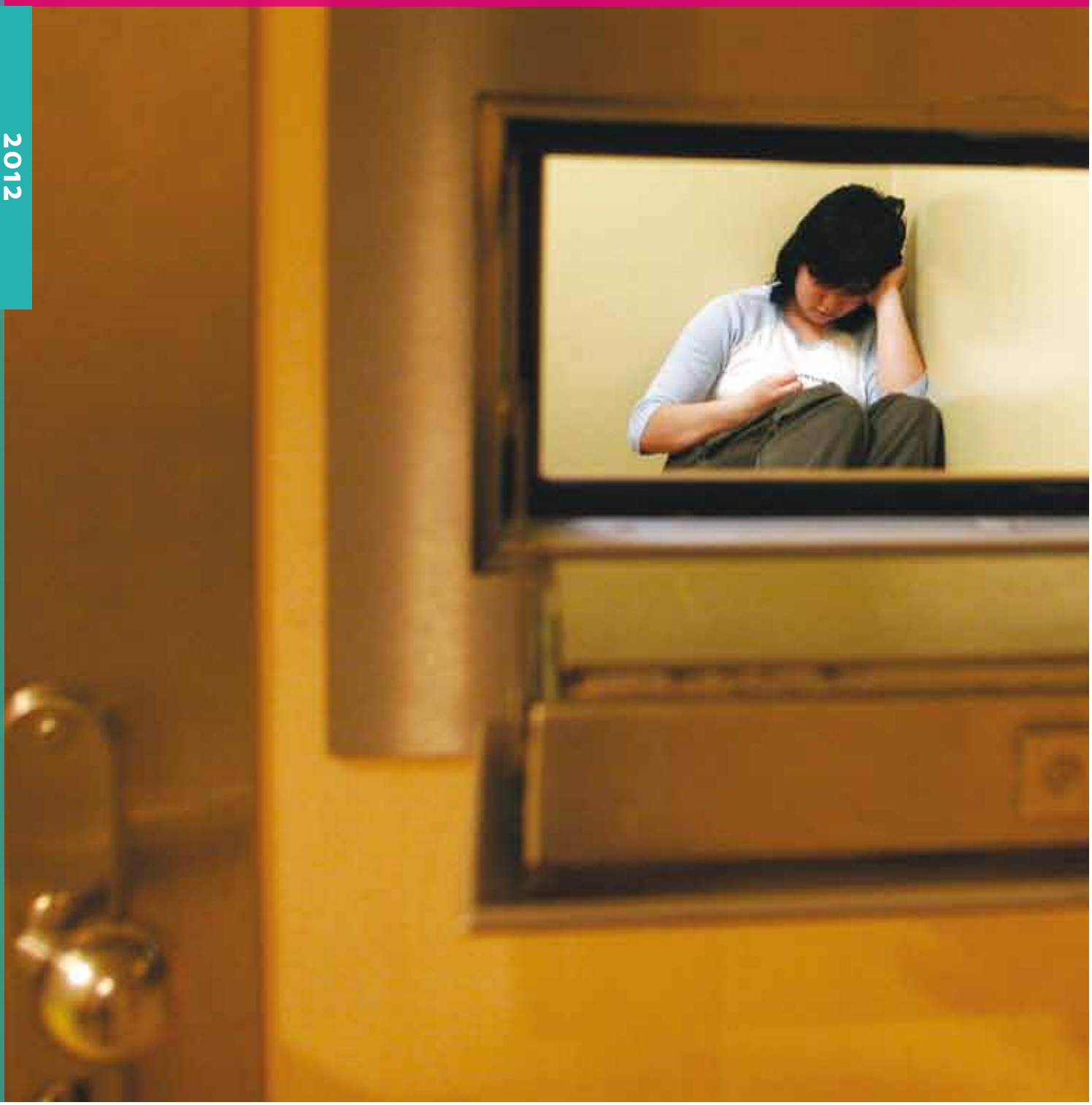
Algemene Rekenkamer

Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen

Terugblik

2012



Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2011–2012

31 215 Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen

Nr. 7 **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 maart 2012

Hierbij bieden wij u het op 16 maart 2012 door ons vastgestelde rapport «Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen; Terugblik» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

