in meegenomen.

RAMING	BENODIGD AANTAL PLAATSEN IN					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
PMJ 2019	400	402	402	402	402	402
PMJ 2020	387	380	358	358	358	358
PMJ 2021	517	517	514	514	514	514
PMJ 2022	583	595	595	599	596	596
PMJ 2023	570	591	598	607	612	616

Tabel 1. Benodigde capaciteitsbehoefte volgens het Prognosemodel Justitiële Keten (PMJ).¹⁶

De stijging in veroordelingen heeft naast de directe financiële gevolgen ook tot gevolg dat DJI op dit moment tegen de grenzen van de huidige capaciteit aanloopt. Ondanks dat DJI op basis van de huidige PMJ extra zwaarbeveiligde JJI-plekken creëert, is er op basis van de PMJ-raming 2023 over een aantal jaren onvoldoende capaciteit. Dit tekort ziet niet alleen op de beschikbaarheid van JJI-plekken, maar ook door de beschikbaarheid van personeel.¹⁷ Om aan de capaciteitsbehoefte te kunnen voldoen, zeker als de indicaties van toename zich materialiseren, zullen er maatregelen genomen moeten worden. Dit IBO biedt hier handelingsperspectief voor.

1.5 BUDGETTAIRE GRONDSLAG

De budgettaire grondslag van dit IBO is circa 200 miljoen euro en bestaat uit de directe uitgaven van het ministerie van JenV en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) voor het verblijf van jeugdigen in een JJI en het daarbij behorende onderwijs zijn onderdeel van de budgettaire grondslag.

Uitgaven aan preventie en nazorg zijn hier niet in opgenomen, doordat dit voornamelijk door gemeenten wordt uitgevoerd en deze uitgaven niet geormerkt zijn als onderdeel van de Algemene Uitkering. Daarnaast geldt voor middelen op de Rijksbegroting voor preventie dat deze ook voor algemene preventie bedoeld zijn, zoals het voorkomen van recidive en de aanpak van personen met verward gedrag. De budgettaire grondslag is weergegeven in onderstaande tabel 2. Over deze budgettaire grondslag worden de besparings- en intensiveringsvariant(en) berekend. De besparingsvarianten van 20% moeten dus optellen tot minimaal 40 miljoen euro.

X MLN. EURO	2022	2023	2024	2025	2025	2027
JenV: Bijdrage aan DJI jeugd	180	183	189	193	194	195
OCW: Bekostiging via JenV	8	8	8	8	8	8
OCW: Jaarlijkse bijdrage voor reguliere onderwijsbekostiging	4	4	4	4	4	4
Totaal	192	195	201	205	206	207

Tabel 2. Budgettaire grondslag voor dit IBO gebaseerd op uitgaven uit de Miljoenennota 2023

¹⁶ Bijlage 1: Taakopdracht, en Ministerie van JenV (2022), Kamerbrief PMJ-ramingen tot en met 2027

¹⁷ DJI (2022), interview

Recent heeft het kabinet aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor de preventie van jeugdcriminaliteit. Bij Prinsjesdag 2021 zijn aanvullende middelen, 434 miljoen euro structureel, voor de brede aanpak van ondermijnende criminaliteit beschikbaar gesteld, waarvan 82 miljoen euro wordt ingezet voor de aanpak van jonge aanwas in vijftien gemeenten.¹⁸ Daarnaast is bij coalitieakkoord van Rutte IV (december 2021) 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' 150 miljoen euro vanaf 2024¹⁹ gesteld voor het versterken van de preventieaanpak. Hiervan zal 61 miljoen euro vanaf 2025 structureel ingezet worden voor de preventie van (ondermijnende en georganiseerde) jeugdcriminaliteit. Deze 61 miljoen euro wordt samen met de 82 miljoen euro van de Prinsjesdaggelden ingezet, waarmee totaal 143 miljoen euro structureel extra beschikbaar is voor de preventie van jeugdcriminaliteit. Met de aanpak wordt aangesloten bij andere trajecten zoals het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV), waarin de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), OCW, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) samenwerken.²⁰ Aangezien preventie van jeugdcriminaliteit zich op een bredere doelgroep dan de jeugdigen in een JJI richt, zijn deze middelen geen onderdeel van de budgettaire grondslag.

Vanuit het coalitieakkoord zijn er ook extra middelen (15,5 miljoen euro structureel) beschikbaar gekomen ten behoeve van het onderwijs bij een residentiële instelling.²¹ Deze middelen zijn nodig om het onderwijs mogelijk te blijven maken voor jongeren in een residentiële instelling. Het gaat dan om jongeren die onderwijs volgen in de gesloten jeugdzorg, de JJI en het onderwijs bij een open residentiële instelling. Een deel van het budget zal dus beschikbaar zijn voor de scholen bij de JJI's bijvoorbeeld om de afstemming tussen de school en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) te versterken of voor het werken met kleinere groepen zodat er meer individuele aandacht voor de jongere is. Over de exacte verdeling van de middelen wordt later in het najaar 2022 een definitief besluit genomen. Vanwege het onzekere karakter zijn deze middelen niet meegenomen in de budgettaire grondslag.

1.6 BESPARINGSVARIANT

Onderdeel van dit IBO is onder meer de opdracht om een besparingsvariant van 20% aan te reiken. Dit komt neer op een besparing van ca. 40 miljoen euro. In het rapport zijn naast een aantal aanbevelingen ook vier beleidsvarianten (zie hoofdstuk 3) uitgewerkt die in lijn zijn met de analyse van de knelpunten uit het rapport. Deze leiden tot een besparing van 11 miljoen euro. Het is niet gelukt de volledige 40 miljoen euro in te vullen met beleidsopties die passen binnen de analyse en die geen (te) grote negatieve consequenties voor het onderliggende beleidsterrein hebben.

Naast de opgenomen varianten in het rapport heeft de werkgroep in dit verband een aantal mogelijkheden verkend die wel tot een significante besparing op de grondslag zouden kunnen leiden. Het gaat dan met name om de volgende opties:

- Het (deels) afschaffen van het adolescentenstrafrecht voor jongeren tussen 18 en 23;
- Het digitaliseren van onderwijs in de JJI's;
- Het versoberen van detentieomstandigheden door het beperken van het aantal uren activiteiten en het uitbreiden van de groepsgrootte; en
- Het meer gebruikmaken van elektronische detentie aan het einde van de straf.

¹⁸ Ministerie van JenV (2022), Kamerbrief Aanpak georganiseerde criminaliteit op hoofdlijnen

¹⁹ Vanaf 2032 is er 200 miljoen euro structureel beschikbaar.

²⁰ Ministerie van JenV (2022), Kamerbrief Brede preventieaanpak (georganiseerde en ondermijnende) jeugdcriminaliteit"

²¹ Bureau woordvoering kabinetsformatie (2021), Coalitieakkoord "Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst"

Deze maatregelen zouden op basis van een eerste inschatting cumulatief tot een besparing van 30 tot 37 miljoen euro kunnen leiden, waarmee voldaan zou kunnen worden aan de opdracht van de besparingsvariant. Voor deze maatregelen geldt dat deze niet (direct) volgen uit de inhoudelijke analyse, niet (geheel) aansluiten of (deels) zelf strijdig zijn met deze analyse en ontwikkelingen en dat deze in potentie ook aanzienlijke negatieve consequenties kunnen hebben voor jeugdigen in detentie en daarmee op recidive. Op basis hiervan is besloten deze maatregelen niet verder uit te werken in het rapport.

1.7 LEESWIJZER

In de volgende drie hoofdstukken komen achtereenvolgens de fasen instroom, doorstroom en uitstroom aan bod. Voor elke afzonderlijke fase wordt allereerst ingegaan op de situatie en een korte beschrijving van het huidige beleid. Op basis van verschillende bronnen worden daarna een aantal knelpunten geadresseerd, waarna vervolgens de bijbehorende aanbevelingen en beleidsvarianten volgen. Voor de instroom en uitstroom worden een aantal (overstijgende) aanbevelingen gedaan, terwijl voor de doorstroom een viertal beleidsvarianten worden beschreven en budgettair uitgewerkt. Tot slot wordt in het laatste hoofdstuk nog een aanbeveling gedaan die fase overstijgend is.

2. Instroom

SAMENVATTING

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de maatregelen om te voorkomen dat jeugdigen in een JJI belanden. Het onderzoek beperkt zich daarbij tot maatregelen binnen de specifieke preventie. Het onderzoek leidt tot drie aanbevelingen:

1. Zet in op verbeterde signalering op scholen (schoolmaatschappelijk werk, jongerenwerk en naleven leerplicht). Dit gebeurt nu te veel op basis van vrijwilligheid. De nieuwe verzuimaanpak is hiervoor een recente belangrijke stap. Bewaak dat deze ook resultaten sorteert. Zorg ook voor verbeterde signalering in de wijk (gericht inzetten van agenten en jongerenwerk) en richt recente financiële impulsen ook op de wijken waar de meeste JJI-jeugdigen vandaan komen.
2. Probleemsignalen over jeugdigen zijn niet altijd bekend bij de relevante betrokken partijen. Het is dan ook aan te bevelen dat alle relevante partijen vertegenwoordigd worden in bestaande overlegstructuren voor een integrale blik. Hier is een rol weggelegd voor gemeenten en ZVH'en om de juiste partijen te informeren en betrekken. Zorg ook dat belemmeringen in informatiedeling waar mogelijk worden weggenomen, dat eigenaarschap helder is en specialistische jeugdhulp tijdig beschikbaar is.
3. Laat het ministerie van JenV een meer coördinerende en sturende rol nemen in de preventie van jeugdcriminaliteit. Komen tot effectieve preventie is een gedeelde verantwoordelijkheid van meerdere bestuurlijke lagen. Op dit moment is er echter te veel versnippering, het is dan ook wenselijk dat één partij een coördinerende en sturende rol vervult om te zorgen voor in- en overzicht in preventie-aanpakken, voor kennisdeling tussen partijen en voor innovatie, en voor de consolidatie en opschaling van succesvolle interventies.

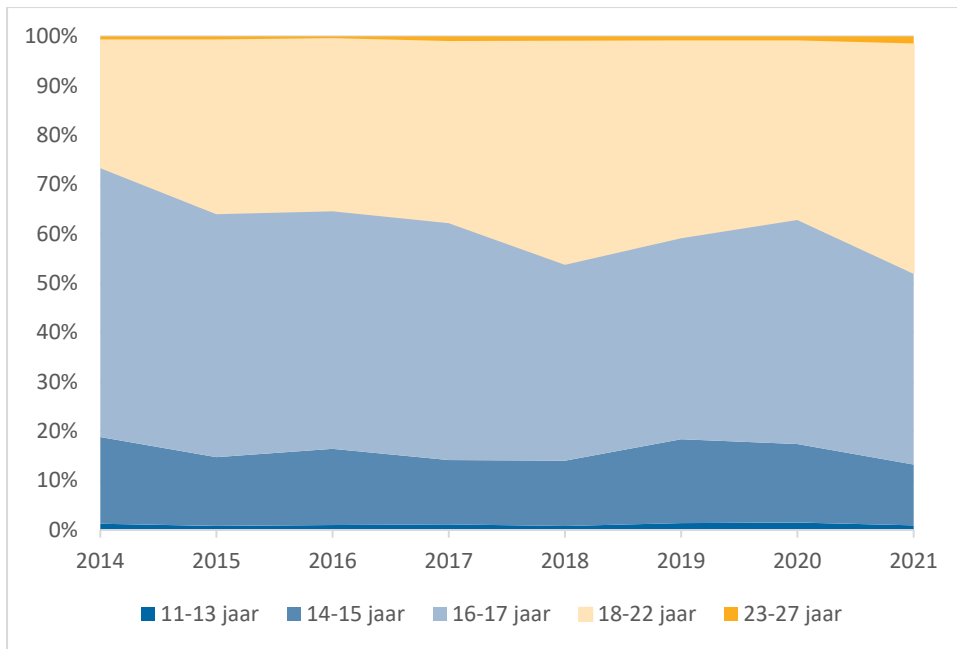
2.1 SITUATIE

Over jeugdigen die in een JJI belanden is een aantal zaken bekend, zoals geslacht, leeftijd en wijk van herkomst. Ook zijn meerdere risicofactoren bekend uit wetenschappelijke literatuur. Deze inzichten helpen om scherp te krijgen waar preventie zich op zou moeten richten bij deze specifieke groep jeugdigen.

Geslacht en leeftijd

Tussen 2014 en 2021 was 95 tot 97% van alle jeugdigen in de JJI jongen. Het merendeel van deze jongens zijn tussen 14 en 20 jaar, waarbij het relatieve aantal meerderjarigen significant is gestegen tussen 2014 en 2021 van 26% naar 48%.²²

²² DJI (2022), aangeleverde data



Figuur 3. Leeftijd bij instroom in JJI's tussen 2014 en 2021.²³

De stijging van meerderjarigen is het gevolg van het feit dat jeugdigen op het moment van plegen minderjarig kunnen zijn, maar meerderjarig instromen bij het opleggen van de straf of aanhouding door de politie. Daarnaast heeft dit te maken met de invoering van het adolescentenstrafrecht (ASR) in 2014 (zie bijlage 4). Hierdoor stromen meer meerderjarigen in een JJI in onder het ASR, van 9% in 2014 naar 26% in 2021.²⁴

Herkomst

We weten dat jeugdigen in de JJI's veelal uit (kwetsbare) wijken in Randstedelijke gebieden komen, waarvan ten minste 35% van de totale instroom uit de G4 (vier grootste gemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (zie linker kolommen in tabel 3 voor de top 20 wijken)). Wanneer we kijken naar de relatieve instroom uit buurten als aandeel van de totale bevolking valt wederom op dat de kwetsbare wijken uit de G4 gemeenten flink vertegenwoordigd zijn (zie rechter kolommen in tabel 3 voor de top 20 wijken).²⁵

²³ DJI (2022), aangeleverde data

²⁴ DJI (2022), aangeleverde data

²⁵ DJI (2022), aangeleverde data

PC3	Wijk	% van JJI instroom 2014-2021	PC3	Wijk	# in JJI per 100k inwoners 2014-2021
110	Amsterdam Zuidoost	3,87%	110	Amsterdam Zuidoost	60,08
106	Amsterdam Nieuw-West	3,77%	102	Amsterdam Noord	46,90
307	Rotterdam Zuid	3,46%	252	Den Haag Schilderswijk	42,81
252	Den Haag Schilderswijk	2,00%	308	Rotterdam Zuid	35,58
308	Rotterdam Zuid	1,78%	307	Rotterdam Zuid	34,98
109	Amsterdam Oost	1,68%	103	Amsterdam Noord	32,76
251	Den Haag Stationsbuurt	1,59%	106	Amsterdam Nieuw-West	32,73
102	Amsterdam Noord	1,56%	251	Den Haag Stationsbuurt	29,80
302	Rotterdam West	1,55%	257	Den Haag Transvaal	28,56
352	Utrecht Kanaleneiland	1,27%	108	Amsterdam Buitenveldert	28,09
105	Amsterdam West	1,24%	302	Rotterdam West	27,71
103	Amsterdam Noord	1,20%	352	Utrecht Kanaleneiland	26,12
280	Gouda	1,16%	152	Zaanstad	24,44
254	Den Haag Zuid-West	1,15%	109	Amsterdam Oost	24,22
303	Rotterdam Kralingen	1,04%	356	Utrecht Overvecht	23,22
290	Barendrecht	0,99%	280	Gouda	21,69
108	Amsterdam Buitenveldert	0,95%	135	Almere Haven	21,51
271	Zoetermeer Meerzicht	0,94%	271	Zoetermeer Meerzicht	21,39
381	Amersfoort	0,88%	301	Rotterdam West	21,14
272	Zoetermeer	0,86%	290	Barendrecht	20,24

Tabel 3. De top 20 van wijk van herkomst van jeugdigen die in een JJI instroomden tussen 2014 en 2021.

NB. Hier zijn wijken uit gefilterd die een laag inwoneraantal hebben en zeer waarschijnlijk relatief hoge instroom kennen vanwege de daar aanwezige jeugdzorginstelling, zoals Hoenderloo, Eefde, Cadier en Keer, Kortehemmen (FR) en Teylingen (Sassenheim).

Overige achtergrondkenmerken

Wegens privacy redenen is het niet mogelijk om in de data meer achtergrondinformatie over deze jeugdigen te krijgen. Uit de wetenschappelijke literatuur komen een aantal aanvullende risicofactoren voor jeugdcriminaliteit naar voren. In onderstaande tabel zijn zes kernfactoren gedestilleerd. Hieruit blijkt dat jeugdigen die in de jeugdcriminaliteit belanden vaak op meerdere leefgebieden kwetsbaar zijn. Tegelijkertijd zijn er ook veel jeugdigen die dezelfde kwetsbaarheid tonen, maar niet in de jeugdcriminaliteit belanden.

Tot slot blijkt uit onderzoek ook dat veel jongeren in een JJI een lichtverstandelijke beperking (LVB) hebben. Geschat wordt dat van de PIJ-jeugdigen rond de 40% een LVB heeft en van de overige populatie rond de 30% een LVB heeft.²⁶

²⁶ Moonen, X. M. H., & Kaal, H. L. (2017), *Jeugdigen en jongvolwassenen met licht verstandelijke beperkingen en criminaliteit*, *Justitiële Verkenningen*, 43(6), 9-24

Risicofactor	Toelichting
Onveilige en/of instabiele gezinssituatie	Slechte relatie met (een van de) ouders, inadequate opvoeding qua grenzen en ruimte, verwaarlozing, mishandeling, middelenmisbruik of crimineel gedrag door ouders, zeer jonge ouders en/of complicaties bij geboorte
Geen bestaanszekerheid	Geen stabiele huisvesting, armoede en/of schulden bij ouders en/of jeugdige zelf
Geen passend onderwijs of werk	Geen deelname, binding, positieve houding en goede prestaties op school of werk en/of geen dagbesteding hebben
Geen pro sociaal netwerk	Netwerk van delinquente en/of antisociale vrienden, deelname aan gang en/of geen binding met bredere gemeenschap en/of verenigingsleven
Wonen in een onveilige buurt	Wonen in een buurt met veel incidenten en weinig perspectief
Gebrekkige mentale gezondheid en/of veerkracht	Beperkte vaardigheden om met tegenslagen om te gaan, impulsiviteit en gebrekkige empathische vermogens, verstandelijke beperking, middelenmisbruik en/of positieve attitudes over crimineel gedrag

Tabel 4. Risicofactoren voor jeugdcriminaliteit zoals gedestilleerd uit wetenschappelijke literatuur.^{27, 28, 29}

2.2 HUIDIG BELEID

Wat betreft beleid rondom het beperken van instroom in de JJI's (preventie), kunnen drie vormen van preventie onderscheiden worden dat zich richt op het voorkomen van ouderschap:

1. primair, gericht op de algemene bevolking (ook wel: generieke preventie);
2. secundair, gericht op risicogroepen (ook wel: specifieke preventie); en
3. tertiair, gericht op ouders, om recidive te voorkomen.

In lijn met de eerdergenoemde afbakening richt de analyse zich op specifieke preventie van instroom van risicojongeren in JJI's. Primaire preventie op alle risicofactoren, zoals bestaanszekerheid en gezinssituatie zijn belangrijk in het voorkomen van jeugdcriminaliteit, maar vallen buiten de reikwijdte van dit IBO.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het lokale veiligheidsbeleid zoals ook handhaving van de openbare orde en hebben voor wat betreft specifieke preventie een regierol op grond van de Jeugdwet (ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedproblemen, psychische problemen en stoornissen). Zo kopen gemeenten jeugdreclassering in bij Gecertificeerde Instellingen (GI's). Een jongere die met de politie in aanraking is geweest en een proces-verbaal heeft gekregen, kan begeleiding opgelegd krijgen vanuit jeugdreclassering. Hierbij wordt een jongere geholpen, begeleid en gecontroleerd aan de hand van het handboek Methode Jeugdreclassering met onderbouwde interventies. Het doel is om in samenwerking met ouder(s) of netwerk, het gedrag van de jongere te veranderen en recidive te voorkomen.³⁰

Ook werken gemeenten met zorg- en veiligheidspartners op regionaal niveau samen binnen het zorg- en veiligheidshuis (ZVH). Bij ZVH'en kunnen (keten-)partners casussen aanmelden indien sprake is van personen met complexe en domeinoverstijgende problematiek, waarbij een reguliere aanpak niet meer volstaat. Er zijn op dit moment dertig ZVH'en in Nederland.³¹ Dit regionale samenwerkingsverband wordt via de centrumgemeente bekostigd vanuit het Gemeentefonds. Bij

²⁷ Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) (2021, Kenmerken van justitiabelen

²⁸ WODC (2019), *Risico- en beschermende factoren in de kindertijd en vroege adolescentie voor high impact crime in de latere adolescentie en jongvolwassenheid*

²⁹ WODC (2021), *Op zoek naar profielen van jeugdige verdachten*

³⁰ Jeugdzorg Nederland (2022), website: www.jeugdzorgnederland.nl/jeugdreclassering/algemeen

³¹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2021), *Meerjarenagenda Zorg- en Veiligheidshuizen 2021-2024*

ZVH-en sluiten partijen aan zoals politie, OM, DJI, (jeugd)reclassering, Jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg (ggz), Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en het openbaar bestuur (gemeenten). ZVH'en richten zich op het bestrijden van ernstige overlast en criminaliteit, vooral door recidive en maatschappelijke uitval te voorkomen. Personen met complexe en domeinoverstijgende problematiek worden besproken in een casusoverleg. Per casus wordt vervolgens een plan gemaakt dat vaak een combinatie van straf en zorg bevat, waarna een aangewezen ketenregisseur monitort of dit plan wordt uitgevoerd.

Tevens maken gemeenten lokaal beleid gericht op de specifieke lokale risicojongeren en -wijken. Afhankelijk van de lokale problematiek leggen zij dan ook andere accenten in hun beleid. Sommige gemeenten worden in de ontwikkeling van hun lokale aanpak gefaciliteerd door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Het CCV helpt om veiligheidsproblemen in kaart te brengen en op te lossen aan de hand van kennis en instrumenten als interventies, keurmerken en voorlichtingsmateriaal.³² Ook zijn er handreikingen beschikbaar vanuit het Rijk zoals de Handreiking preventie aanpak risicojeugd met lessen en aandachtspunten voor de aanpak van 12-min problematiek gemeenten³³ en de Factsheet Aanpak problematische Jeugdgroepen.³⁴ Gemeenten met een grote groep risicojongeren hebben over het algemeen grotere programma's met een meer integraal karakter ontwikkeld. Voorbeelden hiervan staan in bijlage 4.