kst-31215-7
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2011–2012

31 215 Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen

Nr. 8 **RAPPORT: TERUGBLIK**

Inhoudsopgave

		pag
DEEL 1	**CONCUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES**	**3**
1	**Over dit onderzoek**	**4**
1.1	De bedoeling van terugblikonderzoek	4
1.2	Introductie op het onderwerp: detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen	5
1.3	Leeswijzer	8
2	**Conclusies en aanbevelingen**	**10**
2.1	Hoofdconclusie	10
2.2	Kwaliteit van detentie en behandeling in JJI's	10
2.2.1	Aanbevelingen 2007	10
2.2.2	Conclusies medio 2011	11
2.3	Kwaliteit van nazorg aan criminele jeugdigen	12
2.3.1	Aanbevelingen 2007	12
2.3.2	Conclusies medio 2011	12
2.4	Effecten van beleid	13
2.4.1	Aanbevelingen 2007	13
2.4.2	Conclusies medio 2011	14
2.4.3	Aanbevelingen 2011	15
3	**Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer**	**17**
3.1	Reactie staatssecretaris van Veiligheid en Justitie	17
3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	19
Overzicht aanbevelingen en toezeggingen 2007 en conclusies en aanbevelingen 2011		**21**
DEEL 2	**ONDERZOEKSBEVINDINGEN**	**25**
1	**Inleiding**	**26**
1.1	Thematische introductie	26

kst-31215-8
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

1.1.1	Beleid en financieel belang	26
1.1.2	Specifiek beleid met betrekking tot JJI's	27
1.1.3	Verantwoordelijkheden van de minister en ketenpartners	28
1.1.4	Justitiële jeugdinrichtingen	29
1.2	Actuele ontwikkelingen	30
1.2.1	Scheiding civiel- en strafrechtelijk geplaatste jeugdigen	30
1.2.2	Leegstand in JJI's	31
1.2.3	Beleidsprioriteiten	32
1.3	Onderzoeksinhoud en -aanpak	33
1.3.1	Onderzoeksinhoud	33
1.3.2	Onderzoeksaanpak	34
1.4	Leeswijzer	34
2	**Kwaliteit van detentie en behandeling in JJI's**	**35**
2.1	Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2007	35
2.1.1	Geconstateerde problematiek	35
2.1.2	Aanbevelingen bij detentie en behandeling	35
2.2	Stand van zaken 2011	36
2.2.1	Wet- en regelgeving gewijzigd	36
2.2.2	Algemene randvoorwaarden verbeterd	36
2.2.3	Planmatige aanpak in opzet aanwezig	37
2.2.4	Evidence-based werken in de implementatiefase	38
2.2.5	Ondersteunende informatievoorziening in ontwikkeling	38
2.2.6	Actuele ontwikkelingen	39
2.2.7	Algemene kwaliteitsverbetering	40
2.3	Samenvattende bevindingen	41
3	**Kwaliteit van nazorg aan criminele jeugdigen**	**42**
3.1	Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2007	42
3.1.1	Geconstateerde problematiek	42
3.1.2	Aanbevelingen bij nazorg	43
3.2	Stand van zaken 2011	43
3.2.1	Programma's aanpak jeugdcriminaliteit	43
3.2.2	Geleidelijke overgang van wettelijke basis voorzien	44
3.2.3	Jeugdreclassering en gemeente eerder betrokken bij traject	45
3.2.4	Verplichte nazorg in herziene Beginselenwet	47
3.2.5	Informatievoorziening ketenpartners	48
3.2.6	Samenwerking ketenpartners	49
3.3	Samenvattende bevindingen	50
4	**Effecten van beleid**	**52**
4.1	Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2007	52
4.1.1	Geconstateerde problematiek	52
4.1.2	Aanbevelingen bij effecten van beleid	52
4.2	Stand van zaken 2011	53
4.2.1	Getroffen maatregelen	53
4.2.2	Prestaties en effecten fragmentarisch zichtbaar	53
4.2.3	Huidige problematiek van effectmeting	54
4.2.4	Methode om effecten vast te stellen niet beschikbaar	54
4.2.5	Kosteneffectiviteit buiten beeld	55
4.3	Samenvattende bevindingen	55
Bijlage 1 Geraadpleegde instanties		**58**
Bijlage 2 Gebruikte afkortingen en definities		**59**
Literatuur		**61**

DEEL 1 CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoek

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms niet. Sinds 2004 toetst de Algemene Rekenkamer systematisch de effecten van haar aanbevelingen. Wij monitoren over een langere periode – zo nodig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Sommige aanbevelingen gaan immers over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport presenteren wij de resultaten van onze terugblikactiviteiten op het onderzoek *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen* (Algemene Rekenkamer, 2007), dat wij op 4 oktober 2007 hebben gepubliceerd. De toenmalige staatssecretaris van Justitie heeft, mede namens de ministers van Justitie en voor Jeugd en Gezin, in reactie op dat rapport toegezegd onze aanbevelingen op te pakken, mede in het licht van verbetertrajecten die reeds waren ingezet. Het gaat om verbetertrajecten als voortvloeisel uit het rapport van de gezamenlijke inspecties (Gezamenlijke inspecties, 2007) alsmede als uitvloeisel uit de zogenoemde PIJ-brief (Justitie, 2006a). Onze aanbevelingen en de reactie van de bewindspersonen daarop zijn verwoord in ons rapport uit 2007 evenals in de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer (Justitie, 2007a). Er zijn nu ruim vier jaar verstreken. De verbetermaatregelen zijn ongeveer een jaar geleden door het ministerie afgerond. Er breekt voor de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) een nieuwe periode aan: zij moeten met verminderde capaciteit hun kwaliteit borgen.

Dat is voor ons het moment om terug te kijken of onze aanbevelingen zijn opgevolgd. Een overzicht van onze aanbevelingen is opgenomen direct na dit deel 1 (pagina's 21–24). De centrale vraag die wij met dit terugblikonderzoek willen beantwoorden is of de maatregelen die na ons onderzoek uit 2007 zijn genomen er aan bijdragen dat jeugdigen na hun detentie, behandeling en nazorg succesvol terugkeren naar de maatschappij en dus geen delicten meer plegen (niet recidiveren).

Om deze centrale vraagstelling te beantwoorden hebben wij de volgende vijf onderzoeksvragen geformuleerd:
- Welke maatregelen hebben destijds de minister van Justitie en thans de minister van Veiligheid en Justitie genomen om de detentie, behandeling en nazorg van criminele jeugdigen te verbeteren?
- Passen deze maatregelen bij onze aanbevelingen alsmede bij de toezeggingen die de toenmalige minister van Justitie gedaan heeft?
- Zijn de maatregelen op het terrein van de nazorg geïmplementeerd in JJI's alsmede bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)?
- Wat zijn de eerste resultaten van de genomen maatregelen?
- Beschikt de minister van Veiligheid en Justitie over een gestandaardiseerd instrument om de effecten te meten, namelijk het meten van de mate waarin sprake is van recidive?

De onderzoekswerkzaamheden zijn in oktober 2011 afgerond. Dit betekent dat de verstrekte informatie de stand van zaken tot en met oktober 2011 weergeeft en dat het laatste jaarcijfer dat van 2010 betreft.

1.2 Introductie op het onderwerp: detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen

De JJI's hebben tot taak vrijheidsbenemende straffen en maatregelen voor jeugdigen in het uiterste geval tot de leeftijd van maximaal 23 jaar, uit te voeren. In het eerste kader beschrijven we de drie verschillende groepen jeugdigen die in een JJI verblijven. Tabel 1 (zie volgende pagina) bevat enkele kerngegevens over de JJI's (voor een toelichting op de begrippen verwijzen wij naar bijlage 2).

Drie soorten groepen jeugdigen in een JJI

In algemene zin kunnen drie groepen jeugdigen onderscheiden worden, die op strafrechtelijke basis in een justitiële jeugdinrichting verblijven:
- jeugdigen in preventieve hechtenis: deze jeugdigen worden verdacht van een strafbaar feit en zijn in afwachting van een uitspraak van de (kinder)rechter;
- jeugdigen met detentiestraf: deze jeugdigen hebben een vrijheidsstraf opgelegd gekregen;
- jeugdigen met PIJ-maatregel: deze jeugdigen hebben een geweldsdelict of zedendelict gepleegd én er is sprake van een ontwikkelstoornis of psychische aandoening; de rechter heeft daarom een «plaatsing in een inrichting voor jeugdigen» opgelegd.