Niet alleen gemeenten ontwikkelen beleid, programma's en projecten, ook regionale partners doen dat. Deze richten zich vaak op deelaspecten, zoals psychische weerbaarheid of sociale netwerken. Zie enkele voorbeelden in bijlage 3. Daarnaast heeft het ministerie van JenV als onderdeel van de Aanpak High Impact Crimes (HIC) een inventarisatie van veelbelovende en effectieve preventieve interventies laten doen³⁵ en een selectie hiervan samen met onderzoekers en uitvoerders verder ontwikkeld. Zie een aantal voorbeelden hiervan in bijlage 3. Gemeenten worden, soms ook door middel van subsidiering/cofinanciering, gestimuleerd om de door het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) erkende effectieve of kansrijke interventies in te zetten. Waar aanvullend onderzoek en monitoring nodig is voor de (door)ontwikkeling, en deze veelal niet door een (kleinere) gemeente voor de benodigde duur te financieren is, betaalt het ministerie van JenV incidentele kosten. Daarnaast zijn nog een groot aantal preventieve interventies beschikbaar vanuit de database van het NJI, het Trimbos Instituut en het CCV.

Tot slot bestaan er interdepartementale programma's vanuit het Rijk zoals het Breed Offensief Tegen Ondernemende Criminaliteit (BOTOC) en het NPLV, zie 1.5 en bijlage 3. Deze programma's kennen pijlers gericht op het voorkomen van jeugdcriminaliteit.

2.3 KNELPUNTEN

Op basis van literatuur en interviews zijn een aantal knelpunten vastgesteld.

2.3.1 VROEGSIGNALERING OP SCHOLEN EN IN DE WIJK GAAT NOG NIET GOED

Veel jeugdigen die in de JJI terechtkomen hebben een achtergrond van verzuim en/of uitval op school. Het onderwijs is dan ook één van de vindplekken waar beginnend crimineel gedrag van deze doelgroep gesignaleerd kan worden. De school heeft de taak om passend onderwijs te bieden en actief verzuimbeleid te voeren. De leerplichtambtenaar heeft de taak om bij verzuim op tijd door te verwijzen en waar nodig te handhaven. Het aantal meldingen van leerplichtambtenaren

³² Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (2022), website: www.hetccv.nl/over-het-ccv

³³ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021), Preventieve aanpak risicojeugd, lessen en aandachtspunten voor gemeenten bij de aanpak van 12-min problematiek

³⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021), Factsheet 'Aanpak problematische Jeugdgroepen'

³⁵ Spanjaard (2019), Interventies voor vroegtijdige voorkoming van ernstige criminaliteit

neemt landelijk echter af³⁶, terwijl het absoluut verzuim³⁷ en aantal voortijdig schoolverlaters is toegenomen de laatste paar jaar.³⁸ Er wordt lang in het vrijwillig kader geprobeerd schoolverzuim aan te pakken. Vrijwilligheid wordt echter problematisch wanneer er sprake is van langdurig verzuim maar geen hulpverlening wordt opgestart. Per leerplichtambtenaar wisselt hoe vaak in dat geval een Proces Verbaal (PV) wordt opgemaakt waardoor jeugdigen (en hun gezin) hulp kan worden geboden of reclassering opgelegd kunnen krijgen. Ook is er niet altijd jongerenwerk beschikbaar op de scholen die de verbinding kan leggen tussen school en de leefwereld buiten school, op straat én online. De in deze zomer gepresenteerde nieuwe verzuimaanpak van OCW en het ministerie van VWS³⁹ richt zich met name op het verbeteren van registratie en delen van data waardoor eerder patronen zichtbaar worden en men eerder kan ingrijpen. Hoewel dit een belangrijke stap is, leidt het echter niet vanzelf tot betere handhaving en eerder ingrijpen. Daarvoor is meer nodig.

Ook de wijk is een plek waar beginnend crimineel gedrag gesignaleerd kan worden. De aanwezigheid van agenten in de wijk staat echter onder druk vanwege forse onderbezetting in de gebiedsgebonden politiezorg. De verwachting is dat die onderbezetting de komende jaren hersteld.⁴⁰ De aanwezigheid van politie in de wijk wordt de komende jaren ook versterkt. Daarnaast worden vanuit de preventie aanpak (voortkomend uit het coalitieakkoord 2021 – 2025, zie paragraaf 1.5) middelen beschikbaar gesteld voor de inzet van agenten in de wijk. Ook kopen niet alle gemeenten zowel jeugd- als jongerenwerk in. Dit maakt een goede preventieve werking onmogelijk.⁴¹

2.3.2 SIGNALLEN WORDEN NIET TIJDIG EN/OF PASSEND EN INTEGRAAL OPGEPAKT

De samenwerking tussen gemeenten en partners moet verbeterd worden voor wat betreft het herkennen en doorgeven van ('niet-pluis') signalen.⁴² Het is niet voor alle partijen rondom risicojongeren helder waar dergelijke signalen heen kunnen.⁴³ Daarnaast blijkt dat signalen door Veilig Thuis of het wijkteam niet altijd goed en/of tijdig opgepakt worden. De ervaring met wijkteams is veelal dat doorzettingsmacht ontbreekt, omdat het starten van ondersteuning op vrijwillige basis is.⁴⁴ Ook mist vaak de benodigde expertise (voor triage).

Er bestaan al diverse overlegvormen van partijen die gezamenlijk vanuit hun domein of leefgebied werken aan een samenhangend plan of het bepalen van prioriteiten. Denk bijvoorbeeld aan overleggen van sociaal wijkteams, Veilig Thuis of in een meer complex stadium Zorg- en Veiligheidshuizen. In de praktijk blijkt dat:

- 1) Het soms ontbreekt aan een tafel/platform waar alle relevante disciplines samen kunnen komen om risicojeugd (nog voordat ze daadwerkelijk met justitie in aanraking zijn gekomen) te bespreken en met elkaar de prioriteiten en gewenste inzet te bepalen.
- 2) Niet alle relevante partijen (zoals de leerplichtambtenaar en wijkagent) bij deze tafels met bijvoorbeeld het wijkteam en jeugdhulp betrokken zijn.

³⁶ Openbaar Ministerie (2022), interview

³⁷ Absoluut verzuim is een leerplichtige niet ingeschreven op school. Bij relatief verzuim is een leerling ongeoorloofd afwezig.

³⁸ VSV Kompas (2022), website: <https://vsvkompas.nl/resultatenoverzicht/#/>

³⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022), Kamerbrief: Uitwerking verzuimaanpak

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020), Kamerbrief: GGP en politiecapaciteit en Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021), Kamerbrief: Verzamelbrief Politie

⁴¹ Diverse experts (2022), Expert deelsessie 1: preventie

⁴² Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2022), interview

⁴³ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2022), interview

⁴⁴ Diverse experts (2022), Expert deelsessie 1: preventie

- 3) Partijen wel betrokken zijn maar effectieve samenwerking niet tot stand komt. Experts gaven hier in gesprekken de volgende verklaringen voor:
- a. (vermeende) belemmeringen in privacywetgeving
 - b. het ontbreken van regie, prioriteitstelling en doorzettingsmacht
 - c. gebrekkige beschikbaarheid van passende interventies

Overlegvormen op zich leiden niet vanzelf tot een goede samenwerking vanuit het perspectief waarbij de jeugdige centraal staat. Bovendien is er sprake van (lange) wachtlijsten bij verschillende jeugdhulpinstellingen, dit vertraagt vroeg ingrijpen, terwijl dat wel nodig is bij een kleine groep snelle “doorgroeiers”.⁴⁵ Daarnaast sluit de zorg die wél wordt geboden soms niet goed aan. Zo overstijgen jeugdigen snel het niveau van lichte begeleiding⁴⁶ van bijvoorbeeld jongerenwerk. Binnen jeugdhulp ingekocht door gemeenten is een tekort aan passende specialistische zorg en ondersteuning⁴⁷ wat volgens Jeugdzorg Nederland bijdraagt aan de toename van delictgedrag bij deze groep.⁴⁸ Tot slot dragen de vele wisselingen van hulpverleners niet bij aan de effectiviteit. Dit heeft ook tot gevolg dat de jongere meerdere keren zijn verhaal moet doen, behandelmoe wordt, het vertrouwen kwijt raakt of ‘calculerend’ informatie (sociaal wenselijk) aanreikt.

2.3.3 VERSNIPPERING EN OVERLAP VAN PREVENTIE-INTERVENTIES ZORGT VOOR ONDOELMATIGHEID

Er vindt preventie plaats op een breed aantal leefgebieden (van individuele weerbaarheid tot begeleiding van ouders, naar werk etc.) en door veel verschillende partijen. Deze dekking is positief in zoverre dat op de meeste leefgebieden interventies zijn ontwikkeld. Toch duidt dit ook op versnippering op twee dimensies:

- **Beleidssterreinen:** Er zijn veel verschillende interventies gericht op één beschermende factor (bijv. school of psychische weerbaarheid). Uitzonderingen hierop zijn preventie programma’s als het Nationaal Programma Rotterdam Zuid en het NPLV, die domein overstijgend zijn en waarbij preventie van jeugdcriminaliteit slechts één van de doelen is, en specifieke preventie zoals de Top600 aanpak (preventie van herhaald ouderschap) van de Gemeente Amsterdam.
- **Bestuurlijke lagen:** Preventie vindt lokaal plaats door gemeenten of partnerorganisaties, soms in samenwerking en ondersteund vanuit het Rijk. De gemeenten hebben eigen lokale werkwijzen met al dan niet bewezen en/of kansrijke interventies. Dit maakt dat het voor partners lastig kan zijn waar men de juiste informatie vandaan haalt en om de juiste interventie te kiezen. Sommige partijen worden overspoeld met interventies.⁴⁹

Daarnaast valt op dat er in gemeenten verschillende pilots en programma’s lopen, waarbij niet altijd helder is in hoeverre deze periodiek worden gemonitord en geëvalueerd. Ook is daardoor niet duidelijk op welk (toetsbaar) resultaat wordt ingezet, welke keuzes daarin lokaal gemaakt zijn en op basis van welke onderbouwing. Vanuit enkele impulsprogramma’s komt sinds kort structureel geld beschikbaar (zie paragraaf 1.5) om te besteden aan nieuwe plannen en/of het structureel maken van reeds in gang gezette plannen. De plannen die op het moment van schrijven zijn aangekondigd zijn vooralsnog op hoofdlijnen bekend en worden nog verder uitgewerkt en onderbouwd. Tevens is het ministerie van JenV nog in afwachting van ingediende plannen van verschillende gemeenten.⁵⁰

⁴⁵ *Diverse experts (2022), Expert deelsessie 2: in de jeugdstrafrechtketen*

⁴⁶ *Gemeente Amsterdam (2022), interview*

⁴⁷ *Skipr (2022), Noodkreet: jeugdstrafrecht in de knel*

⁴⁸ *Jeugdzorg Nederland (2022), geraadpleegd per mail*

⁴⁹ *Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2022), interview*

⁵⁰ *Ministerie van JenV (2022), Kamerbrief Brede preventieaanpak (georganiseerde en ondermijnende) jeugdcriminaliteit*

2.4 AANBEVELINGEN

Op basis van de knelpunten zijn drie aanbevelingen geformuleerd:

1. Verbeter vroeg signalering op school en in de wijk;
2. Bekijk signalen integraal en pak ze integraal aan;
3. Stroomlijn de inzet van preventie vanuit het coördinerend departement.

2.4.1 VERBETER VROEG SIGNALERING OP SCHOOL EN IN DE WIJK

Om de nieuwe verzuimaanpak (zie paragraaf 2.3.1) te laten slagen in haar opzet is het belangrijk om voldoende capaciteit te hebben bij leerplichtambtenaren en schoolmaatschappelijk werkers om signalen te onderzoeken en tijdig door te kunnen zetten, met name ook in de genoemde wijken uit paragraaf 2.1. Daarnaast wordt ook aanbevolen dat jongerenwerkers aanwezig zijn op school, zodat zij eerder betrokken zijn, beter kunnen signaleren en preventief kunnen werken door zowel de school als het leven erbuiten te kennen. Ook is goed contact met partners uit het veiligheidsdomein voor de leerplichtambtenaar essentieel en is het belangrijk bij risicjongeren eerder te handhaven wanneer zij verzuimen, wat zich vertaalt in meer meldingen en waar van toepassing proces verbalen.

Om de extra inzet op meer agenten in de wijk (versterken van de justitiële functie uit de preventieve aanpak) te doen slagen (zie paragraaf 2.3.1) is het belangrijk dat deze zich ook in de wijken bevinden waar veel van de JJI-jeugdigen vandaan komen. Veel van de financiële impulsen die zijn gegeven aan het versterken van agenten in de wijk zijn of generiek, of op een specifieke set aan wijken die niet overeenkomen met de wijken waar de meeste JJI-jeugdigen vandaan komen. Zo komen de wijken uit het NPLV deels overeen met de wijken waar de meeste jeugdigen in JJI's vandaan komen (zie 2.1), maar ontbreken ook een aantal wijken in het NPLV zoals Amsterdam Noord en Oost, Rotterdam West, Utrecht Kanaleneiland en wijken in Gouda en Zoetermeer. Hoewel de doelstellingen van het NPLV veelzijdig zijn en niet enkel betrekking hebben op jeugd(criminaliteit), kan een integrale heroverweging ten aanzien van de wijkgerichte inzet van de (extra) middelen in het kader van de preventieve aanpak zinnig zijn. Eventueel kan hierbij ook de samenwerking met partners, bijvoorbeeld het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), versterkt worden.

2.4.2 BEKIJK SIGNALLEN INTEGRAAL EN PAK ZE INTEGRAAL AAN

Allereerst is het belangrijk dat lokale professionals zich bewust zijn waar ze met signalen van (beginnend) risicogedrag bij de juiste partners en tafels terecht kunnen. Hier is een rol weggelegd voor gemeenten om de juiste partijen te informeren en betrekken.

Vervolgens is het belangrijk dat signalen tijdig geduid kunnen worden met de relevante informatie. Privacy is daarbij niet noodzakelijkerwijs een obstakel, maar men moet zich wel bewust zijn van de mogelijkheden. De algemene verordening gegevensbescherming (AVG) hoeft bijvoorbeeld geen belemmering te vormen wanneer dit vooraf organisatorisch goed is ingeregeld middels convenanten waarin confidentieel specifieke informatie gedeeld mag worden. Waar dit niet mogelijk is, kan het Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek (Wams, in voorbereiding) op termijn uitkomst bieden. Hiermee kunnen cliënten en/of hulpverleners (alleen) in het geval van meervoudige problematiek een gemotiveerd verzoek doen aan het college van Burgemeester en Wethouders om gegevens uit wisselen uit onder andere sociaal domein, onderwijs, wonen en openbare orde en veiligheid.

Wanneer de relevante informatie gedeeld is met de juiste partijen is het belangrijk dat prioriteitstelling plaatsvindt en afspraken worden gemaakt over regie en doorzettingsmacht. Zeggen dat er moet worden samengewerkt, betekent niet dat medewerkers van verschillende organisaties als vanzelf gaan samenwerken. Samenwerken, waarbij de jongere en het gezin centraal staan, moet men leren, oefenen en moet gesteund worden door de leiding.

In een aantal gevallen is de hoop dat beginnend risicogedrag minder als individueel gedragsprobleem wordt gezien met individuele zorg of begeleiding als enige logische interventie, maar als een breder probleem bijvoorbeeld in het gezin, met schulden of op school. Het integraal aanpakken van de onderliggende structurele problemen voorkomt hopelijk erger. Waar wel individuele begeleiding in het kader van jeugdhulp wordt ingezet, is meer expertise nodig voor deze specifieke doelgroep en moet deze zijn ingekocht door gemeenten. In aanbeveling 4.4.2 wordt hier verder op ingegaan.

2.4.3 STROOMLIJN DE INZET VAN PREVENTIE VANUIT HET COÖRDINEREND DEPARTEMENT

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 vindt preventie plaats op een breed aantal domeinen en op meerdere bestuurlijke lagen. Komen tot effectieve preventie is dan ook een gedeelde verantwoordelijkheid. Het is echter wel wenselijk dat één partij een coördinerende (kennis)rol vervult. Aanbevolen wordt dat het ministerie van JenV deze rol actiever op zich neemt.

Het departement kan een meer coördinerende en sturende rol spelen in kennisdeling tussen gemeenten en ketenpartners zodat het spreekwoordelijke wiel niet steeds opnieuw wordt uitgevonden en geen grote kwalitatieve verschillen in beleid zitten tussen gemeenten met een vergelijkbaar risicoprofiel. Dat gebeurt op lokaal niveau nu al via een zogeheten *learning community*, waarin acht (en op termijn vijftien) gemeenten ervaringen met criminaliteitspreventie delen en de opgehaalde lessen bundelen ter lering voor andere gemeenten.

Ook kan JenV zorgen voor een overzicht van (effectieve en kansrijke) interventies en knelpunten in de praktijk. Daardoor ontstaat beter inzicht in welke interventies worden benut en waar gemeenten goede ervaringen mee hebben. Met dit overzicht kan JenV stimuleren bepaalde effectieve interventies in te zetten. Daarmee kan worden voorkomen dat gemeenten interventies inzetten die niet effectief of zelfs contraproductief zijn. Met de extra preventiemiddelen (zie paragraaf 1.5) zullen met name gemeenten worden gevraagd plannen in te dienen, op basis waarvan zij na een beoordelingsproces door JenV extra middelen zullen ontvangen. Er wordt aanbevolen om bij het toetsen van deze plannen in ieder geval de volgende criteria te hanteren:

- Versterk de juiste partners in de jeugdstrafrechtketen op basis van gedegen analyse;
- Bekijk waar lokaal vanuit alle partners al inzet is en waar onvoldoende inzet is en probeer daar op in te zetten;
- Zet middelen alleen in voor *evidence based* maatregelen óf voor kansrijke pilots waarbij sprake is van monitoring en evaluatie.

3. Doorstroom

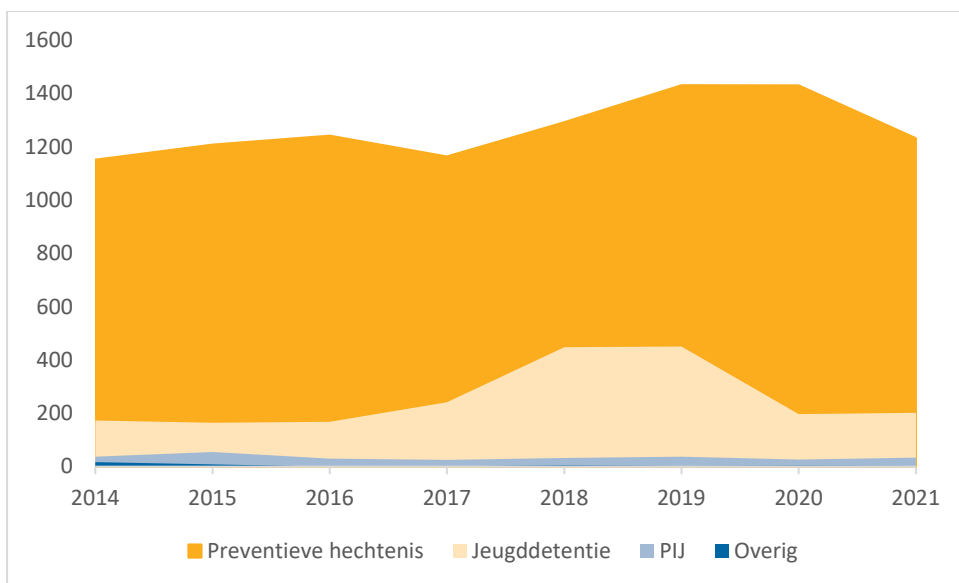
SAMENVATTING

Onder doorstroom valt detentie en behandeling van jeugdigen in JJI's. Verblijfsduur en het regime van detentie zijn afhankelijk van de opgelegde strafmaat. Dit hoofdstuk bevat op basis van de analyse een concrete uitwerking in vier voorstellen voor doelmatiger en doeltreffender beleid. Deze voorstellen kunnen individueel of gezamenlijk ingevoerd worden.

1. Zet in op elektronische detentie en/ of (langere) taakstraffen. Er zijn gegronde redenen om aan te nemen dat korte detenties weinig effectief zijn voor recidivereductie, er is immers geen/beperkte mogelijkheid om te werken aan duurzame gedragsverandering en re-integratie. Het kan zelfs tot schade leiden omdat mogelijk beschermende factoren zoals woning, school en inkomen worden onderbroken. Daarnaast is detentie tot wel tien keer duurder dan alternatieve straffen.
2. Verbeter de doelmatigheid en doeltreffendheid van kortverblijf door meer in te zetten op begeleiding van de jeugdigen op de verschillende leefgebieden en focus minder op behandeling.
3. Met Vrijheidsbeneming op Maat (VOM) wordt gewerkt aan het beter aansluiten op wat jeugdigen nodig hebben qua beveiligingsniveau, behandeling en begeleiding (maatwerk). Maar het dagprogramma in JJI's sluit nog onvoldoende aan bij de doelgroep. Hiervoor zijn onder andere van belang: 1) biedt meer ruimte voor maatwerk in de hoeveelheid groepsactiviteiten, 2) stel meer hoog specialistische behandelingen ter beschikking, 3) stel een landelijk coördinator mbo aan die de verbinding tussen de JJI en het mbo versterkt en 4) richt voor elke JJI een (extern) arbeidstrainingscentrum op zodat jeugdigen bij uitstroom aan het werk kunnen.
4. Creëer flexcapaciteit voor een doelmatige aanpassing aan de capaciteitsvraag, de instroom van jeugdigen in JJI's fluctueert immers door de tijd. Voor zo doelmatig mogelijke inzet kan deze extra capaciteit mogelijk ook worden ingezet voor andere doelgroepen.

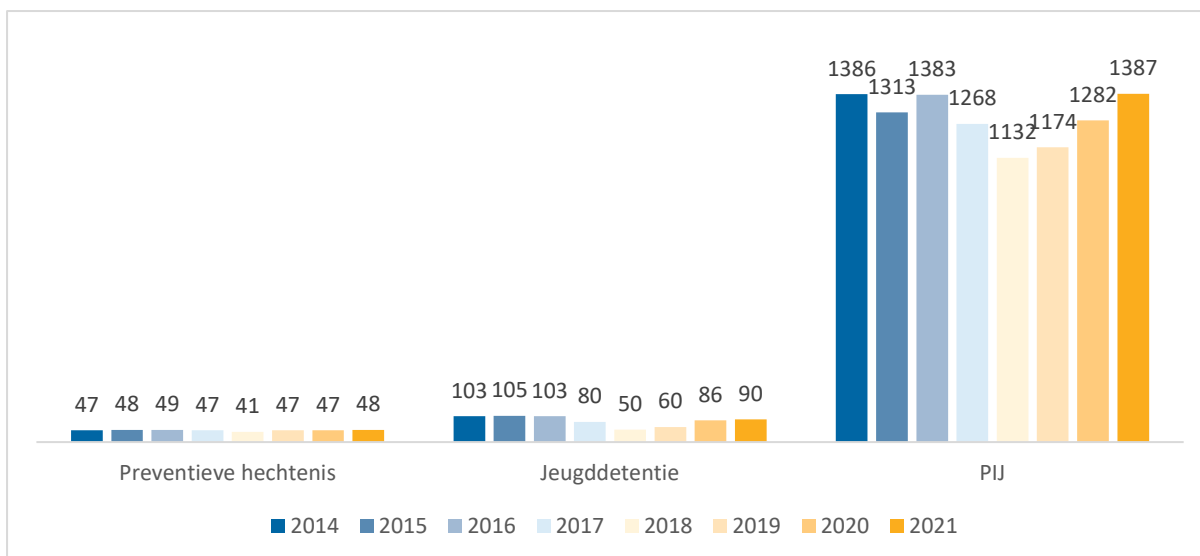
3.1 SITUATIE

Een jongere kan in een JJI belanden als resultaat van preventieve hechtenis, een opgelegde jeugddetentie, een PIJ-maatregel of een vervangende hechtenis (zie bijlage 4). Veruit het grootste deel van de jeugdigen (gemiddeld 82%) dat instroomt in een JJI, stroomt in vanwege preventieve hechtenis in afwachting van de rechtspleging. Vanaf 2016 lijkt het aandeel jeugdigen dat instroomt voor jeugddetentie wat te stijgen van 12% naar 25% in 2018 en 23% in 2019, om met de coronapandemie weer te dalen. Het is dus nog te vroeg om te kunnen stellen of er sprake is van een trend van hogere instroom van jeugddetentie.