Naast deze strafrechtelijk geplaatste jeugdigen verblijven ook Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's) in een JJI. Deze jeugdige vreemdelingen zijn zonder ouders of wettelijk voogd naar Nederland gekomen. Op jaarbasis stromen gemiddeld 200 AMV's de JJI's in; gemiddeld verblijven er 30 AMV's in de JJI's (VenJ, 2011b). Deze groep valt buiten het bereik van ons onderzoek. De genoemde aantallen jeugdigen die in een JJI instromen dan wel verblijven, zijn dan ook exclusief deze jeugdige vreemdelingen.

In een JJI verblijven criminele jeugdigen in de leeftijd van twaalf tot achttien jaar, met een uitloop naar maximaal 23 jaar.[1] In 2007 bedroeg de strafrechtelijke instroom bijna 2 800 jeugdigen, in 2010 ongeveer 2 250 jeugdigen. Van deze instroom is circa 85% van de jeugdigen in voorlopige hechtenis, de overige 15% zit een detentiestraf uit of heeft een maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ-maatregel).

[1] Een maximale detentiestraf voor een 16 of 17 jarige is 24 maanden. Als het om het opleggen van een PIJ-maatregel gaat, dan kan deze maatregel twee maal verlengd worden met steeds twee jaar. Dit alles betekent dat een jeugdige maximaal tot 23 jaar in een JJI kan verblijven.

Tabel 1 Enkele kerngegevens over justitiële jeugdinrichtingen

	2007	2007	2010	2010
Aantal inrichtingen	14		11	
Aantal locaties bij de inrichtingen	25		15	
Capaciteit in aantal plaatsen	2 778		1 244	
Bezetting in aantal plaatsen[1]	2 356		681	
Totaal strafrechtelijke instroom in aantal jeugdigen	2 790		2 255	
waarvan preventieve hechtenis		2 319		1 885
waarvan jeugddetentie		424		325
waarvan PIJ		47		45

[1] De bezetting in aantal plaatsen bestaat in 2007 uit plaatsen voor zowel straf- als civielrechtelijke jeugdigen. Per 1 januari 2010 is de scheiding straf-civielrechtelijk jeugdigen geheel voltooid en bestaat de bezetting uit alleen plaatsen voor strafrechtelijk geplaatste jeugdigen. De aantallen zijn exclusief de plaatsen van AMV's.

Bron: Ministerie van VenJ/DJI (2011b)

In 2007 waren er veertien JJI's, in 2010 elf en medio 2011 tien. De capaciteit is in de periode 2007–2010 meer dan gehalveerd. Dit is niet alleen gerealiseerd door het aantal inrichtingen terug te brengen van veertien naar tien, maar ook door het aantal locaties dat de JJI's hebben te verminderen van 25 naar 15. De bezetting is sterker gedaald dan de capaciteit. Dit heeft geleid tot leegstand (zie deze paragraaf, tweede relevante ontwikkeling *Groeiende leegstand in JJI's*).

In de begroting 2012 (VenJ, 2011a) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) is voor het werk van JJI's circa € 272 miljoen opgenomen.[2] De gemiddelde kostprijs die de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) voor een plaats per dag in een JJI vergoedt, zal in 2012 € 563 bedragen.[3]