Figuur 4. Verbleefstittel bij instroom in JJI's tussen 2014 en 2021.⁵¹

De jeugdigen in preventieve hechtenis en jeugddetentie verblijven in 2021 gemiddeld 48 (1,5 maand) respectievelijk 90 dagen (3 maanden) in een JJI. De jeugdigen met een PIJ-maatregel verblijven significant langer in een JJI, gemiddeld 1387 dagen (ongeveer 3 jaar en 10 maanden).



Figuur 5. Verbleefsduur bij uitstroom in dagen per verblijfstittel tussen 2014 en 2021.⁵²

3.2 HUIDIG BELEID

Ondanks alle inzet op preventie wordt niet altijd voorkomen dat een jongere afglijdt naar de jeugdcriminaliteit. Wanneer dit gebeurt, komt een jongere in de jeugdstrafrecht keten terecht. In de jeugdstrafrecht keten gelden een aantal doelstellingen. In het algemeen is het doel om de jeugdcriminaliteit in Nederland structureel te laten dalen. Dat streven is terug te brengen tot vier doelen: adequate opvoeding en behandeling, maatschappijbeveiliging, recidivevermindering en vergelding.⁵³ In de praktijk betekent het dat deze doelen worden afgewogen en uit de 'gereedchapskist' van Halt, OM en rechters zo passend mogelijke straffen en maatregelen worden opgelegd (zie bijlage 4). Daarbij geldt: 'licht als het kan, zwaar als het moet'. Met betrekking tot

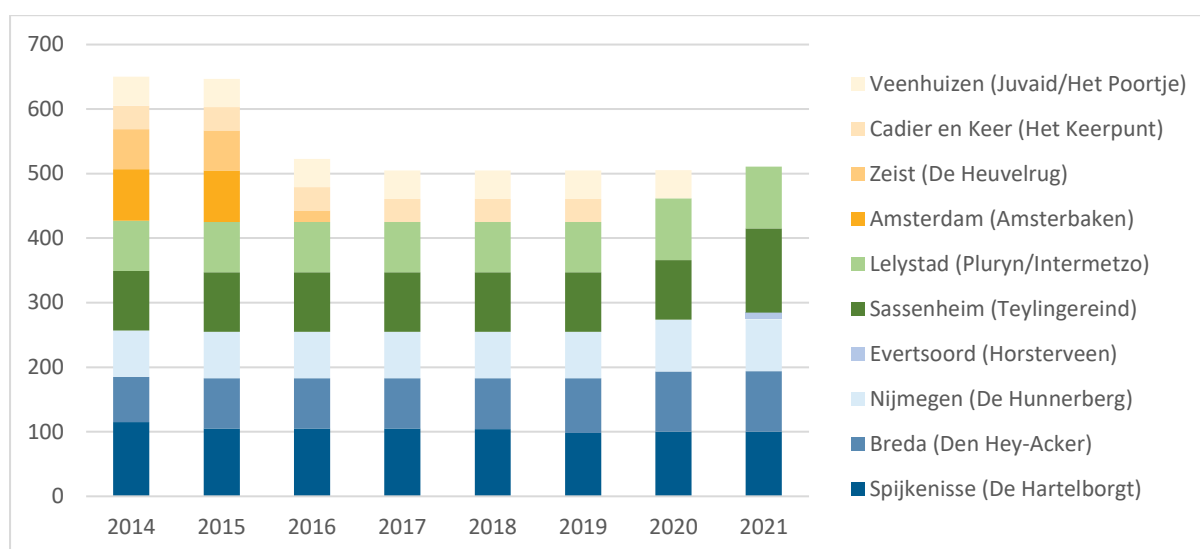
⁵¹ DJI (2022), aangeleverde data

⁵² DJI (2022), aangeleverde data

⁵³ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018), Eindrapport beleidsdoorlichting justitiële jeugdsancties

voorlopige hechtenis van jeugdigen, hanteert de rechter het uitgangspunt "schorsen, tenzij". Dit betekent dat jeugdigen die als voorlopig gehechten in een JJI worden geplaatst, doorgaans verdacht worden van veel en/of ernstige strafbare feiten.

Het ministerie van JenV is stelselverantwoordelijk voor (jeugd-)detentie en via de begroting worden de uitvoeringsorganisatie DJI en particuliere instellingen gefinancierd. Op dit moment zijn er zes JJI's, waarvan vier Rijks JJI's en twee particuliere instellingen (Lelystad (Pluryn) en Sassenheim (Teylingereind)).



Figuur 6. Aantal gemiddeld gerealiseerde capaciteit (aantal plekken) in JJI's tussen 2014 en 2021.⁵⁴

NB. blauw: Rijks JJI's; groen: particuliere JJI's; oranje: JJI's die recent gesloten zijn.

Het gemiddelde aantal gerealiseerde plekken in de JJI's is van 650 in 2014 gedaald naar 510 in 2021 (exclusief 40 plekken bij vijf Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd (KVJJ's), zie hieronder), doordat vier JJI's zijn gesloten in 2016, 2017, 2020 en 2021 (zie oranje blokjes in figuur 6). In 2021 is tijdelijk JJI Horsterveen geopend op het terrein van PI Zuidoost in Evertsoord, terwijl de capaciteit de komende jaren wordt uitgebreid in Sassenheim (Teylingereind). Als gevolg van het programma VOM (zie onderstaande box), zijn de afgelopen jaren aanvullende KVJJ's geopend.

Vrijheidsbeneming op Maat

In 2015 is naar aanleiding van de daling van het aantal jeugdigen dat instroomde, de verandering in de aard, zwaarte van de doelgroep (mede door de inwerkingtreding van het adolescentenstrafrecht) en het hoog blijven van de recidive onder ex-JJI pupillen een verkenning gestart naar een mogelijke verandering van het stelsel van vrijheidsbeneming van justitiële jeugdigen. Na een brede samenwerking van (justitiële) partners, ondersteund door de wetenschap, zijn de uitkomsten van de verkenning verder uitgewerkt in proeftuinen, onderzoeken en experimenten. In 2019 heeft dit geleid tot het programma VOM.

⁵⁴ DJI (2022), aangeleverde data

Het doel van VOM is om beter aan te sluiten op wat jeugdigen nodig hebben qua beveiligingsniveau, zorgen begeleiding (maatwerk). De doelstelling is daarmee verschoven van beveiliging en vergelding naar meer nadruk op adequate opvoeding en behandeling en op recidivevermindering.

Om dit te bereiken zijn een aantal instrumenten ingezet:

- 1) Bestaande JJI's omvormen naar KVJJ's en Forensisch Centra Jeugd (FCJ), elk met een eigen karakter en gericht op een eigen doelgroep
- 2) Beleidsontwikkeling: integraal beleidsadvies over de inhoudelijke omvorming naar het nieuwe stelsel, bestaande uit risicomangement, kwaliteitsbeleid personeel, behandeling, orthopedagogisch leefklimaat, arbeidstoeleiding en onderwijs en trans forensische (jeugd)zorg
- 3) Overige besluiten en activiteiten, waaronder project transitie, format verblijfsinformatie en eerste perspectiefplan, plaatsing meisjes in Laagbeveiligde Unit (LBU) en KVJJ en aanpassing beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj).

Dit programma is nog in ontwikkeling en de implementatie loopt tot en met 2024.

KVJJ's zijn voor jeugdigen die geschikt zijn bevonden voor een beperkt beveiligingsniveau, zoals jeugdigen die preventief gehecht worden, maar ook jeugdigen met een jeugddetentie of een PIJ-maatregel in de eindfase. De eerste KVJJ is geopend in 2018 in Amsterdam, de tweede volgde in 2020 in Cadier en Keer (Limburg) en in 2021 zijn de KVJJ's in Groningen, Den Haag en Rotterdam geopend. Zo zijn er sinds eind 2021 vijf KVJJ's met ieder acht plaatsen, waarmee het totaal aantal plaatsen uitkomt op 40.⁵⁵ In de KVJJ verblijven jeugdigen relatief dichtbij hun eigen leefomgeving (hoewel dat zeer relatief is met een reisafstand van maximaal 1,5 uur; per dag dus 3 uur reizen). De inzet is dat zorg en dagbesteding zoveel mogelijk worden gecontinueerd of opgestart tijdens het verblijf. Hiermee kunnen positieve elementen in het netwerk van de jeugdigen zoveel mogelijk behouden blijven en eerder ingezette zorg, hulp, onderwijs en/of werk doorlopen. De gemeente is nauw betrokken bij de inzet van jeugdhulp, dagbesteding en het vervolgtraject tijdens en na verblijf in de KVJJ.

De eerdergenoemde JJI's zullen tot en met 2024 worden omgevormd naar FCJ's, hoog beveiligde centra voor jeugdigen waar een hoge(re) mate van specialistische behandeling of een hoge(re) mate van beveiliging nodig is. Bij plaatsing in een JJI/FCJ gaan jeugdigen eerst naar een basisafdeling waar de eerste screening, diagnostiek en risicotaxatie wordt gedaan. Daarna worden jeugdigen geplaatst op een leefgroep op basis van verblijfsduur (korter of langer dan drie maanden). Elke groep kent twee of drie groepsleiders.^{56, 57} Alle leefgroepen bevatten een zithoek, eethoek en keuken. Jeugdigen hebben een eigen kamer, waar zij in de avonden worden ingesloten tot de volgende ochtend. Naast onderwijs bestaat het dagprogramma uit trainingen, therapieën (op indicatie), individuele gesprekken en groeps gesprekken. Tweemaal per dag verblijven de jeugdigen minimaal een half uur in de buitenlucht.⁵⁸

Jeugdigen volgen ongeveer 25 uur per week onderwijs in groepen van maximaal acht jeugdigen. Het onderwijs wordt verzorgd in samenwerking met vijf externe onderwijsinstellingen die hun diensten leveren binnen de JJI. Jeugdigen die in een JJI worden geplaatst hebben diverse niveaus,

⁵⁵ DJI (2021), Infographic justitiële jeugdinrichtingen 2021

⁵⁶ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021), Kamerbrief: Voortgang intensief toezicht JJI's

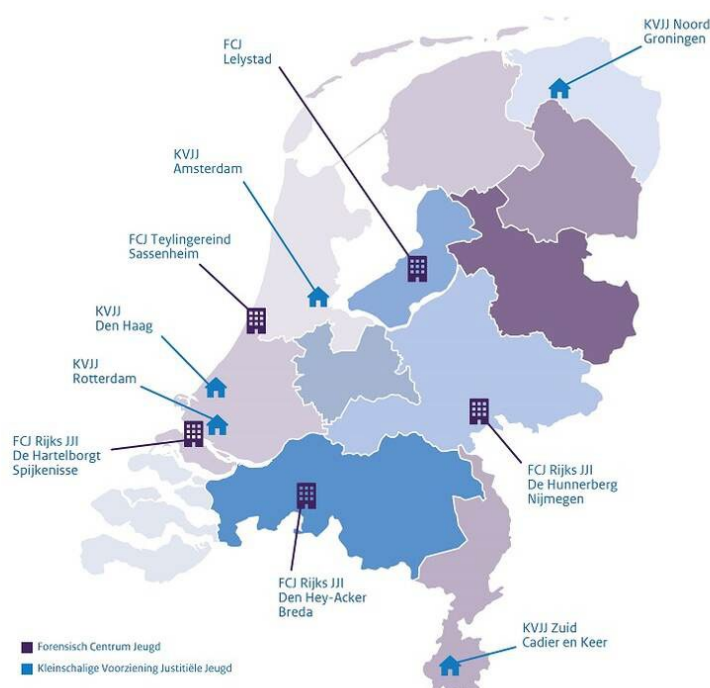
⁵⁷ Sinds 2021 wordt ingezet op een derde groepsleider (Zie brief bij voetnoot 56), waarvan 50% in 2022 en 50% in 2023 instroomt als dat lukt gezien uitdagingen in werving van groepsleiders. Dit geldt enkel voor de JJI (FCJ in de toekomst).

⁵⁸ DJI (2021), Infographic justitiële jeugdinrichtingen 2021

leeftijden en achtergronden en daarom is het onderwijsaanbod gevarieerd. Er zijn drie uitstroomprofielen: vervolgonderwijs, arbeidsmarkt en dagbesteding. Meer dan 90% van de jeugdigen stromen uit op vervolgonderwijs en arbeidsmarkt, met de onderlinge verdeling met de jaren afwisselend 60/40. Op het arbeidsmarktprofiel is certificering mogelijk door landelijk erkende branchegerichte opleidingen. Binnen vervolgonderwijs stromen de meeste jeugdigen (ongeveer 80%) uit op niveau brugklas of voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) en ongeveer 20% op hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) of voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo).⁵⁹ Zo'n 20% van deze jeugdigen staat parallel ingeschreven bij een mbo instelling.

Met de omvorming naar FCJ is de bedoeling dat er zowel meer behandeling op maat komt door te door te differentiëren op vorm en intensiteit, als passende beveiliging. Zo heeft JJI Hunnerberg in Nijmegen een laag beveiligde unit (LBU), die tijdelijk een plek biedt in een vertrouwde omgeving met bekend personeel om te wennen aan vrijheden en lagere beveiliging totdat de jongere naar een vervolgplek gaat. Op termijn zouden de andere JJI's ook een LBU kunnen krijgen. Hier kunnen ook jeugdigen worden geplaatst die, bijvoorbeeld vanwege de reisafstand niet in een KVJJ zijn geplaatst, maar wel toe kunnen met minder beveiliging. Ook zullen speciale leefgroepen voor bijzondere zorg⁶⁰, zogenoemde landelijke bestemmingen⁶¹, worden hervormd en heringedeeld, naar verwachting in 2024. Als gevolg van alle veranderingen ziet de landkaart Voorzieningen Justitiële Jeugd er met de huidige plannen vanaf 2025 als volgt uit:

Landkaart Voorzieningen Justitiële Jeugd 2021



Figuur 7. Voorzieningen Justitiële Jeugd: beeld uit 2021 van landkaart in 2025 na voltooiing VOM.⁶²

NB. Bij schrijven van dit IBO (2022) ziet de landkaart er al grotendeels zo uit, behalve dat de JJI nog niet is omgevormd naar de FCJ en een extra (tijdelijke) JJI is bijgekomen (Horsterveen). KVJJ Zuid zal nog gaan verhuizen naar Venlo.

⁵⁹ Dienst Uitvoering Onderwijs (2022), aangeleverde data

⁶⁰ Dienst Justitiële Inrichtingen (2022), website: <https://www.dji.nl/justitiabelen/jongeren-in-detentie/organisatie-rjji>

⁶¹ Voorbeeld is de forensische observatie en begeleidingsafdeling (FOBA) van Rijks JJI De Hartelborgt. Daarin worden jongeren geplaatst waarbij sprake is van een acute crisis en een psychische stoornis.

⁶² Dienst Justitiële Inrichtingen (2022), website: [dji.nl/toekomst-justitiële-jeugd/locaties](https://www.dji.nl/toekomst-justitiële-jeugd/locaties)

3.3 KNELPUNTEN

3.3.1 HET KORTE VERBLIJF VAN JEUGDIGEN IN JJI'S IS KOSTBAAR MAAR VEELAL WEINIG EFFECTIEF

Onlangs concludeerde de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) dat korte detenties voor volwassenen weinig effectief en/of betekenisvol zijn, onder andere doordat de mogelijkheden voor gedragsverandering en re-integratie zeer beperkt zijn.⁶³ Daar komt bij dat ook een korte detentie tot detentieschade kan leiden, door het (mogelijke) verlies van een baan, inkomen, huisvesting en het stigma van verblijf in een justitiële inrichting voor de justitiabele en diens omgeving. Bovendien is het recidiverisico na detentie hoog en zijn detenties duur in vergelijking met alternatieven. Naast de beperkte effectiviteit komen korte detenties slechts ten dele tegemoet aan de verschillende strafdoelen. De afschrikwekkende werking van een detentie is beperkt en er zijn slechts beperkte mogelijkheden om deel te nemen aan resocialisatie- en re-integratieactiviteiten tijdens, en in aansluiting op, een korte detentie. Aan het strafdoel vergelding wordt – terecht - tegemoetgekomen, maar uitsluitend dit doel is naar het oordeel van de RSJ onvoldoende.

Er zijn geen redenen om aan te nemen dat dit voor korte detenties bij jeugdigen heel anders is, omdat de recidivecijfers bij jeugdigen ook hoog zijn. Van de ex-JJI-pupillen recidiveerde in 2017 56% binnen twee jaar, en dit percentage is redelijk stabiel door de tijd heen.⁶⁴ Over de effecten van korte vrijheidsstraffen op recidive bestaat op dit moment nog onvoldoende wetenschappelijke kennis.⁶⁵ Er zijn er wel gegronde redenen om aan te nemen dat korte detenties minder effectief zijn in termen van recidivereductie, omdat er weinig mogelijkheid is tot duurzame gedragsverandering.⁶⁶ Ook kan er slechts beperkt worden gewerkt aan re-integratie. Korte detentie kan zelfs tot schade leiden, omdat mogelijke beschermende factoren uit het dagelijks leven worden onderbroken (woning, school, inkomen). Ook daarom wordt in het jeugdstrafrecht met het "schorsen, tenzij"-principe gewerkt, zodat deze beschermende factoren (waar mogelijk) zo veel mogelijk behouden kunnen worden.

Detentie is tot tien keer duurder dan een alternatieve straf in de vorm van elektronische detentie (ED).⁶⁷ In de Bij⁶⁸ is geen onderscheid tussen kort- en langverblijf, waardoor beide groepen een vergelijkbaar (intensief en dus kostbaar) programma volgen, ondanks de verschillen in effectiviteit ervan. In VOM zal hier in de toekomst meer onderscheid op gemaakt worden, met de basisafdeling, reguliere afdelingen en specialistische afdelingen. Het model is op hoofdlijnen bekend, maar moet nog nader uitgewerkt worden. Hoe dan ook zal kort verblijf in een JJI zeer kostbaar blijven en mogelijk minder effectief.

Ondertussen verblijft gemiddeld 81% van de jeugdigen korter dan drie maanden in een JJI, op de zogenaamde kortverblijf afdelingen. Tussen 2014 en 2021 waren dit gemiddeld zo'n 1275 jeugdigen per jaar, met een gemiddelde verblijfsduur van 29 dagen. Van de jeugdigen die met een preventieve hechtenis instromen verblijft ongeveer de helft 4 weken of korter in een JJI.

3.3.2 HET DAGPROGRAMMA IN JJI'S SLUIT NIET AAN OP DOELGROEP

Het standaardprogramma in JJI's zoals beschreven in de Bij is niet passend bij de zwaardere doelgroep. Zo hebben jeugdigen volgens de urennorm recht op ten minste 77 uren per week aan gemeenschappelijke activiteiten, waarvan ten minste 8,5 uur per dag. Doordat de doelgroep

⁶³ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2021), *Advies: Korte detenties nader bekeken*

⁶⁴ WODC (2022), *Verskil in recidivetrends onder jeugdigen, cahier 2022-1*

⁶⁵ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021), *Kamerbrief: Reactie op advies RSJ Korte detenties nader bekeken*

⁶⁶ Koops-Geuze en Weerman (2021), *community sanctions in youth justice compared to other youth crime responses: a meta-analysis*

⁶⁷ *Op basis van dagprijs JJI t.o.v. elektronische monitoring*

⁶⁸ *Beginnelsenwet justitiële jeugdinrichtingen (2022), website: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011756/2021-01-01>*

complexer en zwaarder wordt, zijn meer jeugdigen dan voorheen niet of minder geschikt om aan groepsactiviteiten mee te doen, omdat zij bijvoorbeeld niet zoveel prikkels aankunnen.

Ook sluit de zorgzwaarte niet altijd aan⁶⁹ omdat steeds meer jeugdigen in een JJI een combinatie van verschillende problemen kennen: psychische problemen, verstandelijke beperkingen, verslaving, school- en leerproblemen. Hoewel VOM gericht is op het beter kunnen bieden van maatwerk, en de JJI's zelf specialistische behandeling kunnen bieden, hebben jongeren soms behoefte aan specialistische zorg die een JJI momenteel niet kan bieden. Er is niet altijd de benodigde kennis en expertise in huis om de benodigde specialistische behandeling te kunnen geven.

Daarnaast sluit onderwijs niet altijd aan bij de behoefte van jeugdigen. Zo kunnen sommigen een hoger onderwijsniveau aan dan nu wordt aangeboden in een JJI. Vanuit het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) mag nu als maximaal onderwijsniveau de entreeopleiding (niveau 1) aangeboden worden binnen de scholen van de JJI's. Daarom zoekt DJI samen met middelbaar beroepsonderwijs (mbo)-scholen in de buurt naar een geschikte plek, waardoor ook niveau 2 en soms niveau 3 onderwijs kan worden aangeboden.⁷⁰ Andere soorten onderwijs zoals mbo-niveau 4 of hbo worden sporadisch gevolgd via particulier onderwijs op afstand. Hierdoor is er echter maar weinig persoonlijke begeleiding. Dit heeft deze doelgroep juist nodig. Daarnaast ligt er bij het afronden van vakken of het volgen van externe stages een uitdaging: middelbare schoolexamens kunnen wel in de JJI afgenomen worden, maar praktijkexamens van mbo-niveau 2 of daarboven (zonder samenwerking met het mbo) niet. Het is per situatie verschillend of er incidenteel verlof geregeld kan worden of niet. Vaak ontstaan hierdoor vertragingen, wat ten koste kan gaan van de motivatie van de leerling en uiteindelijke kans op afronding. Een ander knelpunt rondom mbo is dat het gevolgde onderwijs in detentie niet altijd erkend wordt door andere mbo-instellingen. Hierdoor wordt de schoolloopbaan weer onderbroken en moet een jongere vaak wachten totdat hij in kan stromen op een andere onderwijsinstelling. Digitaal onderwijs biedt hier sporadisch uitkomst.

De aangeboden opleidingen en certificaten sluiten (nog) niet goed aan op de arbeidsmarkt. Wat betreft stagemogelijkheden constateren inspecties dat er grote variatie bestaat tussen de JJI's en de bijbehorende scholen.⁷¹ Ook wat betreft de arbeidsmarkttrajecten zijn er verbetermogelijkheden. Het aanbod van arbeidsplaatsen is niet breed en sluit nog niet altijd aan op de arbeidsmarkt. Relaties met bedrijven in de omgeving missen om een goede meester-gezel relatie te kunnen opbouwen noodzakelijk voor een succesvol arbeidsmarkttraject.⁷² Binnen VOM wordt dergelijke arbeidstoeleiding al doorontwikkeld middels diverse pilots, maar is nog geen duidelijk definitief plan. Eén van deze pilots is de Buitenloods, een extern arbeidstrainingscentrum bij één JJI. Jeugdigen krijgen hier de mogelijkheid om arbeidsvaardigheden eigen te maken ter voorbereiding op eventuele doorstroom naar de arbeidsmarkt of dagbesteding.

3.3.3 BIJ VERDERE STIJGING ONTSTAAT EEN TEKORT AAN CAPACITEIT IN JJI'S

Sinds 2016 zijn een aantal JJI's gesloten omdat er op dat moment minder capaciteit nodig was (zie paragraaf 3.2). De laatste jaren stijgt de vraag naar plekken weer. Er is op dit moment al sprake van wachtlijsten voor zelfmelders binnen de JJI's. Veel zelfmelders werden tot de zomer 2022 niet

⁶⁹ *Diverse experts (2022), Expert deelsessie 2: in de jeugdstrafrechtketen*

⁷⁰ *Inspectie Justitie en Veiligheid (2021), Bevindingen monitor personele bezetting en veranderde doelgroep JJI's en scholen*

⁷¹ *Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021), Kamerbrief: Justitiële inrichtingen*

⁷² *Teylingereind (2022), werkbezoek*

opgeroepen vanwege een tekort aan plekken.⁷³ De wachtlijst in februari 2022 betrof 258 jeugdigen.⁷⁴ Inmiddels worden zelfmelders weer opgeroepen en is de wachtlijst gedaald naar 209 jeugdigen in augustus 2022. Ook zijn er wachtlijsten voor specialistische en langverblijf afdelingen in JJI's. De wachtlijst voor de langverblijf afdelingen is in augustus 2022 14 jeugdigen. Hierdoor kunnen jeugdigen niet doorstromen naar de volgende afdeling en worden ze onvoldoende voorbereid op hun terugkeer naar de maatschappij.⁷⁵ Ondanks uitbreidingen in Den Hey-Acker en Teylingereind de komende jaren (en tijdelijke plekken in Horsterveen) om de stijging in de PMJ te accommoderen, zou een verdere stijging betekenen dat er te weinig reservecapaciteit overblijft om toekomstige stijgingen op te vangen.

De capaciteit van de KVJJ's is onderbenut.^{76, 77} Deels komt dit doordat met een klein aantal plekken (42 plekken totaal) bij KVJJ's één onbezette plek al gelijk een groot aandeel is, het feit dat een aantal KVJJ's net geopend is⁷⁸ en het feit dat overschotten en tekorten elkaar afwisselen omdat er wordt gereageerd op vraag die ontstaat. Risico is echter dat tegen de tijd dat het aanbod er is, de vraag alweer afgenomen kan zijn. Aangezien de stijging met name in zwaardere jeugdcriminaliteit verwacht wordt (zie paragraaf 1.4), kan deze laag beveiligde capaciteit het tekort in JJI's (straks: FCJ's) mogelijk niet accommoderen. Bij de verdere uitrol en invulling van VOM zal JenV hier rekening mee moeten houden.

Dit betekent dat er waarschijnlijk op termijn wederom hoog beveiligde capaciteit moet worden uitgebreid. Het opzetten van nieuwe locaties, maar ook het sluiten ervan, wat inherent is aan de natuurlijke schommelingen, brengen hoge frictiekosten met zich mee. Ook kost het tijd om met een zeer strakke capaciteitsplanning bij toegenomen vraag (weer) operationeel te worden, wat doorstroom beperkt en bijbehorende maatschappelijke kosten met zich meebrengt.

Een extra complicerende factor zijn de grote personeelstekorten door ziekteverzuim en hoog verloop⁷⁹, met als gevolg mogelijke kwaliteitsproblemen (zo werd in enkele gevallen dagprogramma's verkort en niet aan de wettelijke minimumeisen uit de Bjj voldaan).⁸⁰ Vanwege de huidige krappe arbeidsmarkt zijn deze personeelstekorten moeilijk op te lossen. Er wordt aan oplossingen gewerkt, onder andere met extra financiering en een derde groepsleider, maar effecten zijn (nog) niet zichtbaar.

3.4 BELEIDSARIANTEN

Op basis van de knelpunten zijn een viertal varianten ontwikkeld:

1. Alternatieven voor kortverblijf in JJI's;
2. Effectiviteit en doelmatigheid van kortverblijf verbeteren;
3. Effectiviteit en doelmatigheid van langverblijf verbeteren; en
4. Flexcapaciteit inrichten om schommelingen op te vangen.

De varianten kunnen zowel los of in combinatie met elkaar gekozen worden. De verwachte besparingen/intensiveringen per variant gaat er van uit dat deze afzonderlijk gekozen worden.

⁷³ Openbaar Ministerie (2022), interview

⁷⁴ Inspectie Justitie en Veiligheid (2022), Voortgangsbrief intensief toezicht JJI's

⁷⁵ Inspectie Justitie en Veiligheid (2022), Voortgangsbrief intensief toezicht JJI's

⁷⁶ Dienst Justitiële Inrichtingen (2022), aangeleverde data

⁷⁷ Rebelgroup (2022), Facts & Figures Monitor KVJJ's

⁷⁸ DJI (2022), interview

⁷⁹ DJI (2022), interview

⁸⁰ Inspectie Justitie en Veiligheid (2022), Voortgangsbrief intensief toezicht JJI's

OMSCHRIJVING Omdat korte detenties weinig effectief, maar wel kostbaar zijn worden alternatieven in de vorm van elektronische detentie (ED) of (langere) taakstraf voorgesteld.

Voor deze variant definiëren we kortverblijf als verblijf tot 3 maanden. Korte detenties kunnen worden opgedeeld in een aantal categorieën:

- Preventieve hechtenis: Gemiddeld 78% van 2014-2021 van de kortverblijvende (< 3 maanden) jeugdigen zijn in preventieve hechtenis.⁸¹ Een deel van deze jeugdigen krijgt jeugddetentie opgelegd ter grootte van het voorarrest of jeugddetentie na schorsing.
- Korte jeugddetentie: Gemiddeld 22% van de jeugdigen zit een straf uit korter dan 3 maanden. Binnen deze groep zijn er ook nog een tweetal bijzondere groepen:
 - Zelfmelders: wanneer een jeugdige is geschorst en later nog een restant detentie opgelegd krijgt wordt deze op een later moment opgeroepen om zichzelf te melden om de straf uit te zitten
 - Arrestanten: wanneer een jeugdige zich niet meldt voor detentie, een taakstraf niet heeft uitgevoerd, een boete niet betaald of voorwaarden heeft geschonden wordt deze gearresteerd of bijv. bij een verkeercontrole aangehouden.

Van de groep in preventieve hechtenis wordt verwacht dat voor een deel van deze jeugdigen geen alternatief mogelijk is voor detentie aangezien de rechter het uitgangspunt "schorsen, tenzij" hanteert. Met andere woorden, de rechter en de ketenpartners hebben al goed gekeken naar alternatieven voor de preventieve hechtenis. JenV ontvangt echter van verschillende ketenpartners het signaal dat in sommige gevallen niet geschorst kan worden omdat er geen alternatief is (bijvoorbeeld door een te kort aan beschikbare jeugdhulp).

Elektronische detentie kan op twee manieren worden bewerkstelligd:

- 1) als sanctiemodaliteit: Hierbij wordt de rechter meer mogelijkheden geboden om een straf op te leggen die past bij de ernst van het strafbare feit en de persoonlijke omstandigheden van de dader.
- 2) als executiemodaliteit: Het is dan aan DJI om te bepalen welke veroordeelden in aanmerking komen voor ED.

De elektronische detentie zou kunnen worden ingezet bij een deel van de preventief gehechten en kan als alternatief voor de (korte) jeugddetentie worden gebruikt. Elektronische detentie helpt om structuur en overzicht aan te brengen in de dag(besteding) en kan daarbij ondersteunend zijn voor jongere en zijn ouders en de begeleiding vanuit JR. Ook zijn er meer mogelijkheden voor ambulante behandeling en re-integratie in de eigen omgeving. In dit verband is van belang dat bij elektronische detentie een jongere niet uit zijn/haar omgeving wordt gehaald. Voor jongeren waarbij een onveilige en/of instabiele gezinssituatie (zie tabel 4) een (grote) risicofactor is, is deze straf dus niet vanzelfsprekend en zonder meer geschikt. Aanvullende maatregelen

⁸¹ Opgemerkt dient te worden dat bezettingscijfers aangeven op welke titel jeugdigen op een peilmoment (of gemiddelde van peilmomenten) in een JJI verblijven. Dit betreft dus niet het precieze aantal opleggingen van preventieve hechtenis per jaar, maar bij benadering welk deel van de jongeren op welke titel in een JJI verblijven.

(die anders na afloop van de detentie moeten worden getroffen) om een veilige omgeving te creëren zijn dan dus in een eerdere fase nodig.

Een ander alternatief voor (korte) jeugddetentie kan het opleggen van een (langere) taakstraf zijn. Een taakstraf voor jeugdigen bestaat uit een werkstraf, een leerstraf, of een combinatie hiervan. Werk- en leerstraffen duren momenteel maximaal 200 uur, en een combinatie duurt maximaal 240 uur. Niet in alle gevallen kan een (langere) taakstraf worden ingezet, bijvoorbeeld in die gevallen waar een eerder opgelegde taakstraf is mislukt en detentie is opgelegd.

UITVOERING

Er worden alternatieven voorgesteld voor (korte) straffen: Elektronische Detentie (middels sanctiemodaliteit (1) of executiemodaliteit (2)) en (langere) taakstraffen (3). Elektronische detentie kan als alternatief worden voorgesteld als sanctiemodaliteit, waarbij de rechter de mogelijkheid heeft om ED als straf op te leggen, of als executiemodaliteit, waarbij DJI als uitvoerende organisatie van de straf de mogelijkheid krijgt om de tenuitvoerlegging middels ED te laten plaatsvinden. Hieronder wordt beschreven wat nodig is voor, en enkele aandachtspunten/overwegingen bij de uitvoering hiervan.

1) Elektronische Detentie (Sanctiemodaliteit)

- Hiervoor is een wetswijziging nodig, waarbij ED als hoofdstraf moet worden opgenomen in artikel 9 Sr, met de optie te combineren met het opleggen van bijzondere voorwaarden. De duur van dit wetgevingstraject wordt geschat op minstens twee jaar.
- Op voorhand is niet goed in te schatten in welke mate rechters gebruik gaan maken van de mogelijkheid om ED op te leggen. Het ministerie van JenV heeft hierop geen invloed, omdat dit aan de rechter is.

2) Elektronische Detentie (Executiemodaliteit)

- Hiervoor is een wetswijziging nodig. De duur van dit wetgevingstraject wordt geschat op minimaal twee jaar.
- Met ED als executiemodaliteit is, beter dan bij ED als sanctiemodaliteit, in te schatten in welke mate dit bij de DJI tot besparingen leidt en hierop te sturen. In dit scenario ligt het namelijk binnen de invloedssfeer van JenV in welke mate daadwerkelijk van ED gebruik wordt gemaakt.

3) Langere taakstraffen

- Om de taakstraf als serieus alternatief voor een korte detentie te positioneren, moet de maximale duur van een taakstraf worden verhoogd, naar bijvoorbeeld 240 uur. De verwachting is dat de taakstraf dan een (evenredig zwaar) alternatief wordt voor de korte detentie.
- Er bestaat nu een beperkt aantal leerstraffen met een vast aantal uren, die volgens de Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ) (risico-)taxatie worden geadviseerd. Uitbreiding van soorten leerstraffen en het opleggen van verschillende leerstraffen naast elkaar moet volgen uit de risicotaxatie.
- Voor wat betreft de werkstraffen geldt dat er meer en andere projectplaatsen gevonden moeten worden om werkstraffen van meer uren te kunnen laten

uitvoeren. Het vinden van voldoende geschikte projectplaatsen, waar de RvdK verantwoordelijk voor is, is nu al een knelpunt.

- Bij dit alternatief is niet met zekerheid te zeggen dat dit automatisch leidt tot minder opgelegde korte detenties. Het is namelijk ook mogelijk dat hiermee langere taakstraffen worden opgelegd, terwijl het aantal opgelegde detenties even hoog blijft.

Vanwege onzekerheden en maatschappelijke implicaties van deze variant wordt voorgesteld om dit eerst in pilotvorm te testen.

EFFECTEN

Effectiviteit (recidivepreventie): Door gebrek aan onderzoek kan niet met zekerheid worden gezegd of, en zo ja in hoeverre, elektronische monitoring effectiever is in het voorkomen van recidive vergeleken met korte detentie.⁸² Er zijn wel aanwijzingen dat dit zo is. Belgisch onderzoek laat zien dat volwassen gedetineerden na elektronisch toezicht minder vaak opnieuw opgesloten worden dan gedetineerden na een reguliere gevangenisstraf.⁸³ Het is onduidelijk of er een causaal verband is. De taakstraf is *mogelijk* wel effectiever in het voorkomen van recidive. Uit een meta-analyse onderzoek blijkt dat bij jeugdigen in geval van taakstraf de recidive 6% lager is dan bij een vrijheidsbenemende straf.⁸⁴ Uit onderzoek naar de recidive onder volwassen veroordeelden blijkt dat de recidive met een taakstraf lager is dan bij personen die (een korte) gevangenisstraf krijgen.⁸⁵ Hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat niet bekend is of de recidive afneemt wanneer taakstraffen worden toegepast op de (korte) detentiedoelgroep.

Door gebrek aan onderzoek kan niet met zekerheid worden gezegd dat elektronische monitoring dezelfde **bescherming van de samenleving** biedt als de (korte) detentie. Wel zijn er aanwijzingen dat deze ongeveer gelijk blijft. Bekend is namelijk dat onttrekkingen en sabotage (van de enkelband) weinig voorkomt (in 2021 was hier 94 keer sprake van, op een totaal van ruim 3600 volwassen personen met een enkelband)⁸⁶. Mogelijk is het vergeldingsaspect minder vanuit perspectief van burgers.

Doelmatigheid: Verwacht wordt dat significant **bespaard** kan worden:

- Plaatsing in een JJI kost 772 euro per dag^{87, 88}
- Elektronische detentie kost 62 euro per dag⁸⁹
- Voor taakstraffen geldt prijs per gerealiseerde taakstraf: 1217,80 euro, bij benadering wordt een gemiddelde duur van een taakstraf van 42 uur geschat.⁹⁰ Een uur taakstraf kost 29,12 euro en er wordt van uitgegaan dat 30 dagen gelijk staat aan een taakstraf van 60 uur conform de conversietabel van de Raad voor de Rechtspraak.⁹¹

⁸² Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021), Kamerbrief: Reactie op advies RSJ Korte detenties nader bekeken

⁸³ Blokland, Wermink, Robert en Maes (2015), *Wederopsluiting na elektronische detentie en reguliere detentie in België*, in: *Tijdschrift voor Criminologie*

⁸⁴ Koops-Geuze en Weerman (2021), community sanctions in youth justice compared to other youth crime responses: a meta-analysis

⁸⁵ Wermink, Blokland, Nieuwebeerta, & Tollenaar (2009), *Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen: een gematchte vergelijking*, in: *Tijdschrift voor Criminologie*

⁸⁶ DJI (2022), website: www.dji.nl/justitiabelen/onderwerpen/elektronische-monitoring

⁸⁷ Ministerie van JenV (2022), *Ontwerpbegroting 2022, Memorie van Toelichting*

⁸⁸ Plaatsing in een JJI kost afhankelijk van het type product (kort of lang verblijf) gemiddeld 772 euro per dag, inclusief DJI brede overhead.

⁸⁹ *Op prijsniveau 2022*

⁹⁰ WODC (2020), *Criminaliteit en Rechtshandhaving, Tabel 6.18*

⁹¹ Raad voor de Rechtspraak (2022), *Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken*

- Mogelijk zouden er op termijn minder kortverblijf plekken nodig zijn bij JJI's, waardoor het aantal plekken afgebouwd kan worden⁹² (onder voorwaarde dat instroom niet significant stijgt), daardoor zijn minder fysieke plekken en personeel nodig (zowel groepsleiding, bewaking als onderwijs). Dit wordt afgestreept tegen kosten die gemaakt moeten worden om capaciteit in stand te houden voor het geval de alternatieve straf mislukt en is om die reden verder niet in de berekening meegenomen.

Daarnaast kan er mogelijk sprake zijn van een waterbedeffect richting (specialistische vormen van) jeugdhulp met financiële gevolgen voor gemeenten. Dat kan ontstaan als bovengenoemde alternatieven gecombineerd worden met jeugdhulp. Deze hulp zouden jeugdigen anders in een JJI krijgen waarbij JenV de zorg financiert. Daar staat tegenover dat deze jeugdhulp feitelijk de voortzetting van een al in gang gezet traject kan zijn of dat de jeugdhulp eerder verstrekt wordt (eerder dan na detentie). Dit wordt verder niet in de berekening meegenomen.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Bij het doorrekenen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De besparing kan pas ingaan vanaf 2025, vanwege de benodigde wetwijziging
- Op basis van data van 2014 tot 2021 is het aantal kortverblijvers (< 3 maanden) per jaar 1.275, dit is 81% van de totale JJI-populatie. Van deze 1.275 verblijven 992 jeugdigen op basis van preventieve hechtenis⁹³
- De gemiddelde verblijfsduur van kortverblijvers is geschat op 29 dagen⁹⁴
- Eén dag minder in een JJI levert 501 euro per dag op⁹⁵
- Elektronische detentie kost 62 euro per dag⁹⁶
- Een taakstraf kost ongeveer 29 euro per uur⁹⁷
- Voor vervanging van detentie door ED is eenzelfde aantal dagen (29) als uitgangspunt genomen. Wel geldt dat circa een week nodig is om ED te kunnen regelen. Om die reden zijn de jeugdigen die tot een week in de JJI zitten (gemiddeld 187 jeugdigen totaal, waarvan 127 jeugdigen preventief en 60 jeugdigen overig⁹⁸) geen onderdeel van de berekening
- Voor vervanging van detentie door taakstraf wordt uitgegaan van de conversietabel van de Raad voor de Rechtspraak, waarbij 30 dagen gevangenisstraf gelijkstaat aan 60 uur taakstraf.⁹⁹
- Door taakstraf als alternatief neemt het recidivepercentage af met 6%.¹⁰⁰ Bij ED is een derde afname (2%) als conservatieve aanname genomen. De kans op recidive is afhankelijk van meerdere factoren.

⁹² Er zou dan ook overwogen kunnen worden om deze plekken als flexcapaciteit aan te houden, ter voorkoming van frictiekosten vanwege schommelingen in de vraag. Zie variant 4.

⁹³ DJI (2022), aangeleverde data

⁹⁴ DJI (2022), aangeleverde data

⁹⁵ DJI (2022), aangeleverde informatie

⁹⁶ Op prijsniveau 2022

⁹⁷ WODC (2020), Criminaliteit en Rechtshandhaving, Tabel 6.18

⁹⁸ DJI (2022), aangeleverde data

⁹⁹ Raad voor de Rechtspraak (2022), Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken

¹⁰⁰ Koops-Geuze en Weerman (2021), community sanctions in youth justice compared to other youth crime responses: a meta-analysis

Er is een scenario ED en een scenario taakstraf uitgewerkt. Deze zullen een minimale en maximale besparingsgrens aangeven, afhankelijk van de verdeling van jeugdigen over ED en taakstraffen. Voor elk van deze scenario's zijn er twee berekeningen gemaakt: een conservatieve, waarbij de preventief gehechten geen onderdeel zijn van de berekening en een berekening waarbij de doelgroep bestaat uit de helft van alle kortverblijvers inclusief een deel preventief gehechten. De jeugdigen die korten dan één week zitten zijn geen onderdeel van de berekening.

X MLN. EURO	T	T+1	T+2	T+3	T+4	T+5
Elektronische detentie						
ED met doelgroep: 22% van totaal kortverblijf				-3	-3	-3
ED met doelgroep: 50% van totaal kortverblijf				-7	-7	-7
Recidivevermindering bij ED				-0	-0	-0
Taakstraf						
Taakstraf met doelgroep: 22% van totaal kortverblijf				-4	-4	-4
Taakstraf met doelgroep: 50% van totaal kortverblijf				-8	-8	-8
Recidivevermindering bij taakstraf				-1	-1	-1

OMSCHRIJVING Bij kortverblijf (verblijf tot en met drie maanden) is de aanname dat de tijd in de JJI te kort is om met behandeling tot daadwerkelijke verandering van gedrag te komen. Voor de jeugdigen die voorafgaand aan de vrijheidsbeneming nog geen hulpverlening hebben wordt in deze variant geen behandeling ingezet, maar zal de tijd gebruikt worden om te zorgen dat het leven na detentie op zoveel mogelijk op de rails is: huisvesting, inkomen en school of werk en waar nodig screening/diagnostiek. De eerste fase dat een jongere in een JJI zit, staat momenteel in het teken van het maken van een (perspectief)plan. In deze fase is dus veelal geen sprake van behandeling. In deze variant wordt voorgesteld om ook in de fase daarna (drie weken tot drie maanden) niet te behandelen maar in plaats daarvan in te zetten op het op de rails krijgen van het leven na detentie.

Voor de zorgcomponent geldt dat in deze variant wel screening en diagnostiek zal plaatsvinden tijdens detentie, zodat begeleiding en/of zorg, als dit nodig is, direct inzetbaar is na het verlaten van de JJI. De screening en diagnostiek zal worden uitgevoerd conform huidige werkwijze. Wanneer een jongere voorafgaand aan de vrijheidsbeneming al hulpverlening heeft, dan wordt uiteraard beoogd dit tijdens het kortverblijf door te laten lopen in de JJI.

In het regelen van school, huisvesting en inkomen speelt de ITB'er binnen DJI een rol. De ITB'er moet hiervoor samenwerken met ketenpartners zoals de (jeugd)reclassering (JR), onderwijsvoorzieningen en gemeenten. Een intensievere rol van ITB'ers voor kortverblijf lijkt noodzakelijk.

Voor onderwijs specifiek geldt dat het raadzaam is te bezien welke mogelijkheden tijdelijk digitaal onderwijs kan bieden. Wanneer een jongere niet naar school ging, moet worden gekeken wat er nodig is om de jongere terug te leiden naar onderwijs. Hierin kan de ITB'er ook een rol spelen.