Bij de zorg voor jeugdigen in een JJI en de nazorg na het verblijf zijn verschillende partners in de strafrechtketen (ketenpartners) betrokken. De minister van VenJ is verantwoordelijk voor de effectieve aanpak van de jeugdcriminaliteit. Hij stuurt door middel van regelgeving, kaderstelling, financiering en bestuurlijke afspraken met gemeenten.
DJI zorgt namens de minister voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen die de rechter heeft opgelegd. DJI stuurt de JJI's[4] aan, waarvan de directies verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van sancties (straffen of maatregelen, zoals bijvoorbeeld nachtdetentie, jeugddetentie of PIJ-maatregel).
De Raad voor de Kinderbescherming heeft een toezichthoudende taak bij strafzaken. De jeugdreclassering is een taak van de bureaus jeugdzorg, die vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincies. De jeugdreclassering is een pedagogische interventie bij minderjarigen in het kader van strafrechtelijke omstandigheden; zij is verantwoordelijk voor een op maat gesneden begeleidingsplan met als belangrijkste doel te voorkomen dat de jeugdige opnieuw strafbare feiten pleegt.
De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de nazorg aan de jeugdige na afloop van de sanctie. In deel 2, § 1.1.3 beschrijven we de verantwoordelijkheden van de ketenpartners uitvoeriger.

Sinds het verschijnen van ons rapport hebben drie ontwikkelingen plaats gevonden die relevant zijn voor de context van dit terugblikonderzoek.

Scheiding straf- en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen
Ten eerste is de scheiding tussen de straf- en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen in 2008 ingezet en in 2009 afgerond. Met ingang van 2010 verblijven alleen de strafrechtelijk geplaatste jeugdigen in een JJI. De civielrechtelijk geplaatste jeugdigen verblijven in instellingen voor

[2] Gekozen is voor de begroting 2012, omdat deze tot stand is gekomen onder het kabinet-Rutte/Verhagen. In deze begroting is de herschikking van de ministeries en programma's verwerkt en zijn de beleidsprioriteiten van dit kabinet opgenomen. Zo zijn onderdelen van het Programma voor Jeugd en Gezin teruggegaan naar het Ministerie van (Veiligheid en) Justitie, waardoor de begroting 2012 vergelijkbaar is met die van 2007.
[3] Het gaat hier om de kosten die door de JJI's gemaakt worden voor detentie, behandeling en nazorg (bijvoorbeeld voor het bijwonen van netwerk- en trajectberaden) van criminele jeugdigen. Het is een gemiddelde, omdat de kosten samenhangen met de soort inrichting (rijksinstellingen of particuliere instellingen) alsmede met het al dan niet specialistische karakter van een plaats. Kosten voor onderwijs in een JJI vallen hier buiten, evenals de kosten die andere ketenpartners maken (Raad voor de Kinderbescherming, (Jeugd)reclassering, gemeenten).
[4] Het betreffen rijksinstellingen en particuliere instellingen.

gesloten jeugdzorg, thans genoemd *Jeugdzorg*^{Plus} . Door deze scheiding zijn JJI's 50–60% van hun «populatie» kwijtgeraakt. Dit heeft invloed gehad op de bezetting van de JJI's, ofwel op de leegstand (zie volgende ontwikkeling).

Jeugdigen met strafrechtelijke titel en jeugdigen met civielrechtelijke titel

Jeugdigen met strafrechtelijke titel
Deze jeugdigen hebben een strafbaar feit begaan, waardoor ze in voorlopige hechtenis geplaatst en/of veroordeeld zijn op basis van het jeugdstrafrecht. Deze veroordeling betreft een vrijheidsbenemende straf en/of een PIJ-maatregel. Deze jeugdigen worden in een JJI geplaatst.

Jeugdigen met civielrechtelijke titel
Deze jeugdigen hebben ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen. Hun situatie moet gestabiliseerd worden en/of er moet een einde gemaakt worden aan een crisissituatie. Voor plaatsing is een Machtiging Gesloten jeugdzorg nodig op basis van de Wet op de jeugdzorg. De jeugdigen worden met ingang van 2010 in een instelling voor Jeugdzorg^{Plus} geplaatst, daarvoor werden ze geplaatst in JJI's.