Deze variant kent veel overeenkomsten met de introductie van de basisafdeling die in het programma VOM nader wordt ontwikkeld. Hierbij is eveneens de gedachte om minder te richten op behandelen en meer te richten op screening en diagnostiek en inzet op begeleiding specifiek gericht op de keten/door- en nazorg en netwerk. Op de basis afdeling wordt binnen VOM gewerkt met dezelfde personele inzet als op de huidige kort verblijfgroepen, welke sinds dit jaar ook is uitgebreid met een derde lijn groepsleider. Naast groepsleiders maken ook functies als een psycholoog en ITB'er nu al onderdeel uit van de personele inzet op de kort verblijfafdeling. De verandering met betrekking tot VOM/basisafdeling is met name gelegen in de andere manier van werken door diezelfde medewerkers. De basisafdeling is nog niet landelijk geïmplementeerd waardoor nu als zodanig nog niet kan worden aangegeven wat er goed of niet goed gaat of succesvol is. Wel zijn er een aantal pilots gedraaid, waaronder ook specifiek voor de basis afdeling in diverse inrichtingen. De succesvolle elementen van die pilots zijn de basis voor de verdere ontwikkeling van de basisafdeling. In deze variant wordt uitgegaan van minder benodigde inzet van de psycholoog en meer inzet door een ITB'er. Hiermee verschilt deze variant t.o.v. de basisafdeling uit VOM.

UITVOERING

1. Jeugdigen die nog geen hulpverlening hebben voorafgaand aan vrijheidsbeneming worden enkel gediagnosticeerd en er wordt gefocust op het regelen van alle leefgebieden. Er wordt dus geëxtensiverd op de behandeling en geïntensiverd in de ITB'er die helpt met het regelen van alle leefgebieden. Hiervoor is geen wetswijziging nodig, de Bij schrijft niet voor hoe een jongere moet worden gediagnosticeerd/behandeld.
2. Zorgpartners, indien van toepassing, voorafgaand aan de vrijheidsbeneming naar binnen halen. Hiervoor zijn wel investeringen (die op dit moment nog niet te concretiseren vallen) nodig door DJI en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor de forensische jeugd. Hiervoor is geen wetswijziging nodig, immers JJI's kunnen nu al zorg van buiten inkopen.

EFFECTEN

Doeltreffendheid: Het naar binnen halen van de zorgpartners die voorafgaand aan de vrijheidsbeneming betrokken zijn bij de jeugdigen (indien dit het geval is), zorgt dat de vertrouwensband niet wordt verstoord. Dit komt de behandeling ten goede. Daarnaast wordt door de intensivering van de ITB'er die zorgt voor het regelen van school, huisvesting en inkomen, en daarmee het toenemen van beschermende factoren verwacht dat het recidivepercentage zal dalen.

Doelmatigheid: Door kort verblijvende jeugdigen enkel te diagnosticeren en meer in te zetten op het regelen van (tijdige) nazorg, wordt een kleine besparing beoogd in personeelskosten (psychologische behandeling vs. trajectbegeleiding/nazorg). Terwijl dit naar verwachting weinig negatieve effecten heeft op de kort verblijvende jeugdigen, omdat de tijd in een JJI te kort is voor een succesvolle behandeling en juist beoogd wordt dat het leven van de jeugdigen na de JJI beter op orde is.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Bij het doorrekenen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De besparing en intensivering kunnen ingaan vanaf 2023, want vereisen geen wetswijziging
- Aantal jeugdigen in kortverblijf is gemiddeld 1.275 per jaar (tussen 2014 en 2021) met een gemiddelde verblijfsduur van 29 dagen¹⁰¹
- Het is onduidelijk hoeveel uur een psycholoog aan een jeugdige in kortverblijf besteed. Er wordt uitgegaan van het uitgangspunt dat het extensiveren van behandeling een besparing per jongere oplevert van 2.139 euro (prijs van een cognitieve gedragstherapie)¹⁰²
- Voor de intensivering van de begeleiding door ITB'er wordt uitgegaan van acht extra uren begeleiding. Het uurloon van een ITB'er is 81 euro¹⁰³
- Voor de recidivevermindering wordt uitgegaan van een schatting van 2%. Dit is nadrukkelijk een aanname, er zijn hier geen onderbouwde cijfers voor. De kans op recidive is afhankelijk van meerdere factoren.

¹⁰¹ DJI (2022), aangeleverde data

¹⁰² Ministerie van JenV (2022), aangeleverde informatie

¹⁰³ DJI (2022), aangeleverde informatie

X MLN. EURO	T	T+1	T+2	T+3	T+4	T+5
Extensivering behandeling kortverblijf		-3	-3	-3	-3	-3
Intensivering ITB'er		+1	+1	+1	+1	+1
Recidivevermindering		-0	-0	-0	-0	-0
Totaal		-2	-2	-2	-2	-2

OMSCHRIJVING Om de effectiviteit van langverblijf verder te verhogen, wordt voorgesteld om meer ruimte voor maatwerk te bieden in de hoeveelheid groepsactiviteiten en type behandelingen. Het flexibeler inrichten van de urennorm zou hier ondersteunend in kunnen zijn. Dit zorgt tevens voor een flexibeler en wendbaardere organisatie.

Ook zouden meer hoog specialistische behandelingen beschikbaar moeten komen. Om dit voor elke PIJ-jongere die dit nodig heeft te kunnen realiseren is budget nodig (hoog specialistische zorg is duur).

Op gebied van onderwijs wordt aanbevolen om een landelijk coördinator aan te stellen die de samenwerking tussen JJI's en mbo-instellingen faciliteert en zorgt voor goede afspraken, zodat bijvoorbeeld meer mbo-instellingen de opleidingen van JJI-instellingen erkennen. Samen met het uitbreiden van het aantal inschrijfmomenten binnen het mbo, of flexibilisering van de inschrijving zou het voor jeugdigen makkelijk makkelijker moeten worden om een bepaald vak te leren en de gevolgde onderdelen uit de JJI mee te nemen naar een vervolgopleiding. Dit zou ondersteund kunnen worden met extra aandacht vanuit de JJI-instelling door de ITB'er voor het verzorgen van een soepele transitie van het onderwijs binnen de JJI naar buiten de JJI.

Voor sommige jeugdigen is het gewenst om in te zetten op kortdurende branche- en beroepsgerichte opleidingen en modules waarbij zij binnen relatief korte tijd een certificaat of praktijkverklaring kunnen halen, omdat dit directere waarde heeft op de arbeidsmarkt en daarmee de kans op recidive verkleint. Daarbij is het van belang om stagemogelijkheid en arbeidsplaatsen (voor arbeidsmarkttrajecten) bij bedrijven in de regio te creëren. Omdat JJI-pupillen vrijheidsbeneming ondergaan, is dit in de praktijk moeilijk. Met de ervaringen van de Buitenloods als pilot in VOM zou een extra impuls kunnen worden gegeven door in elke JJI een (extern) arbeidstrainingscentrum op te zetten.

-
- UITVOERING**
- 1) Flexibelere urennorm
 - Aanpassingen in de BJJ om maatwerk in dagprogramma mogelijk te maken.
 - 2) Specialistische behandelingen
 - Wegnemen van (budgettaire) knelpunten om hoog specialistische behandelingen voor jeugdigen in langverblijf mogelijk te maken.
 - 3) Onderwijs
 - Een landelijk coördinator mbo in JJI aanstellen, welke een aanjaagfunctie heeft. De coördinator die kennisdeling tussen de JJI-scholen en mbo-instellingen mogelijk maakt in aansluiting op – of in samenwerking met – de verkenning van NJI een handreiking over het creëren van mbo-aanbod in de JJI en een soepele transitie via samenwerking met andere onderwijsinstellingen buiten de JJI. Dit betreft een tijdelijke intensivering.
 - Uitbreiding van huidige samenwerking en extra inzet gericht op een soepele transitie vanuit binnen naar buiten, ook voor onderwijs, uitgevoerd door de ITB'er.
-

4) Arbeidstoeleiding

- Binnen de mogelijkheden van de huidige krappe arbeidsmarkt, voor alle vijf JJI's een extern arbeidstrainingcentrum invoeren.

EFFECTEN

Effectiviteit: Doordat er meer maatwerk is in het programma, hoog specialistische zorg beschikbaar is indien nodig, betere aansluiting onderwijs en uitbreiding programma arbeidstoeleiding kan worden verwacht dat deze effectiever is en op termijn een positieve invloed heeft op de preventie van recidive. Door middel van maatwerk kan namelijk worden gewerkt aan het verkrijgen van beschermende factoren voor jeugdigen, zoals het volgen van onderwijs of het hebben van een baan. Beschermende factoren zijn namelijk de sleutel tot het voorkomen van recidive, en met maatwerk kan preciezer worden ingezet op wat een specifieke jongere nodig heeft.

Doelmatigheid: De maatregelen zijn een intensivering, maar kunnen ook een positief effect op de preventie van recidive hebben en daarmee op langere termijn tot een besparing leiden.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Bij het doorrekenen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het gemiddelde aantal langverblijf (> 3 maanden) tussen 2014 en 2021 is 289 jongeren¹⁰⁴
- Per langverblijf jongere wordt er 40 uur extra door de ITB'er ingezet. Het geschatte uurtarief van een ITB'er is 81 euro¹⁰⁵
- Het gemiddelde aantal PIJ-jeugdigen bij langverblijf (>3 maanden) tussen 2014 en 2021 is 64.¹⁰⁶
- Voor 5 tot 10% van alle PIJ-jeugdigen is de inzet van gespecialiseerde hulp nodig is. Er wordt zodoende uitgegaan van 6 jeugdigen per jaar.¹⁰⁷
- De kosten van gespecialiseerde zorg zijn zeer uiteenlopend en hangen af van het soort zorg. Een vorm van zorg die een JJI vaak naar binnen moet halen, betreft verslavingszorg. Een behandeling van 6 maanden kost 3.000 euro.¹⁰⁸
- Op basis van de ervaringen van het arbeidstrainingcentrum te JJI Lelystad, worden de kosten per nieuw centrum geschat op jaarlijks 167.000 euro.¹⁰⁹ Doordat gemeenten en bedrijven deels verantwoordelijk zijn en doordat er omzet wordt gegenereerd met de jongeren die werken wordt verwacht dat de voorziening zichzelf (deels) terugverdient. De aanname is gedaan dat na drie jaar bekostiging dit effect gerealiseerd is en daarmee de kosten met 25% afnemen.
- De kosten voor een landelijk coördinator zijn jaarlijks 110.000 euro.¹¹⁰ Dit is een incidentele maatregel voor drie jaar.
- Voor de recidivevermindering wordt uitgegaan van een schatting van 2%. Dit betreft nadrukkelijk een aanname. De kans op recidive is afhankelijk van meerdere factoren.

¹⁰⁴ DJI (2022), aangeleverde data

¹⁰⁵ DJI (2022), aangeleverde informatie

¹⁰⁶ DJI (2022), aangeleverde data

¹⁰⁷ Ministerie van JenV (2022), aangeleverde informatie

¹⁰⁸ Verslavingszorg Noord-Holland (2022), website geraadpleegd

¹⁰⁹ Ministerie van JenV (2022), aangeleverde informatie

¹¹⁰ Ministerie van OCW (2022), aangeleverde informatie

X MLN. EURO	T	T+1	T+2	T+3	T+4	T+5
Specialistische behandelingen		+0	+0	+0	+0	+0
Landelijk coördinator MBO-onderwijs		+0	+0	+0		
Extra inzet ITB'er		+1	+1	+1	+1	+1
Extern arbeidstrainingcentrum		+1	+1	+1	+1	+1
Recidivevermindering		-1	-1	-1	-1	-1
Totaal		+1	+1	+1	+0	+0

OMSCHRIJVING Bij verdere groei van de PMJ in de komende twee jaar (aangezien de huidige uitbreidingen de PMJ van de komende jaren al accommoderen), wordt voorgesteld om meer flexcapaciteit te creëren waardoor makkelijker op- en afgeschaald kan worden zonder hoge frictiekosten. Deze variant richt zich in de berekening enkel op gebouwelijke flexcapaciteit en neemt hierbij niet de personele capaciteit mee.

Er wordt voorgesteld om deze flexcapaciteit ook geschikt te maken om in te zetten voor andere doelgroepen. Met name de terbeschikkingstelling (tbs) doelgroep is qua voorzieningen- en kostenniveau vergelijkbaar met de JJI's, met kleine groepen en leefruimtes. Hierbij moet opgemerkt worden dat beide doelgroepen nooit gemengd mogen worden opgevangen en dat groei in beide doelgroepen vaak gelijk oplopen met het strafklimaat op dat moment. Toch kan dit een deel van de mogelijke inefficiënties wegnemen.

Omdat de ruimte binnen bestaande (particuliere en Rijks) JJI's met de voorgenomen uitbreidingen in Teylingereind en Den Hey-Acker volledig benut is, moet gekeken worden naar nieuwe locaties. Hierbij kan gedacht worden aan het aanpassen van Jeugdzorg Plus locaties waar mogelijk sprake is van afbouw in de komende jaren, mits deze circa 80 plekken kunnen huizen. Een voorbeeld hiervan is De Koppeling, een Jeugdzorg Plus locatie in Amsterdam Zuidoost die in 2022 zal sluiten, welke ooit is ontstaan uit een oude JJI en voldoende potentiële plekken zou huizen. Voor de Koppeling is al een nieuwe bestemming gevonden. In het najaar 2022 komt meer duidelijkheid over de toekomst van andere locaties gesloten jeugdhulp waar naar gekeken kan worden. Naar alle waarschijnlijkheid zal dit omvormen goedkoper zijn dan modulaire gebouwen vanuit het nieuw te ontwerpen en bouwen.

Het wordt aanbevolen om eerst een goede businesscase te maken, alvorens besloten wordt over het creëren van flexcapaciteit. Mogelijk is het interessanter om gebouwen te realiseren die voor verschillende doelgroepen (bijvoorbeeld asiel, etc.) op Rijksbrede schaal ingezet kunnen worden. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig, waarbij wordt aanbevolen om buiten de vaste kaders te denken.

UITVOERING

- Deze variant is een wijziging in beleid op reservecapaciteit en in stand te houden capaciteit en vereist mogelijk wijzigingen in bekostiging of financiële afspraken om capaciteit te kunnen delen met tbs-instellingen. Tbs-instellingen worden op dit moment bekostigd op basis van daadwerkelijk geleverde prestaties. Financiële risico's, die kunnen ontstaan bij extra capaciteit (niet gebruikte), liggen bij de tbs-instellingen. Om flexcapaciteit goed te kunnen organiseren, dient de systematiek van inkoop en prestatiebekostiging van de tbs-instellingen aangepast te worden.
 - Voor een locatie die goed benut kan worden is een locatie midden in het land wenselijk. Hierdoor is het mogelijk om personeel flexibel in te zetten en worden justitiabelen of andere verblijvers zo centraal mogelijk in het land en daarmee minder ver van hun leefomgeving geplaatst.
 - Voor transformatie van oude locaties moeten er geschikte gebouwen beschikbaar zijn. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) zou implementatie kunnen leiden.
-

- Voorwaarde voor uitvoering van deze variant is dat er ook voldoende gekwalificeerd personeel geworven kan worden, wat binnen de huidige krappe arbeidsmarkt een grote opgave zou zijn.
- Er moet rekening worden gehouden met een periode van een aantal jaren (ca. 6-8 jaar) om dergelijke flexcapaciteit te kunnen realiseren.

EFFECTEN

- **Effectiviteit:** Het vermogen om sneller te kunnen inspelen op toekomstige stijging in de capaciteitsbehoefte. Daarmee wordt voorkomen dat de instroom van zelfmelders wordt stilgelegd, dan wel dat er grote aantallen passanten zijn.
- **Doelmatigheid:** Op lange termijn kan dit leiden tot lagere frictiekosten door minder op- en afschalen.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Bij het doorrekenen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Er wordt uitgegaan van een locatie van 80 plekken, want een kleinere locatie brengt kleinschaligheidskorting (dus extra kosten voor JenV/DJI) met zich mee¹¹¹
- Het ombouwen van een locatie naar een flexlocatie waar ook jeugd detentie in kan, wordt geschat op ongeveer 120 miljoen euro voor 80 plekken¹¹²
- De structurele kosten voor instandhouding bestaan uit huurkosten en onderhoudskosten ter grootte van 8,5 miljoen euro per jaar¹¹³
- In het verleden zijn er frictiekosten geweest variërend van 16 tot 60 miljoen euro.¹¹⁴ Frictiekosten zijn afhankelijk van meerdere onderdelen, waaronder de grootte van het gebouw. In de berekening is uitgegaan van 60 miljoen euro aangezien de huidige JJI's (relatief) grote gebouwen zijn.

Wanneer drie keer frictiekosten kunnen worden vermeden van 60 miljoen euro per keer bij JJI en andere partners (tbs, COA) in de komende tien jaar leidt het creëren van flexcapaciteit tot ongeveer een break-evenresultaat.

NB. De besparingen voor het voorkomen van frictiekosten komen niet tot uiting in de begroting van JenV, omdat daar geen reservering voor is opgenomen.

X MLN. EURO	T	T+1	T+2	T+3	T+4	T+5	T+6	T+7	T+8	T+9	T+10
Ombouwen locatie			+120								
Instandhouding				+9	+9	+9	+9	+9	+9	+9	+9
Voorkomen van frictiekosten					-60			-60			-60
Totaal			+120	+9	-52	+9	+9	-52	+9	+9	-52

¹¹¹ DJI (2022), aangeleverde informatie

¹¹² Ministerie van JenV (2022), aangeleverde informatie

¹¹³ DJI (2022), aangeleverde informatie

¹¹⁴ DJI (2022), aangeleverde informatie

4. Uitstroom

SAMENVATTING

Bij het faciliteren/realiseren van uitstroom bij jeugdigen hebben meerdere partijen een rol. Het systeem goed doorgronden en hoe een en ander in de praktijk werkt/zou moeten werken, bleek lastig. Uit interviews en rapporten komen een tweetal knelpunten naar voren die leiden tot de volgende aanbevelingen:

1. Zorg dat er meer regie wordt gevoerd op het verplichte nazorgtraject bij uitstroom. Er is op dit moment een groot aantal organisaties betrokken wat leidt tot diffuse verantwoordelijkheden. Zorg dat jeugdigen minder verschillende hulpverleners tegenkomen. De vele wisselingen in begeleiders ondermijnen de effectiviteit van nazorg. Ook geven jongeren aan vooral behoefte te hebben aan praktische hulp wat het belang van integraal helpen op verschillende leefgebieden benadrukt.
 2. Borg kennis en expertise voor de inkoop van gespecialiseerde nazorg en borg dat deze tijdig beschikbaar is. Op dit moment is nazorg vaak niet of te laat beschikbaar. Mocht de recente verplichting voor gemeenten om regionaal samen te werken bij de inkoop en organisatie van nazorg niet de gewenste effecten hebben, dan kan landelijke inkoop voor de forensische jeugdzorg verkend worden.
-

4.1 SITUATIE

In grote lijnen geldt dat de risicofactoren voor jeugdcriminaliteit die in paragraaf 2.1 zijn opgesomd ook het risico op recidive voorspellen.¹¹⁵ Drie aanvullende kenmerken zijn hierbij van belang¹¹⁶:

1. **Delict verleden:** Het delictverleden is de laatste jaren een sterkere risicofactor voor recidive geworden. Hierdoor zijn de verschillen toegenomen tussen 'first offenders' en jeugdige justitiabelen met eerdere delicten.
2. **Leeftijd ten tijde van eerste delict:** Hoe jonger, hoe groter de kans op recidive.
3. **Eerder in een JJI hebben gezeten:** Jeugdige daders die in een JJI hebben gezeten recidiveren meer (circa 57%) dan gestrafte daders die niet in jeugdinrichting hebben gezeten (circa 35%). Een verklaring hiervoor is dat dat jeugdigen daders die in een JJI terecht komen doorgaans ook zwaardere delicten hebben gepleegd.

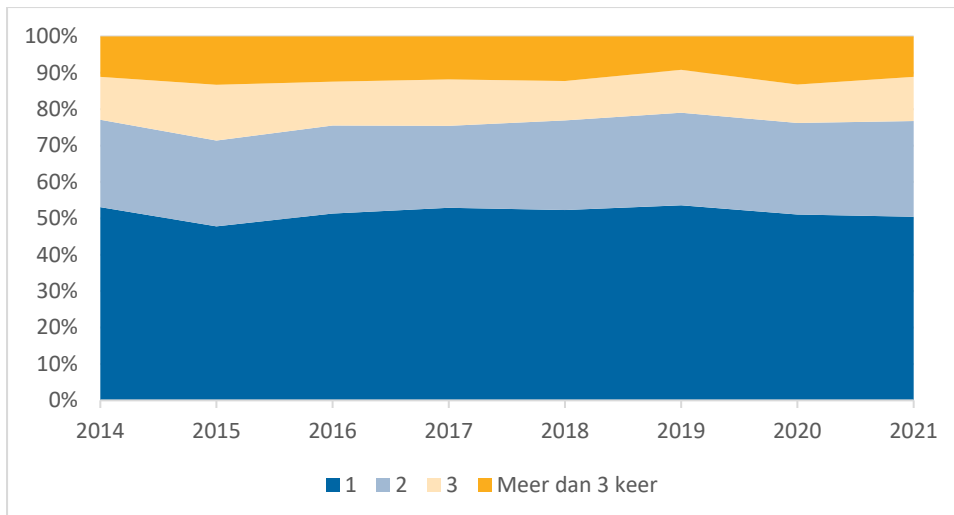
Dit is ook zichtbaar wanneer gekeken wordt naar herhaalde instromers in JJI's binnen vier opeenvolgende jaren inclusief het jaar van de telling.^{117, 118} Daarbij is zichtbaar dat van de jeugdigen die recidiveert meer dan de helft één keer instroomt in vier jaar, een kwart twee keer en een kwart drie of meer keren in vier jaar.

¹¹⁵ WODC (2022), interview

¹¹⁶ WODC (2022), *Vershil in recidivetrends onder jeugdigen, cahier 2022-1*

¹¹⁷ DJI (2022), aangeleverde data

¹¹⁸ Voor elk jaar is gekeken naar 3 jaar ervoor, bijv. voor 2014 naar 2011, 2012, 2013 én 2014. In enkele gevallen kunnen jeugdigen meerdere keren per jaar instromen, het gaat hier dus niet om aantal unieke personen. Ook kan iemand onder ASR instromen in een JJI na eerder in het gevangeniswezen te hebben gezeten.



Figuur 8. Aantal keren dat jongeren zijn ingestroomd in drie voorgaande jaren inclusief jaar van telling.¹¹⁹

4.2 HUIDIG BELEID

Het faciliteren van uitstroom bij jeugdigen is georganiseerd via verschillende gremia en partijen die samenwerken om zorg en andere leefgebieden zoveel mogelijk op orde te hebben bij vrijlating, zie bijlage 5. Het systeem goed doorgronden en hoe deze doorwerkt in de praktijk bleek lastig door gebrek aan kennis hierover op Rijksniveau. Uit interviews en rapporten komen een aantal knelpunten consistent naar voren.

4.3 KNELPUNTEN

4.3.1 COMPLEXE ORGANISATIE VAN NAZORG BELEMMERT SAMENWERKING, EEN INTEGRALE BLIK EN EEN GOEDE OVERGANG

Er is een groot aantal organisaties betrokken bij het organiseren van de nazorg (o.a. in het Trajectberaad), wat het samenwerken bemoeilijkt. De RvdK is verantwoordelijk voor de casusregie in de strafrechtelijke fase en de gemeente is verantwoordelijk voor de re-integratie van ex-JJI pupillen. In enkele gemeenten worden hiervoor zogenaamde re-integratieofficiërs (of vergelijkbare werkwijzen) ingezet, die vanaf dag één in detentie en ook na het vervallen van formele titels de volwassen ex-gedeteneerde actief begeleidt op de vijf leefgebieden zo lang dat nodig is. Het grote aantal betrokken organisaties leidt tot diffuse verantwoordelijkheden, waarbij vaak onduidelijk blijft wie de "eigenaar" is (m.a.w. wie aanspreekbaar is om met de jongere tot een passende oplossing te komen).¹²⁰ Privacywetgeving en/of gebrekkige kennis hierover helpt niet om de juiste informatie te delen.^{121, 122} Niet alleen door samenwerking, maar ook door regelgeving vallen sommige jeugdigen tussen wal en schip, met name bij overgangen tussen (volwassenen-)reclassering en jeugdhulp, waar dit met het ASR het geval kan zijn.¹²³ Een goede overgang is dan niet vanzelfsprekend.

Het is onduidelijk in hoeverre het ministerie van JenV, als verantwoordelijk departement voor de jeugdhulp in strafrechtelijk kader, voldoende zicht heeft op knelpunten bij de overgang in de praktijk. Momenteel wordt door het landelijk ondersteuningsteam Nazorg Jeugd bestaande uit gemeenten en ketenpartners in alle regio's in kaart gebracht welke verbeteringen wenselijk zijn bij

¹¹⁹ DJI (2022), aangeleverde data

¹²⁰ Ministerie van JenV en DJI (2022), interview

¹²¹ Diverse experts (2022), Experts deelsessie 3: uit detentie

¹²² CCV (2022), interview

¹²³ Ministerie van JenV en DJI (2022), interview

de aanpak van de nazorg. Daarnaast is het onduidelijk in hoeverre de beschikbare nazorg voldoende gericht is op het hele systeem van de jeugdige en bijvoorbeeld het zorgen voor bestaanszekerheid. Jeugdigen worden ingeschreven op vacaturebanken en woningsites, maar niet altijd bij de hand genomen bij elke stap die zij moeten zetten.¹²⁴ Soms gebeurt dat wel, bijvoorbeeld door gemeenten die een goede re-integratievoorziening hebben.

Op het gebied van onderwijs gaat de overgang/continuïteit nog niet altijd goed. Scholen vinden het lastig om passend onderwijs te bieden aan jeugdigen die uit een JJI komen. Hierbij zijn er veel verschillen tussen instellingen en bijna driekwart van de uitstromers uit de JJI haalt geen startkwalificatie.¹²⁵ Het feit dat het leven van de jongere niet op alle leefgebieden op orde is helpt niet om recidive te voorkomen.¹²⁶

Daarnaast is de begeleiding vanuit (jeugd)reclassering vaak weer anders dan de begeleiding (indien van toepassing) voorafgaand aan en in de JJI.^{127, 128, 129} De vele wisselingen in begeleiders kunnen de effectiviteit van nazorg verstoren, omdat jeugdigen steeds weer hun verhaal moeten doen en begeleiders waar ze een band mee hebben weer uit beeld verdwijnen. Toch is het in de praktijk lastig te organiseren om tijdens de JJI te starten, bijvoorbeeld wanneer iemand in een JJI aan de andere kant van het land zit.¹³⁰ Daarnaast is bekostiging (of een gebrek hieraan) een struikelblok om deze continuïteit te waarborgen (zie ook 4.3.2.).¹³¹

In het kader van VOM (zie 3.2) is geëxperimenteerd met transforensische zorg (de term voor continuïteit van zorg over de grenzen van instroom en uitstroom uit een JJI heen) in drie pilots. De pilots voor de JJI/FCJ hadden als doel om te komen tot een werkproces of samenwerkingsafspraken om tijdig en passende doorlopende trajecten voor jongeren te realiseren. Uit de pilots komt naar voren dat draagvlak onder ketenpartners aanwezig is, maar dat zij in de praktijk tegen proces- en financieringsafspraken aan lopen onder andere doordat elke gemeente haar financiering op een andere manier kan inrichten. Ook bleek de JJI geen geschikte partij als 'trekker' bij het organiseren van transforensische zorg. Ook geven jongeren in de gesprekken aan vooral behoefte te hebben aan praktische hulp.¹³²

4.3.2 NAZORG NIET (OF VEEL TE LAAT) BESCHIKBAAR

Jeugdigen met minder zware delicten kunnen ook gestraft worden met detentie zonder verplichte nazorg (Toezicht en Begeleiding, TenB) vanuit de jeugdreclassering, waardoor jeugdigen niet geholpen worden in het bestendigen van factoren die beschermen tegen recidive.¹³³ Daarnaast wordt TenB pas ingezet na detentie, omdat detentie een opschortende werking heeft op de ingangsdatum van de proeftijd (en daarmee het toezicht). GI's, die jeugdreclassering uitvoeren, worden door gemeenten pas betaald bij ingangsdatum van TenB waardoor deze eigenlijk te laat start.¹³⁴ De continuïteit van zorg komt daarmee onder druk te staan.

Ook geldt dat 50% van de opgelegde jeugdreclassering en forensische jeugdhulp niet wordt uitgevoerd door een tekort aan (lokale) capaciteit en wachtlijsten voor forensische jeugdhulp.¹³⁵

¹²⁴ *Diverse experts (2022), Expert deelsessie 3: uit detentie*

¹²⁵ *Dienst Uitvoerend Onderwijs (DUO) (2022), aangeleverde informatie*

¹²⁶ *Diverse experts (2022), Expert deelsessie 2: in de jeugdstrafrechtketen*

¹²⁷ *DJI (2022), interview*

¹²⁸ *Teylingereind (2022), werkbezoek*

¹²⁹ *Gemeente Amsterdam (2022), interview*

¹³⁰ *Openbaar Ministerie (2022), interview*

¹³¹ *Teylingereind (2022), werkbezoek*

¹³² *Significant Public (2022), Evaluatieonderzoek omvorming JJI tot FCJ, eindevaluatie (in opdracht van DJI)*

¹³³ *Jeugdzorg Nederland (2022), aangeleverde informatie*

¹³⁴ *Openbaar Ministerie (2022), interview*

¹³⁵ *Openbaar Ministerie (2022), interview*

Dit komt onder andere doordat bepaalde jeugdhulpaanbieders niet inschrijven in een inkoopprocedure en/of geen contract met de gemeente hebben. Dit kan te maken hebben met het feit dat marktwerking het minder aantrekkelijk maakt voor instellingen om in te zetten op zwaardere doelgroepen, met name PIJ.^{136, 137} Ook kan het te maken hebben met het feit dat (zonder goed georganiseerde re-integratie, zoals de RIO- of vergelijkbare werkwijzen) gemeenten de behoeften van de doelgroep onvoldoende in beeld hebben omdat zij onvoldoende gevoed zijn door de RvdK, GI's en 3RO.¹³⁸ Het kan ook zijn dat de gemeente jeugdhulp wel heeft ingekocht, maar aanbieders de zorg niet kunnen leveren door arbeidsmarktproblematiek.¹³⁹ Ook geldt in sommige regio's dat er soms maar één aanbieder is die de noodzakelijke zorg kan leveren, waardoor er geen alternatief in de regio is mocht de jongere daar niet terecht kunnen.¹⁴⁰

Ook is er een tekort aan goede (woon)voorzieningen voor jeugdigen als zij niet naar huis kunnen.^{141, 142} Daarnaast vindt er een transformatie plaats in de gesloten jeugdhulp, waarbij de instroom wordt beperkt en de beschikbare capaciteit daalt. Deze omvorming van de gesloten jeugdhulp kan ertoe leiden dat er onvoldoende geschikte plaatsen zijn voor jongeren die uit JJI uitstromen. Ook vindt er een transformatie plaats naar meer kleinschalige woonvoorzieningen met een laag beveiligingsniveau. Dit kan ertoe leiden dat jeugdigen die uit een JJI komen, met name de PIJ-groep met ingewikkelde zorgproblematiek, minder geschikte vervolgplekken hebben of langer in JJI's blijven dan nodig.¹⁴³ Bij niet tijdig (en passend) ingrijpen op zorg is bekend dat dit recidiveverhogend werkt.¹⁴⁴ Uitstromende PIJ'ers zijn doorgaans 18+, waardoor ze niet met jeugdhulp te maken krijgen maar met (specialistische) ggz-zorg. De aansluiting daarop knelt eveneens, omdat het aanbod beperkt is en de wachtlijsten lang.

4.4 AANBEVELINGEN

Op basis van de knelpunten zijn twee aanbevelingen geformuleerd:

1. Verbeter de overgang vanuit de JJI op alle leefgebieden (integraal) door betere samenwerking; en
2. Zorg ervoor dat benodigde nazorg is ingekocht.

4.4.1 VERBETER DE OVERGANG VANUIT DE JJI OP ALLE LEEFGEBIEDEN (INTEGRAAL) DOOR BETERE SAMENWERKING

Om ervoor te zorgen dat de overgang vanuit de JJI soepeler gaat, is het van belang dat de overgang minder 'hard' wordt. Het moet mogelijk worden voor professionals om over stelsels heen hulpverlening te bieden, zodat jeugdige minder verschillende professionals tegenkomen in de strafrechtketen (zie hiervoor ook de fase overstijgende aanbeveling in hoofdstuk 5). Als een jeugdige bijvoorbeeld in een zorgtraject zit, waarin hij of zij een klik heeft met een jeugdhulpprofessional of andere professional in het sociaal domein en vervolgens in een JJI belandt, dan zou idealiter het contact met de jeugdhulpprofessional moeten worden voortgezet. Uit de pilots omtrent transforensisch werken kwam onder andere naar voren dat de jongeren behoefte hadden aan praktische hulp. Dit benadrukt nog maar eens hoe belangrijk het integraal helpen op verschillende leefgebieden is, dus ook voldoende aandacht voor bijvoorbeeld het aanvragen van een uitkering en het regelen van huisvesting. Ook is het van belang om inzicht te krijgen in de

¹³⁶ *Diverse experts (2022), Expert deelsessie 3: uit detentie*

¹³⁷ *Gemeente Amsterdam (2022), interview*

¹³⁸ *Andersson Elffers Felix (2020), Jeugdhulp in strafrechtelijk kader: Knelpunten in de advisering en tenuitvoerlegging en eerste oplossingsrichtingen*

¹³⁹ *Andersson Elffers Felix (2020), Jeugdhulp in strafrechtelijk kader: Knelpunten in de advisering en tenuitvoerlegging en eerste oplossingsrichtingen*

¹⁴⁰ *Andersson Elffers Felix (2020), Jeugdhulp in strafrechtelijk kader: Knelpunten in de advisering en tenuitvoerlegging en eerste oplossingsrichtingen*

¹⁴¹ *Diverse experts (2022), Expert deelsessie 2*

¹⁴² *Ministerie van JenV en DJI (2022), interview*

¹⁴³ *Ministerie van JenV en DJI (2022), interview*

¹⁴⁴ *Jeugdzorg Nederland (2022), aangeleverde informatie*

verschillende wijzen waarop de financiering van nazorg door gemeenten geregeld is, aangezien dit als knelpunt wordt ervaren.

Om te waarborgen dat jongeren bij uitstroom onderwijs blijven of gaan volgen is een goede overdracht tussen de JJI-schoolinstelling en de reguliere schoolinstelling van belang. Het is belangrijk dat docenten van het onderwijs in de JJI contact kunnen opnemen met onderwijsinstellingen buiten de JJI en vice versa. Goed contact tussen de school behorende bij een JJI en de school van herkomst en/of toekomst en vice versa maakt de kans op een doorbroken leerlijn zo klein mogelijk.

Met de grote hoeveelheid aan betrokken organisaties is het in het verplichte nazorgtraject van belang dat de RvdK meer dan nu de regie moet pakken in het verbinden van alle relevante leefgebieden om de kans op recidive zo klein mogelijk te maken. Het advies is om hierover nadere haalbare afspraken te maken tussen de RvdK en het ministerie van JenV. Als dat niet mogelijk blijkt te zijn, is het advies dat het ministerie van JenV hier via een andere opzet invulling aan geeft waarbij het ministerie zorgt dat partijen elkaar weten te vinden en een gezamenlijk doel voor ogen houden. Dit doel moet het bieden van begeleiding en ondersteuning op de verschillende leefgebieden (tijdens en) na verblijf in een JJI zijn, het perspectief van de jeugdige vergroten en (daarmee) het risico op recidive verkleinen.

4.4.2 ZORG ERVOOR DAT BENODIGDE NAZORG IS INGEKOCHT

Voor de tijdige beschikbaarheid van jeugdhulp in strafrechtelijk en vrijwillig kader, is het nodig om te borgen dat er voldoende kennis is bij (kleine) gemeenten t.a.v. inkoop van deze specialistische zorg. Hiervoor lopen al acties. De minister voor Rechtsbescherming heeft in 2020 per kamerbrief laten weten dat voldoende schaalgrootte hard nodig is om de benodigde kennis en expertise te borgen en betere aansluiting op de justitiële keten te organiseren.¹⁴⁵ De ministeries van JenV en van VWS zijn bezig met een wetsvoorstel 'verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen', wat gemeenten verplicht tot regionale samenwerking bij de inkoop en organisatie van bepaalde vormen van (specialistische) jeugdhulp (waaronder de specialistische jeugd-ggz), specialistische jeugdhulp in het strafrechtelijk kader, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.¹⁴⁶ Indien het bovenregionaal inkopen van strafrechtelijke jeugdhulp niet de gewenste effecten heeft, kan landelijke inkoop van specialistische jeugdhulp in strafrechtelijk kader worden overwogen. Momenteel wordt met het Landelijk Transitie Arrangement (LTA) voor de bredere jeugdhulp als de hoog-specialistische zorg op landelijk niveau ingekocht, waarvan per jaar zulke kleine aantallen jeugdigen gebruik maken, dat het onpraktisch of zelfs onmogelijk is dat het aanbod op (boven)regionaal niveau ingekocht wordt. Dit zou ook voor de forensische jeugdzorg een interessante optie kunnen zijn. Momenteel wordt dit in de Hervormingsagenda Jeugd verkend.

¹⁴⁵ Ministerie van JenV (2020), Kamerbrief: Voortgang aanpak jeugdcriminaliteit

¹⁴⁶ Ministerie van VWS (2022), Kamerbrief: Hervormingen jeugdzorg

5. Fase overstijgende aanbeveling

Dit IBO wordt afgesloten met een knelpunt en daaruit volgende aanbeveling die de fases overstijgt.

5.1 KNELPUNT

Zoals in eerdere hoofdstukken al beschreven is, gaat de overgang tussen verschillende fasen niet altijd goed en verstoren de vele wisselingen in begeleiders de effectiviteit van nazorg. Tijdens zijn/haar strafrechtelijke traject en de overgang naar de gemeente heeft een jeugdige met veel personen te maken. Bij overleggen zijn meerdere partijen betrokken, maar er is niet echt één partij voor langere tijd direct betrokken bij de jongere. Dit is echter wel behulpzaam. Een jongere hoeft dan niet telkens zijn verhaal te vertellen (jongeren haken dan vaak af) en de hulpverlener is in staat door te pakken omdat de begeleiding niet afhankelijk is van het wettelijke kader op dat moment. Tegelijkertijd is het kader van waaruit een partij gaat handelen voor een lange periode een punt van aandacht.

5.2 AANBEVELING

Er wordt aanbevolen om één partij aan te stellen die een jeugdige vanaf de voorkant (bij straf in elk geval bekend bij de RvdK/3RO, en als er al hulp was ook bekend bij de gemeente), gedurende het verblijf in een JJI tot en met de gehele tenuitvoerlegging van de straf contactpersoon is voor een jongere. Deze rol zou kunnen worden toegevoegd aan een bestaande organisatie in de keten, zoals bijvoorbeeld de RvdK, 3RO, de GI of de gemeente. De contactpersoon moet meer zichtbaar worden als aanspreekpunt, de jongere beter kennen én moet de mogelijkheid hebben om partijen bij elkaar te brengen om te organiseren wat nodig is voor de jeugdige, zoals passende hulp of een woning. De medewerker hoeft niet alles zelf te organiseren, zoals bijvoorbeeld inschrijving op een school, maar weet waar hij of zij moet zijn om acties in het belang van de jongere in gang te laten zetten, eventueel door de jongere zelf. Hiermee is het voor de jeugdige duidelijk wie de regie heeft over zijn (straf)proces en bij wie hij/zij terecht kan met hulpvragen.

Dit is een nieuwe taak, waarbij nog een aantal zaken moeten worden uitgedacht zoals:

- Welke partijen heb je nodig en is er nog een onderscheid nodig voor minderjarigen (18-) en meerderjarigen (18+)?
- Hoe lang zou een medewerker gemiddeld nodig hebben per jongere? Een voorstel zou zijn 1 tot 2 uur per week.
- Hoe lang is het wenselijk dat iemand beschikbaar is voor een jongere? Ook dat zal maatwerk zijn, maar te denken valt aan zodra een jongere bij de organisatie bekend is, tot en met een half jaar of een jaar na afronding van het strafrechtelijk kader (of zoveel eerder als alles georganiseerd is op de leefgebieden). Dat is dan al inclusief nazorg, en geeft ruimte om net iets langer betrokken te zijn buiten het strafrechtelijk kader, als dat nog nodig is. Gelet op de veelal complexe situaties van jongeren lijkt een jaar meer wenselijk.

Een berekening is vanwege de onzekerheid in deze variabelen nog niet te maken, temeer omdat de voorgestelde partijen in meer of mindere mate al betrokken zijn bij de jongere, al dan niet via opgelegde voorwaarden door de rechter. Zo is de RvdK al gedeeltelijk betrokken vanuit de casusregie waarbij casusregie voor de jongere onder meer samenhang en continuïteit toevoegt in zijn gang door het jeugdstrafrecht, met een focus op hulp en ondersteuning van de jongere door alle partners in het proces.

6. Bronnen

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Andersson Elffers Felix (2020), Jeugdhulp in strafrechtelijk kader: Knelpunten in de advisering en tenuitvoerlegging en eerste oplossingsrichtingen

Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (2022), website:
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0011756/2021-01-01>

Blokland, Wermink, Robert en Maes (2015), Wederopsluiting na elektronische detentie en reguliere detentie in België in Tijdschrift voor Criminologie

Bureau woordvoering kabinetsformatie (2021), Coalitieakkoord "Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst"

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (2022), website: www.hetccv.nl/over-het-ccv

DJI (2021), Infographic justitiële jeugdinrichtingen 2021

DJI (2022), website: dji.nl/toekomst-justitiele-jeugd/locaties

DJI (2022), website: www.dji.nl/justitiabelen/jongeren-in-detentie/organisatie-rjji

DJI (2022), website: www.dji.nl/justitiabelen/jongeren-in-detentie/straffen-en-maatregelen/

DJI (2022), website: www.dji.nl/justitiabelen/onderwerpen/elektronische-monitoring

Ecorys (2022), Onderzoek kosten en baten RIO: Eindrapportage kwalitatieve MKBA

Gemeente Amsterdam (2022), website: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/overige/acvz/top600/>

Gemeente Amsterdam (2022), website: [https://www.amsterdam.nl/onderwijs-jeugd/preventief-interventie-team-\(pit\)/](https://www.amsterdam.nl/onderwijs-jeugd/preventief-interventie-team-(pit)/)

Halt (2022), website: www.halt.nl/innovaties-van-halt/actuele-projecten/project-samenbloeien

Hermans, VVD (2021), Motie van het lid Hermans (Kamerstukken II, 2021-2022, 35 925, nr. 13)

Hogeschool van Amsterdam (2022), website: www.hva.nl/akmi/gedeelde-content/projecten/projecten-algemeen/jeugdzorg/straatkracht.html

Inspectie Justitie en Veiligheid (2022), Voortgangsbrief intensief toezicht JJI's

Jeugdzorg Nederland (2022), website: www.jeugdzorgnederland.nl/jeugdreclassering/algemeen

Koops-Geuze en Weerman (2021), community sanctions in youth justice compared to other youth crime responses: a meta-analysis

Ministerie van BZK (2022), Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid

Ministerie van JenV (2014), Adolescentenstrafrecht: Aanpak met perspectief

Ministerie van JenV (2018), Eindrapport beleidsdoorlichting justitiële jeugdsancties

Ministerie van JenV (2019), Kamerbrief: Aanpak jeugdcriminaliteit

Ministerie van JenV (2019), Kamerbrief: Contouren breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit

Ministerie van JenV (2019), Kamerbrief: Evaluaties Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ)

Ministerie van JenV (2020), Kamerbrief: Voortgang aanpak jeugdcriminaliteit

Ministerie van JenV (2021), Factsheet 'Aanpak problematische Jeugdgroepen'

Ministerie van JenV (2021), Kamerbrief: Justitiële inrichtingen

Ministerie van JenV (2021), Kamerbrief: Reactie op advies RSJ Korte detenties nader bekeken

Ministerie van JenV (2021), Kamerbrief: Voortgang intensief toezicht JJI's

Ministerie van JenV (2021), Kamerbrief: Voortgangsrapportage High Impact Crimes

Ministerie van JenV (2021), Preventieve aanpak risicojeugd, lessen en aandachtspunten voor gemeenten bij de aanpak van 12-min problematiek

Ministerie van JenV (2022), Kamerbrief Aanpak georganiseerde criminaliteit op hoofdlijnen

Ministerie van JenV (2022), Kamerbrief Brede preventieaanpak (georganiseerde en ondermijnende) jeugdcriminaliteit

Ministerie van JenV (2022), Kamerbrief PMJ-ramingen tot en met 2027

Ministerie van JenV (2022), Ontwerpbegroting 2022, Memorie van Toelichting

Ministerie van OCW (2022), Kamerbrief: Uitwerking verzuimaanpak

Ministerie van SZW (2020), Impulsprogramma Voorkomen van georganiseerde ondermijnende criminaliteit SZW

Ministerie van VWS (2022), Kamerbrief: Hervormingen jeugdzorg

Nederlands Jeugdinstuut (2022), website: www.nji.nl/interventies/alleen-jij-bepaalt-wie-je-bent

Nederlands Jeugdinstituut (2022), website: www.nji.nl/interventies/alles-kidzzz

Nederlands Jeugdinstituut (2022), website: www.nji.nl/interventies/basta

Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR)(2021), Kenmerken van justitiabelen

Openbaar Ministerie (2022), website: www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering-resultaten/richtlijn-en-kader-voor-strafvordering-jeugd

Politie (2022), website: www.politie.nl/informatie/straffen-voor-jeugdcriminaliteit.html

Raad voor de Kinderbescherming (2022), website: www.kinderbescherming.nl/voor-kind-en-ouder/straffen-voor-jongeren/wat-is-een-gedragsbeïnvloedende-maatregel

Raad voor de Kinderbescherming (2022), website: www.kinderbescherming.nl/voor-kind-en-ouder/straffen-voor-jongeren/wat-is-een-taakstraf/werkstraf

Raad voor de Kinderbescherming (2022), website: www.kinderbescherming.nl/voor-kind-en-ouder/straffen-voor-jongeren/wat-is-een-vrijheidsbeperkende-maatregel

Raad voor de Rechtspraak (2022), Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken

Raad voor de Rechtspraak (2022), website: www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtsgebieden/Strafrecht/Paginas/Adolescentenstrafrecht

Raad voor de Rechtspraak (2022), website: www.rechtspraak.nl/Themas/Taakstraffen

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2021), Advies: Korte detenties nader bekeken

Rebel group (2022), Facts & Figures Monitor KVJJ's

Rijksoverheid (2022), website: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/straffen-en-maatregelen/vraag-en-antwoord/hoe-hoog-zijn-de-boetes-in-nederland

Significant Public (2022), Evaluatieonderzoek omvorming JJI tot FCJ, eindevaluatie (in opdracht van DJI)

Skipr (2022), Noodkreet: jeugdstrafrecht in de knel

Spanjaard (2019), Interventies voor vroegtijdige voorkoming van ernstige criminaliteit

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2015), Factsheet De uitvoering van het Jeugdstrafrecht: Na de inwerkingtreding van de Jeugdwet

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2020), De nazorg voor jeugdigen na verblijf in een Justitiële Jeugdinstelling: Handreiking ten behoeve van de invulling van werkafspraken van justitiële organisaties en gemeenten

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2021), Meerjarenagenda Zorg- en Veiligheidshuizen 2021-2024

Verslavingszorg Noord-Holland (2022), website geraadpleegd

VSV Kompas (2022), website: svskompas.nl/resultatenoverzicht/#!/

Wegwijzer Jeugd en Veiligheid (2022), website:
<https://wegwijzerjeugdenveiligheid.nl/instrumenten/ipta>

Wermink, Blokland, Nieuwbeerta, & Tollenaar (2009), Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen: een gematchte vergelijking, in: Tijdschrift voor Criminologie

WODC (2019), Risico- en beschermende factoren in de kindertijd en vroege adolescentie voor high impact crime in de latere adolescentie en jongvolwassenheid

WODC (2020), Criminaliteit en Rechtshandhaving, Tabel 6.18

WODC (2021), Monitor jeugdcriminaliteit: ontwikkelingen sinds begin deze eeuw

WODC (2021), Monitor jeugdcriminaliteit 2020, cahier 2021-9

WODC (2021), Ontwikkelingen in de recidive onder jeugdigen

WODC (2021), Op zoek naar profielen van jeugdige verdachten

WODC (2022), Verschil in recidivetrends onder jeugdigen, cahier 2022-1

Zorg- en veiligheidshuizen (2022), website:
www.zorgenveiligheidshuizen.nl/veiligheidshuizen/veiligheidshuis-noord-limburg-sub/aandachtsgebieden/aanpak-top-x

GERAADPLEEGDE EXPERTS EN ORGANISATIES (EN IN WELKE VORM)

CCV (interview)

Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) (data-aanlevering)

DJI (interview en data-aanlevering)

Gemeente Amsterdam (interview)

Gemeente Dordrecht (expertsessie)

Jeugdzorg Nederland (geraadpleegd per mail)

OM (interview)

Politie (expertsessie)

Prof. Dr. Frank Weerman (interview)

Prof. Dr. Ido Weijers (geraadpleegd per mail)

Reclassering Nederland (expertsessie)

RSJ (expertsessie)

RvdK (expertsessie)

Sociaal Werk (expertsessie)

Teylingereind (werkbezoek)

Vereniging van Nederlandse Jeugdrecht Advocaten (expertsessie)

William Schrikker Groep (expertsessie)

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) (interview)

Taakopdracht

Inleiding

De afgelopen decennia is een daling zichtbaar in jeugdcriminaliteit, maar een stijging van ernstige delicten.¹⁴⁷ Dit is een zorgelijke ontwikkeling waarbij jongeren verantwoordelijk zijn voor een toename van delicten als (vuur)wapens, drugs en zware geweldsdelicten. Voorkomen moet worden dat jongeren met politie en justitie in aanraking komen, doorgroeien tot (geharde) criminelen en daarmee een groot risico lopen op een uitzichtloze toekomst. Een vroeg begin van de criminele carrière en de aanwezigheid van bepaalde risicofactoren kunnen ervoor zorgen dat daders een grotere kans hebben om een langere periode crimineel actief te blijven.

Vaak zijn er al eerder signalen dat het niet goed gaat met een jongere, zoals schoolverzuim en problemen in de thuissituatie. Er is steeds meer (internationaal) onderzoek beschikbaar over de mechanismen van intergenerationele overdracht van crimineel gedrag, waaruit blijkt dat kinderen van ooit veroordeelde ouders een veel groter risico lopen om met justitie in aanraking te komen dan kinderen met ouders zonder antecedenten. Daarnaast heeft 11% tot 13% van de jongeren in justitiële jeugdinstellingen (JJI's) een indicatie voor een licht verstandelijke beperking en circa 30% is mogelijk zwakbegaafd.¹⁴⁸ Eenmaal op het criminele pad komen jongeren hier moeilijk vanaf: recidive onder jeugdige daders is hoog. Ruim een derde van de jeugdige daders en 56% van de ex JJI-pupillen valt binnen twee jaar in herhaling.¹⁴⁹ Mogelijk dat ook gebrek aan perspectief en kansen op de arbeidsmarkt, scholing of huisvesting hieraan ten grondslag liggen. Voor veruit de meeste jeugdigen is het verblijf binnen een JJI van korte duur. Preventief gehechten vormen de grootste groep instromers in de JJI's. Ongeveer 50% van deze jeugdigen staat binnen een maand weer buiten.¹⁵⁰ Dit heeft consequenties voor wat binnen het kader van de vrijheidsbeneming mogelijk is.

Een kleine groep jongeren die in aanraking komt met criminaliteit, komt uiteindelijk terecht in een JJI. Door de beperkte volumes van de JJI's leidt een toename van behoefte aan detentieplekken al snel tot druk op de instellingen: de beheersingsmogelijkheden om hierop te anticiperen zijn beperkt. De behoefte aan detentieplekken wordt geraamd met het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Nadat het model een jarenlange daling en uiteindelijke stabilisatie liet zien, is in 2019 besloten de overcapaciteit af te stoten en instellingen te sluiten. Er is gestart met het programma Vrijheidsbeneming op Maat (VOM) en laagbeveiligde capaciteit gerealiseerd in de vorm van Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd (KVJJ's). Daarmee is ingezet op meer maatwerk voor gerichte screening en differentiatie in beveiligingsniveau en zorgintensiteit. De JJI's zijn specialistische voorzieningen, wat resulteert in een hoge dagprijs. Daardoor leidt een hogere bezetting snel tot een kostenstijging.

¹⁴⁷ WODC (2021), *Monitor jeugdcriminaliteit: ontwikkelingen sinds begin deze eeuw*

¹⁴⁸ Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR)(2021), *Kenmerken van justitiabelen*

¹⁴⁹ WODC (2021), *Ontwikkelingen in de recidive onder jeugdigen*

¹⁵⁰ Ministerie van JenV (2019), *Kamerbrief: Aanpak jeugdcriminaliteit*

De meest recente ramingen laten zien dat de capaciteitsbehoefte aan JJI-plekken, voor met name de hoogbeveiligde plekken, blijft stijgen.

Raming	Benodigd aantal plaatsen in					
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PMJ2019	398	400	402	402	402	402
PMJ2020	402	387	380	358	358	358
PMJ2021	519	517	517	514	514	514
PMJ2022	569	583	595	595	599	596

Ontwikkeling PMJ2019-2022: benodigde operationele capaciteit per jaar volgens opeenvolgende ramingen

Op dit moment loopt Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) tegen de grenzen van de huidige capaciteit aan. Dit heeft recent geleid tot onder andere het tijdelijk openen van een extra locatie. Er is ook een wachtlijst ontstaan van jongeren die hun straf in vrijheid afwachten ('zelfmelders'), waardoor er voor deze jongeren geruime tijd verstrijkt tussen het vonnis en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf. Het tekort zit niet alleen in de beschikbaarheid van JJI-plekken, maar ook in de beschikbaarheid van personeel. Het verloop van medewerkers is groot en er bestaat een reëel risico dat op termijn onvoldoende personeel beschikbaar is. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie Justitie en Veiligheid, de Inspectie voor het Onderwijs en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben recentelijk aandacht gevraagd hiervoor.¹⁵¹

Doelstelling

Dit IBO heeft als doel om beleidsvarianten in beeld te brengen gericht op een meer toekomstbestendige en beheersbare aanpak van jeugdcriminaliteit zodat toekomstige ontwikkelingen zoals nieuwe criminaliteitsfenomenen en schommelingen in capaciteitsbehoefte goed opgevangen kunnen worden. De vragen in de opdracht aan de werkgroep zijn breed geformuleerd. De werkgroep heeft de ruimte om hier nadere focus in aan te brengen gedurende de uitvoering van het onderzoek. Daarbij wordt zowel één 20% intensiveringsvariant als één 20% besparingsvariant uitgewerkt t.o.v. het basispad.

De grondslag bestaat in ieder geval uit de bijdrage van Justitie en Veiligheid aan DJI voor de justitiële jeugdplaatsen zoals opgenomen in onderstaande tabel. Afhankelijk van de afbakening die door de werkgroep vastgesteld zal worden, kunnen nog aanvullende posten onderdeel worden van de grondslag.

x 1.000 euro	2021	2022	2023	2024	2025	2026
DJI – Justitiële jeugdplaatsen	176.910	174.546	173.366	175.442	176.581	176.581

Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep wordt gevraagd om verschillende beleidsvarianten in kaart te brengen voor een toekomstbestendige aanpak van jeugdcriminaliteit. Om tot deze varianten te komen worden eerst verkennende vragen uitgewerkt:

- Wat zijn de kenmerken van jongeren die met jeugdcriminaliteit in aanraking komen en in hoeverre is er een ontwikkeling zichtbaar in criminaliteitsfenomenen?

¹⁵¹ Voortgangsbrief intensief toezicht inspecties JJI's | Brief | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (igj.nl)

- Welke (historische) ontwikkelingen zijn zichtbaar in de wijze waarop jeugdstraf(recht) wordt toegepast?
- Op welke wijze beïnvloeden beleidskeuzes op andere terreinen zoals onderwijs, jeugdhulp, sociaal domein, wonen en het veiligheidsdomein de in- en uitstroom in de jeugdstrafrechtketen (zowel positief als negatief)?
- Hoe verhoudt het Nederlandse jeugdsanctiebeleid zich internationaal en welke lessen zijn hieruit te trekken voor Nederland?

Vervolgens worden maatregelen uitgewerkt die de aanpak van jeugdcriminaliteit toekomstbestendig maken. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- **Het voortraject** dat zich in het leven van een jongere afspeelt voordat hij of zij in aanraking komt met criminaliteit.
 - o Worden de interventies in het onderwijs en het gemeentelijk domein gericht op het voorkomen van jeugdcriminaliteit op dit moment optimaal ingezet en zo nee, welke maatregelen zijn er nodig om dit te verbeteren?
 - o Welke goede voorbeelden van initiatieven op gemeentelijk niveau op gebied van vroeg signalering en inzet van onderwijs zijn bekend en kunnen mogelijk breder worden ingezet?
- **De instroom en doorstroom** in de jeugdstrafrechtketen, waarbij het van belang is dat jongeren een passende sanctie opgelegd krijgen. Daarbij is gegeven bovenstaande ontwikkelingen in de capaciteit van de JJI's speciale aandacht voor beheersbaarheid van dit domein.
 - o Zijn JJI's de juiste plek voor de ouder en zwaarder wordende doelgroep en zo ja, zijn ze hiertoe goed genoeg uitgerust, bijvoorbeeld in het aanbod van onderwijs?
 - o Wat zijn de mogelijkheden voor betekenisvolle alternatieven voor straffen korter dan drie maanden?
 - o Hoe kan in de toekomst flexibel worden ingespeeld op fluctuaties in de instroom bij JJI's, zowel in de inzet van JJI-plekken als in het aantrekken en behouden van goed personeel?
 - o Hoe ontwikkelt de prijs van JJI-plekken zich in de tijd en in hoeverre is hier meer doelmatigheid mogelijk?
- **Uitstroom** uit de jeugdstrafrechtketen, waarbij het van belang is dat jongeren niet opnieuw de fout in gaan en recidiveren.
 - o Welke maatregelen kunnen worden getroffen om jongeren die in aanraking komen met het jeugdstrafrecht meer perspectief te bieden?
 - o Welke maatregelen worden momenteel door JJI's samen met maatschappelijke partners, zoals onderwijs, gemeenten en reclassering, genomen die zorgen voor uitstroom, vermindering van recidive, nazorg en resocialisatie van jongeren uit JJI's en hoe kan dit waar nodig worden verbeterd?

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van JenV, AZ, FIN, VWS, BZK, OCW, SZW en het SCP. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van de Ministeries van Fin en JenV.

Het IBO zal starten in januari 2022 en wordt uiterlijk afgerond in juni 2022.

Samenstelling werkgroep

NAAM	FUNCTIE	MINISTERIE VAN
Maarten Ruys	Voorzitter	
Roos Prins-Bruyning	Secretaris	Justitie en Veiligheid
Ashna Biere	Secretaris	Justitie en Veiligheid
Linda Halling	Secretaris	Financiën
Renske Kroeze	Secretaris	Financiën
Elske van Amelsfort	Werkgroeplid	Justitie en Veiligheid
Michiel Gorsse	Plv. Werkgroeplid	Justitie en Veiligheid
Hans de Pooter	Werkgroeplid (tot 30 april 2022)	Financiën
Nadine van Engen	Werkgroeplid (vanaf 30 april 2022)	Financiën
Wijnand Stevens	Werkgroeplid	Algemene Zaken
Renate van Lijssel	Plv. Werkgroeplid	Algemene Zaken
Wendela Kuper	Werkgroeplid	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Menno de Graaf	Werkgroeplid	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Andy Clijnk	Plv Werkgroeplid	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Karen Graver	Werkgroeplid	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Fer Nieuweboer	Plv Werkgroeplid	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Martijn Sanders	Werkgroeplid	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Raquel Haakmat	Plv Werkgroeplid	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Enkele voorbeelden van preventieve interventies

1. Programma's gericht op risicogroepen

- *De Top X-aanpak in de zorg- en veiligheidshuizen (ZVH-en).*
Bij de Top X aanpak werkt het ZVH nauw samen met tal van instellingen en diensten binnen de gemeente op het gebied van (beschermd/begeleid) wonen, werk & inkomen, schuldhulpverlening en dagbesteding. Ook zoekt het ZVH samenwerking met buurt- en wijkteams.¹⁵²
- *Top600*
De Top600 van de gemeente Amsterdam is een persoonsgebonden integrale aanpak en richt zich op ongeveer 600 meest actieve plegers van delicten als overvallen, straatroven, woninginbraken, zware mishandeling en drugscriminaliteit. De doelen van de Top600 aanpak zijn: het verminderen van terugvallen in criminaliteit(recidive) door snel, streng en consequent te straffen en straf met zorg te combineren, het voorkomen van terugval en hulp bieden om het leven weer op orde te krijgen en het voorkomen dat minderjarige familieleden ook in de criminaliteit belanden. Aan de Top600 zijn ruim 40 organisaties verbonden. Zij werken nauw samen om veelplegers en hun directe omgeving van het criminele pad af te halen en te houden. Elke persoon op de Top600-lijst krijgt een regisseur, die de ingrepen op het gebied van zorg en veiligheid coördineert. Van de personen op de Top600 is de recidivedaling qua gedagvaarde zaken sinds inzet 30-50% en van mensen die uit de Top600 zijn uitgestroomd is de afname 60%.¹⁵³

2. Initiatieven van ketenpartners

- *Wie grijpt in?*
Lesprogramma van het OM 'Wie Grijpt In?': het lesprogramma waarin officieren van justitie en studenten rechten met leerlingen in gesprek gaan over hun eigen rol in een veilige samenleving. 'Wie Grijpt In?' is een lesprogramma voor alle niveaus van het middelbaar onderwijs en het MBO. Het daagt jongeren uit om, aan de hand van thema's en onderwerpen die raakvlakken hebben met hun eigen leefwereld, na te denken over de Nederlandse rechtstaat, een veilige samenleving en *hun eigen rol in de samenleving*. Via *de vraag wat maatschappelijk als goed of fout wordt ervaren wordt er toegewerkt naar de werking van het strafrecht*.
- *#samenbloeien*
Een project van jongerenwerkers en Halt-medewerkers die zich samen inzetten voor kwetsbare jongeren zodat deze jongeren veerkrachtiger worden en zich weerbaarder voelen in moeilijke situaties. Gemeenten kopen deze interventie in. In Volendam loopt bijvoorbeeld een project over groepsdruk, waarbij Halt en jongerenwerk onder andere samen voorlichting geven op scholen om de weerbaarheid tegen groepsdruk te verbeteren.¹⁵⁴
- *Straatkracht*
Een project dat in 2020 is gestart door Jeugdbescherming Regio Amsterdam,

¹⁵² *Zorg- en veiligheidshuizen (2022)*, website: <https://www.zorgveiligheidshuizen.nl/veiligheidshuizen/veiligheidshuis-noord-limburg-sub/aandachtsgebieden/aanpak-top-x>

¹⁵³ *Gemeente Amsterdam (2022)*, website: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/overige/acvz/top600>

¹⁵⁴ *Halt (2022)*, website: <https://www.halt.nl/innovaties-van-halt/actuele-projecten/project-samenbloeien>

Jeugdbescherming en Jeugdreclassering William Schrikker Stichting en Expertisecentrum Partners voor Jeugd met subsidie van het ministerie van JenV en Netwerk Effectief Jeugdinstel Amsterdam. Het doel van Straatkracht is het verbeteren van de aanpak van jeugdreclassering om jongeren te helpen los te komen uit criminele netwerken, met specifieke aandacht voor jongeren met een lichtverstandelijke beperking (LVB) en eerder zicht te krijgen op 'rising stars'.¹⁵⁵

- *Kapot Sterk (RIEC Midden Nederland/ team Straatwaarden)*
Kapot Sterk is een modulair onderwijsprogramma. Doel van het programma is het vergroten van weerbaarheid tegen verleidingen uit de wereld van (jeugd) criminaliteit. Daarbij kun je denken aan drugs gerelateerde delicten, maar ook aan High Impact Crimes, overvallen, (woning) inbraken, straatroven en overige geweldsdelicten. De bereidheid om mee te gaan in groepsdruk kan een grote uitdaging zijn. Deze uitdaging wordt bespreekbaar gemaakt en worden lokale partners zoals de politie, Halt, het OM, jongerenwerk, de scholen en positieve rolmodellen gemobiliseerd. In Utrecht is er een pilot gedraaid op twee scholen, wat na de pilot is uitgebreid naar vijf scholen.

(3) Preventieve interventies met impuls van JenV

- *BASTA!*
BASTA! is een ambulante methode om te voorkomen dat kinderen delictgedrag ontwikkelen of herhalen. De doelgroep van de interventie zijn kinderen jonger dan 12 jaar die vanwege risicovol signaal- of delictgedrag in aanraking zijn gekomen met de politie, hulpverlening of medewerkers van een basisvoorziening zoals onderwijs en welzijnswerk. BASTA! maakt gebruik van risicotaxatie om in te schatten hoe groot de kans op herhaling is en om risicofactoren te selecteren die het strafbare gedrag van het kind beïnvloeden. Op basis daarvan wordt een plan van aanpak opgesteld met interventies die gericht zijn op de risicofactoren binnen het kind of het gezin. Deze interventie is onder andere geïmplementeerd bij Jeugdbescherming Overijssel en de effectiviteit is goed onderbouwd bevonden door het NJI.¹⁵⁶
- *Alles Kidzzz*
Alles Kidzzz is een individuele op maat aangeboden sociaal cognitieve gedragsinterventie die zich richt op kinderen in de bovenbouw van het basisonderwijs die een verhoogde mate van externaliserend probleemgedrag laten zien. Het doel is verminderen van agressief en bevorderen van pro-sociaal gedrag, waarbij het reduceren van de kans op ontwikkeling van een gedragsstoornis het lange termijn doel is. De aanpak wordt op school uitgevoerd door een getrainde professional, waarbij ook ouders en leerkracht worden betrokken. In de aanpak wordt met een competentie-analyse duidelijk wat de sterke en verbeterpunten van het kind zijn, waarna hier met actieve werkvormen tijdens de sessie en oefeningen thuis mee aan de slag wordt gegaan.¹⁵⁷
- *Preventief Interventie Team (PIT)*
Ook zette de gemeente Amsterdam in 2011 het PIT op om kinderen tussen 5 en 12 jaar met antisociaal en grensoverschrijdend gedrag beter te kunnen helpen en later crimineel gedrag te voorkomen. Via scholen en de Top600 aanpak (broertjes en zusjes van) worden kinderen aangemeld. Met een screening door de Universiteit Leiden wordt vervolgens bekeken in hoeverre de kinderen 'sociaal leerbaar' worden geacht. Hierna wordt maatwerk

¹⁵⁵ Hogeschool van Amsterdam (2022), website: <https://www.hva.nl/akmi/gedeelde-content/projecten/projecten-algemeen/jeugdzorg/straatkracht.html>

¹⁵⁶ Nederlands Jeugdinstituut (2022), website: <https://www.nji.nl/interventies/basta>

¹⁵⁷ Nederlands Jeugdinstituut (2022), website: <https://www.nji.nl/interventies/alles-kidzzz>

ingezet door PIT coaches, ervaren hulpverleners, voor onbepaalde tijd. Er zijn inmiddels honderden kinderen geholpen met PIT en bij 80% van de kinderen was een duidelijke verbetering in hun gedrag te zien op school en thuis.¹⁵⁸

- *Alleen jij bepaalt wie je bent (AJB)*

AJB heeft als doel het voorkomen en verminderen van overlastgeven en delinquent gedrag bij jongeren van 12 tot en met 18 jaar die onderwijs volgen aan een praktijkschool of de basis- of kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo. De jongeren krijgen een gestructureerde vrijetijdsbesteding in de vorm van deelname aan een teamsport op een lokale sportvereniging in de buurt van hun school, waarbij zij worden begeleid door specifiek geselecteerde en opgeleide trainers (rolmodel). Het richt zich op het versterken van onder andere relaties, houding en vaardigheden. De interventie duurt twee jaar voor zes tot acht uur per week en wordt uitgevoerd volgens een vaste methodiek. Er zijn op dit moment 31 gemeenten in Nederland die gebruik maken van de erkende interventie. Eerste onderzoek liet zien dat deelnemers en/of hun leerkrachten minder gedragsproblemen, een betere werkhouding op school, een betere omgang met autoriteit, een betere vrijetijdsbesteding, minder delinquente vrienden en minder beïnvloedbaarheid rapporteerden. Deelnemers kwamen twee keer minder vaak in contact met de politie en worden drie keer minder vaak veroordeeld voor een misdrijf dan jongeren uit een controlegroep. In maart 2019 is AJB erkend door het NJI als effectief.¹⁵⁹

- *Integrale Persoonsgerichte Toeleiding naar Arbeid (IPTA)*

IPTA heeft als doel te voorkomen dat kwetsbare adolescenten van 16 tot en met 27 jaar afglijden naar de criminaliteit. Er moet een duidelijke aanwijzing zijn dat iemand aan het afglijden is naar de criminaliteit (bijvoorbeeld bekend bij politie of de jongere heeft strafbare feiten gepleegd). De kern van de aanpak is dat de jongeren intensief worden begeleid door een coach richting stage, school of werk. IPTA wordt momenteel in acht gemeenten gebruikt als interventiemethode, waaronder Eindhoven en Zoetermeer.¹⁶⁰

- *Re-integratieofficier (RIO)*

Voor de doelgroep (ex-)gedetineerde geweldplegers (18-27 jaar) met hardnekkige multiproblematiek wordt ingezet met de re-integratie-officier of werkwijze: de RIO. Deze doelgroep is doorgaans lastig te motiveren met een hoog recidive gehalte en heeft intensieve langdurige begeleiding nodig.¹⁶¹

(4) Rijksbrede programma's en aanpakken

- Integrale aanpak High Impact Crimes (HIC). Onder HIC-delicten vallen delicten met een grote impact op het slachtoffer en diens omgeving, zoals woninginbraken, overvallen, straatroof en geweldsdelicten. Typerend voor de HIC-aanpak is de strategische inzet van (een mix van) dadergerichte, situationele en slachtoffergerichte preventieve en repressieve maatregelen. Voorbeelden van dadergerichte preventieve maatregelen zijn de genoemde preventieve interventies in de derde paragraaf van deze bijlage. Bij dadergerichte repressieve maatregelen kan gedacht worden aan de Bad-aanpak, gericht op daders van ernstige gewelds- en drugsdelicten die niet meer te beïnvloeden zijn via gedragsinterventies en andere ondersteunende maatregelen. Bij deze dadergroep ligt de nadruk op straffen, toezicht houden en afpakken.¹⁶²
- De aanpak van ondermijnende criminaliteit, ook bekend als Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit (BOTOC), heeft naar aanleiding van de moord op advocaat Derk

¹⁵⁸ Gemeente Amsterdam (2022), website: [https://www.amsterdam.nl/onderwijs-jeugd/preventief-interventie-team-\(pit\)/](https://www.amsterdam.nl/onderwijs-jeugd/preventief-interventie-team-(pit)/)

¹⁵⁹ Nederlands Jeugdinstituut (2022), website: <https://www.nji.nl/interventies/alleen-jij-bepaalt-wie-je-bent>

¹⁶⁰ Wegwijzer Jeugd en Veiligheid (2022), website: <https://wegwijzerjeugdenveiligheid.nl/instrumenten/ipta>

¹⁶¹ Ecorys (2022), Onderzoek kosten en baten RIO: Eindrapportage kwalitatieve MKBA

¹⁶² Ministerie van JenV (2021), Kamerbrief: Voortgangsrapportage High Impact Crimes

Wiersum in 2019 een impuls gekregen. Er wordt ingezet op het sterker aanpakken van de criminele (drugs-)industrie en het weerbaarder maken van de samenleving tegen ondermijnende criminaliteit. De komende periode worden de plannen nader uitgewerkt met concrete maatregelen.¹⁶³ Het ministerie van JenV werkt hierbij onder andere samen met het ministerie van SZW in het tijdelijke 'impulsprogramma voorkomen van georganiseerde ondermijnende criminaliteit'. Hierbij wordt beoogd de voedingsbodem voor ondermijnende criminaliteit weg te nemen aan de hand van drie pijlers: 1) Het bieden van (nieuw) perspectief aan kwetsbare jongeren, waarbij in geprioriteerde wijken gemeenten worden geholpen jongeren in beeld te krijgen die geen school, werk en of een uitkering hebben. 2) Het beschermen van kwetsbare uitkeringsgerechtigden en 3) Onderzoek en analyse.¹⁶⁴

- Het NPLV van het ministerie van BZK uit juli 2022 richt zich met de vierde pijler op preventie van jeugdcriminaliteit en versterken van weerbaarheid.¹⁶⁵ Naast de coördinerend minister voor VRO, zetten de minister van OCW, de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, de minister van SZW, de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, de minister van BZK, de minister van JenV, de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van VWS substantieel en structureel in op preventie van jeugdcriminaliteit, zoals georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, vermogens- en geweldsdelicten. Dit geeft het Kabinet vorm door in te zetten op een domein overstijgende en gebiedsgerichte preventieve aanpak jeugdcriminaliteiten mede door versterking van de justitiële functie in de wijk in een aantal gebieden, een aanvullende brede flexibele aanpak in andere wijken en versterking van de jeugdstrafrechtketen. De wijken uit dit programma komen deels overeen met de wijken waar de meeste jongeren in JJI's vandaan komen (zie paragraaf 2.1), maar mist ook een aantal wijken zoals Amsterdam Noord en Oost, Rotterdam West, Utrecht Kanaleneiland en wijken in Gouda en Zoetermeer.
- Voor de aanpak van overlast gevende of criminele jeugdgroepen en -netwerken bestaat een landelijke modelaanpak voor lokale partijen die vorig jaar is onderzocht en herijkt. Het Centrum voor Criminaliteitsbestrijding en Veiligheid biedt waar nodig ondersteuning bij toepassing van de aanpak.¹⁶⁶

¹⁶³ Ministerie van JenV (2019), Kamerbrief: Contouren breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit

¹⁶⁴ Ministerie van SZW (2020), Impulsprogramma Voorkomen van georganiseerde ondermijnende criminaliteit SZW

¹⁶⁵ Ministerie van BZK (2022), Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid

¹⁶⁶ Ministerie van JenV (2021), Factsheet 'Aanpak problematische Jeugdgroepen'

Stappen in jeugdstrafrechtketen

Politie

Wanneer een delict wordt gepleegd door een jongere zijn er verschillende mogelijkheden. Jongeren onder de 12 jaar kunnen niet worden vervolgd. Bij deze gevallen kan de Politie wel gewoon 'optreden', zoals aanhouden en verhoren. Bij '12-minners' die een strafbaar feit plegen wordt altijd een zorgmelding gedaan. Jongeren ouder dan 12 jaar kunnen ook een mondelinge waarschuwing (reprimande) van de Politie krijgen met als doel dit proportioneel en pedagogisch verantwoord af te handelen en recidive te voorkomen.¹⁶⁷

Halt

De Halt-afdoening is een kortdurende pedagogische interventie voor jeugdigen die na het plegen van een strafbaar feit met het strafrecht in aanraking komen. Doordat de Halt-afdoening een buitenstrafrechtelijke interventie is, voorkomt de jeugdige daarmee een strafblad. Het is de meest geëigende afdoening bij grens verkennend opgroeiedrag van betrekkelijk geringe ernst van jeugdigen bij wie de kans klein wordt geacht dat zij een criminele carrière zullen ontwikkelen. Onderdelen van de Halt-afdoening zijn: reflectie op gedrag, het betrekken van de ouders, het versterken van sociale vaardigheden, herstel richting het slachtoffer en een blik op de toekomst. Gedurende de uitvoering wordt gesignaleerd op risico's en zorgen. Als een jongere hulp nodig heeft verwijst Halt door naar zorg.¹⁶⁸

Openbaar Ministerie

Wanneer een jongere een zwaarder strafbaar feit pleegt of in herhaling valt, dan komt een zaak bij het OM terecht. Het OM weegt vervolgens de feiten en maakt de keuze of afdoening OM voldoende is of dat de zaak voorgeleid moet worden aan de rechter. Het OM heeft bij een OM-afdoening uitsluitend de bevoegdheid om taakstraffen en bijvoorbeeld geldboetes op te leggen. Het opleggen van een gevangenisstraf is dus niet toegestaan. Wanneer iemand een strafbaar feit heeft gepleegd waar een (langere) gevangenisstraf op staat, dan mag het OM dus geen voorstel doen om een strafzaak te voorkomen. In dit geval moet de strafzaak worden behandeld bij de strafrechter.¹⁶⁹

Rechter

Wanneer het OM de zaak voor de rechter brengt, zijn in principe de regels van het jeugdstrafrecht van toepassing. Sinds 2014 kunnen 16 tot 23-jarigen worden berecht onder het zogenoemde ASR.¹⁷⁰ Hiermee heeft de rechter de keus om het jeugdstrafrecht of het volwassenstrafrecht toe te passen, afhankelijk van de mentale ontwikkeling van de jongere. Het doel is dat de rechter jongeren en jongvolwassenen daarmee passender sanctie kan opleggen.

Bij de meeste zaken zal een jongere tot 18 jaar volgens het jeugdstrafrecht worden veroordeeld en een jongvolwassene van 18 jaar of ouder volgens het volwassenenstrafrecht. In bijzondere gevallen kunnen jongeren die 16 of 17 jaar oud zijn op het moment dat ze het delict plegen, volgens het volwassenenstrafrecht worden veroordeeld. Als het OM overweegt om bij een jongere het volwassenenstrafrecht toe te passen, dan adviseert de RvdK hierover aan de rechter.¹⁷¹

¹⁶⁷ Politie (2022), website: <https://www.politie.nl/informatie/straffen-voor-jeugdcriminaliteit.html>

¹⁶⁸ Politie (2022), website: <https://www.politie.nl/informatie/straffen-voor-jeugdcriminaliteit.html>

¹⁶⁹ Openbaar Ministerie (2022), website: <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering-resultaten/richtlijn-en-kader-voor-strafvordering-jeugd>

¹⁷⁰ Raad voor de Rechtspraak (2022), website: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtsgebieden/Strafrecht/Paginas/Adolescentenstrafrecht>

¹⁷¹ Ministerie van JenV (2014), *Adolescentenstrafrecht: Aanpak met perspectief*

De rechter kan verschillende straffen opleggen. In het Jeugdstrafrecht zijn er drie hoofdstraffen: geldstraf, taakstraf en jeugddetentie. Laatstgenoemde wordt alleen opgelegd bij zware misdrijven en kan in combinatie met een geld- of taakstraf worden opgelegd en geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk. Hierbij geldt dat als een jeugdige niet aan de voorwaarden voldoet binnen de proeftijd de straf alsnog wordt uitgevoerd.

Straf	Toelichting
Geldstraf	Bij overtredingen wordt vaak in ieder geval een geldboete opgelegd. De geldboete varieert met de aard en ernst van de overtreding en kan tussen de € 3 en de € 4.500 bedragen. De inning van geldstraffen wordt gedaan door het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). ¹⁷²
Taakstraf	De taakstraf is een straf voor minder zware misdrijven of misdrijven onder verzachtende omstandigheden. Tijdens de taakstraf, ook wel werkstraf genoemd, moet de gestrafte werk doen waarvoor hij niet wordt betaald. Gedacht kan worden aan werk als hulp in de keuken van het bejaardentehuis, plantsoendienst, vuil prikken op straat of graffiti verwijderen. Via het Jeugdstrafrecht bestaat tevens de mogelijkheid tot een leerstraf. Hierbij volgt de jongere een training om zijn onderliggende probleem aan te pakken, zoals verslaving of gedragsproblemen. De coördinatie van taakstraffen ligt bij de RvdK. ^{173 174}
Vrijheidsstraf	Indien een jongere zich schuldig maakt aan een misdrijf, dan kan deze naast een geldstraf en/of taakstraf tevens jeugddetentie opgelegd krijgen. Voor jongeren tot 16 jaar geldt dat zij maximaal 12 maanden opgesloten kunnen worden in een justitiële jeugdinrichting, boven deze leeftijdsgrens geldt een maximum van 24 maanden. De uitvoering van vrijheidsbenemende straffen wordt gedaan door de DJI.

Ook kan een rechter maatregelen opleggen in aanvulling op straffen. Dit zijn maatregelen zoals een schadevergoeding en onttrekking aan het verkeer, maar ook maatregelen die tot detentie leiden, zoals PIJ, een gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) en vervangende Jeugddetentie.

Maatregel	Toelichting
Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen (PIJ) ¹⁷⁵	Bij een zogeheten PIJ-maatregel wordt een jongere met gebrekkige mentale ontwikkeling of psychische stoornis intensief behandeld en begeleid in een JJI, om zo herhaling van het gedrag te voorkomen. Een PIJ-maatregel duurt minimaal 3 en maximaal 7 jaar, waarbij de jongere in het laatste jaar onder strikte voorwaarden en begeleiding van de (jeugd)reclassering de JJI mag verlaten.
Gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) ¹⁷⁶	Als een PIJ-maatregel te zwaar wordt geacht maar een voorwaardelijke straf te licht, dan kan de rechter overgaan tot een zogeheten gedragsbeïnvloedende maatregel (kortweg GBM). Een GBM voorziet in het volgen van trainingen of behandelingen die er op gericht zijn om bepaald gedrag te doen toenemen of afnemen.
Vervangende jeugddetentie of hechtenis ¹⁷⁷	Wanneer een veroordeelde minderjarige een taakstraf of GBM niet (naar behoren) uitvoert, of een geldboete niet (volledig) voldoet, dan kan deze vervangende jeugddetentie tegemoet zien. De jongere

¹⁷² Rijksoverheid (2022), website: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/straffen-en-maatregelen/vraag-en-antwoord/hoe-hoog-zijn-de-boetes-in-nederland>

¹⁷³ Raad voor de Rechtspraak (2022), website: <https://www.rechtspraak.nl/Themas/Taakstraffen>

¹⁷⁴ Raad voor de Kinderbescherming (2022), website: <https://www.kinderbescherming.nl/voor-kind-en-ouder/straffen-voor-jongeren/wat-is-een-taakstraf/werkstraf>

¹⁷⁵ DJI (2022), website: <https://www.dji.nl/justitiabelen/jongeren-in-detentie/straffen-en-maatregelen/>

¹⁷⁶ Raad voor de Kinderbescherming (2022), website: www.kinderbescherming.nl/voor-kind-en-ouder/straffen-voor-jongeren/wat-is-een-gedragsbeïnvloedende-maatregel

¹⁷⁷ DJI (2022), website: <https://www.dji.nl/justitiabelen/jongeren-in-detentie/straffen-en-maatregelen/>

	belandt dan voor bepaalde tijd (maximaal drie tot vier maanden) achter slot en grendel in een justitiële jeugdinrichting.
Vrijheidsbeperkende maatregel ¹⁷⁸	Een vrijheidsbeperkende maatregel kan door de rechter of het OM worden opgelegd om recidive te voorkomen. De jeugdige mag zich in dat geval voor een periode van maximaal 2 jaar niet in een bepaald gebied begeven of geen contact hebben met bepaalde personen. Ook kan bevolen worden dat hij of zij zich op gezette tijden meldt bij de politie.

¹⁷⁸ Raad voor de Kinderbescherming (2022), website: www.kinderbescherming.nl/voor-kind-en-ouder/straffen-voor-jongeren/wat-is-een-vrijheidsbeperkende-maatregel

Vorbereiding op vrijlating

ITB'ers binnen DJI begeleiden jongeren tijdens detentie in de voorbereiding op het leven na detentie. Ze helpen met het vinden van een woonplek, werk en passend onderwijs, maar ook in het omgaan met schulden en het invullen van vrije tijd. Het doel hiervan is om jongeren uit te laten stromen naar onderwijs of werk. Hiervoor wordt samengewerkt met ketenpartners zoals de RvdK, het OM, de (jeugd)reclassering, onderwijsvoorzieningen buiten de JJI en gemeenten. Het Landelijk instrumentarium jeugdstrafrechtketen (LIJ) ondersteunt professionals hierbij door op gestructureerde wijze informatie te verzamelen en analyseren over de jeugdige en zijn leefomgeving en zo tot onderbouwde adviezen en beslissingen te komen.

Ook wordt beoogd dat door de verschillende ketenpartners de nazorg reeds tijdens detentie wordt voorbereid in een zogenaamde nazorgtafel. Een week na binnenkomst van de jongere in detentie bespreken de jeugdreclassering, de RvdK DJI en vaak gemeenten alle informatie over de jongere. Vervolgens maken zij afspraken over wat er tijdens en vanaf het moment dat de jeugdige de JJI weer zal verlaten in het kader van de nazorg moet gebeuren op de verschillende leefgebieden. Daarbij wordt geput uit de voorzieningen van de gemeente of regio waar de jeugdige naar toe gaat. Indien mogelijk worden ouders betrokken bij het trajectberaad.

De RvdK, een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van JenV, is verantwoordelijk voor casusregie in de jeugdstrafrechtketen, met als doel de cohesie tussen de verschillende ketenpartners te bevorderen. De RvdK volgt het strafrechttraject vanaf de melding van de Politie tot en met het bieden van nazorg door de Jeugdreclassering. De RvdK adviseert de rechter of het OM over Jeugdhulp opleggen in een strafrechtelijk kader, over het inzetten van jeugdreclassering en is verantwoordelijk voor het bieden van passende nazorg.

Nazorg na vrijlating

Wanneer de jongere uit de JJI komt gaat dit over op nazorg. Doel is door het bieden van begeleiding en ondersteuning (tijdens en) na verblijf in een JJI, het perspectief van de jeugdige te vergroten en (daarmee) het risico op recidive te verkleinen.

Wettelijke grondslag

Er zijn drie wegen waarlangs jongeren nazorg kunnen ontvangen:

1. Verplichte nazorg met strafrechtelijke grondslag (bijzondere voorwaarden bij schorsing of vonnis, opgelegd door de rechter).
2. Vrijwillige nazorg met strafrechtelijke grondslag. Dit kan worden ingezet wanneer (nog) geen sprake is van begeleiding in het kader van verplichte nazorg, terwijl zowel de jeugdige zelf als de RvdK vinden dat begeleiding door de jeugdreclassering nodig is.
3. Vrijwillige nazorg zonder strafrechtelijke grondslag. In een situatie waarin de jeugdige de JJI verlaat zonder dat sprake is van verplichte nazorg, kan vrijwillige begeleiding door de jeugdreclassering aangeboden worden.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2020), *De nazorg voor jeugdigen na verblijf in een Justitiële Jeugdinrichting: Handreiking ten behoeve van de invulling van werkafspraken van justitiële organisaties en gemeenten*

Bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid

Voor alle nazorg die in vrijwillig en strafrechtelijk kader conform het Jeugdstrafrecht wordt opgelegd geldt dat dit op grond van de Jeugdwet jeugdhulp betreft. Dat betekent dat gemeenten hier financieel verantwoordelijk voor zijn. Dit kan bijvoorbeeld de invulling van het STP bij jongeren met een strafrestant van drie maanden of meer zijn, of de voorwaardelijke beëindiging van de PIJ. Gemeenten kopen deze zorg in bij GI's voor jeugdreclassering. Het is mogelijk dat bij 16- tot 23-jarigen de (volwassen)reclassering verantwoordelijk is voor de nazorg. De bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het ministerie van JenV en dus niet, zoals bij de begeleiding door de GI, bij de gemeente. Deze nazorg wordt uitgevoerd door een van de (3RO): Reclassering Nederland, Verslavingsreclassering ggz en Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering.

Uitvoering nazorg

Welke partij nazorg biedt is afhankelijk van hoe lang en onder welke maatregel jongeren in een JJI hebben verbleven.¹⁸⁰ Doorgaans geldt dat jongeren die kort in een JJI hebben verbleven, en een maatregel hulp en steun (strafrechtelijk kader) opgelegd hebben gekregen, nazorg in de vorm van Jeugdreclassering van een GI ontvangen. Voor jongeren die lang in een JJI hebben verbleven neemt de jeugdreclassering (GI) of 3RO (volwassen reclassering) de begeleiding en toezicht van de JJI over. Bij jongeren met een PIJ-maatregel wordt zes maanden voor uitstroom afspraken gemaakt tussen JJI en 3RO en een plan van aanpak opgesteld.

Kortom, de uitvoering van nazorg in strafrechtelijk kader vindt met name door de (jeugd)reclassering (GI of 3RO) plaats. Zij begeleiden en houden toezicht op basis van de gezamenlijk gemaakte afspraken. Met en voor jongeren die uitstromen uit een JJI worden deze afspraken gemaakt. Het doel is dat deze afspraken:

- Op de persoon zijn afgestemd: gericht op het bereiken van een stabiele situatie op de voor hem relevante leefgebieden (huisvesting, ID-bewijs, werk/school, financiën en zorg);
- Sluitend zijn: de begeleiding en/of zorg vóór, tijdens en na verblijf in de JJI, alsmede na het vervallen van de strafrechtelijke titel gaat naadloos in elkaar over;
- Integraal zijn: op basis van een zo compleet mogelijk beeld, door de inzet, samenhang en afstemming tussen de verschillende betrokken partijen

Jeugdreclassering wordt opgelegd bij vonnis en loopt tijdens proeftijd, dat is (bijna) altijd 2 jaar. Nadat de strafrechtelijke titel is beëindigd kan het nodig zijn, dat de gemeente de koers van de gezamenlijk gemaakte afspraken voortzet. Uiteindelijk valt de nazorg volledig onder de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Aanvullend hierop is de gemeente Dordrecht in 2019, met financiering van JenV, gestart met de pilot RIO, die zich richt op (ex-)gedetineerde geweldplegers (18-27 jaar) met hardnekkige multi problematiek. Doel is de jeugdige meer perspectief te bieden door in te zetten op vijf basisvoorwaarden: identiteitsbewijs, werk en inkomen, huisvesting, zorg en (geen) schulden. De RIO werkt hierin samen met DJI, 3RO, OM, Politie en lokale (zorg-)organisaties. Eerste resultaten van de pilot lijken te wijzen op meer zelfredzaamheid, beter zicht op de doelgroep bij gemeenten en meer regelruimte voor maatwerk. In 2021 zijn ook de gemeenten Den Haag, Arnhem, Haarlemmermeer en Amersfoort hiermee gestart.

¹⁸⁰ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2015), *Factsheet De uitvoering van het Jeugdstrafrecht: Na de inwerkingtreding van de Jeugdwet*

Lijst met afkortingen

3RO	Drie reclasseringsorganisaties
AJB	Alleen jij bepaalt wie je bent
ASR	Adolescentenstrafrecht
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
BJJ	Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen
BOTOC	Brede offensief tegen ondermijnende criminaliteit
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ED	Elektronische detentie
FCJ	Forensisch Centra Jeugd
G4	De vier grootste steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
GI	Gecertificeerde Instelling
HAVO	Hoger algemeen voortgezet onderwijs
HIC	High Impact Crimes
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
IPTA	Integrale Persoonsgerichte Toeleiding naar Arbeid
ITB	Individueel Traject Begeleider
JENV	Justitie en Veiligheid

JJI	Justitiële Jeugdinrichting
JR	Jeugdreclassering
KVJJ	Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd
LBU	Laag beveiligde unit
LIJ	Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen1
LTA	Landelijk Transitie Arrangement
LVB	Lichte verstandelijke beperking
MAS	Methodische Aanpak Schoolverzuim
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs
NJI	Nederlands Jeugdinstituut
NPLV	Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
PIJ	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
PIT	Preventie Interventie Team
PMJ	Prognosemodel Justitiële Ketens
RIO	Re-integratieofficier
RSJ	Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
STP	Scholings- en trainingsprogramma
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TBS	Terbeschikkingstelling
VMBO	Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNJA	Vereniging van Nederlandse Jeugdrecht Advocaten

VOM	Vrijheidsbeneming Op Maat
VSO	Voortgezet speciaal onderwijs
VWO	Voortgezet wetenschappelijk onderwijs
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wams	Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZVH	Zorg- en Veiligheidshuis