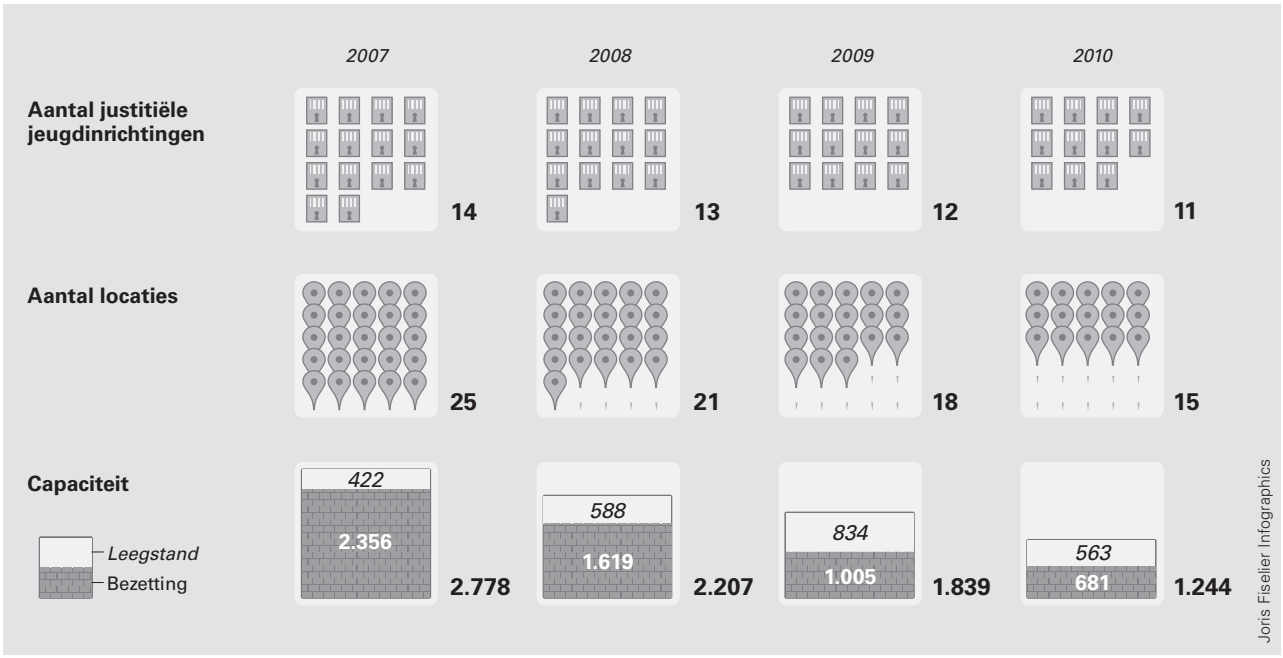
Groeiende leegstand in JJI's
Ten tweede is leegstand ontstaan in de JJI's. Lag in 2007 de leegstand op 15%, in 2010 is dit opgelopen tot 45%. De leegstand in de JJI's hangt samen met een dalende strafrechtelijke instroom (zie figuur 1, volgende pagina). Deze daling is in 2005 ingezet, maar werd tot medio 2009 grotendeels gecompenseerd door de instroom van civielrechtelijk geplaatste jeugdigen. Nadat de scheiding tussen straf- en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen geheel geëffectueerd was, werd de leegstand in JJI's duidelijk zichtbaar. De daling van de strafrechtelijke instroom hangt samen met een aantal, deels samenhangende ontwikkelingen. Wij noemen (VenJ 2010b):
– verandering in de aard van de jeugdcriminaliteit, waarbij het aantal ernstige delicten is afgenomen;
– voorkeur bij organisaties in de jeugdstrafrechtketen voor zorg en behandeling van jeugdigen boven opsluiting in een JJI, omdat vrijheidsbeneming door hen wordt gezien als een uiterst middel;
– inzet van andere (alternatieve) sancties voor een effectieve en persoonsgerichte aanpak van jeugdige delinquenten.

De staatssecretaris van VenJ heeft in november 2010 maatregelen aangekondigd om de leegstand te lijf te gaan, zoals het terugbrengen van de capaciteit van de JJI's door het sluiten van JJI's (VenJ, 2010b). In de periode 2007–2010 daalde het aantal JJI's reeds van 14 naar 11, het aantal locaties van 25 naar 15. In deze periode van scheiding van de civiel- en strafrechtelijk geplaatste jeugdigen zijn een aantal (locaties van) JJI's omgevormd tot instellingen voor Jeugdzorg^{Plus}. In november 2010 geeft de staatssecretaris van VenJ aan dat op basis van recente prognoses van de capaciteitsbehoefte aan JJI-plaatsen[5] er verdere capaciteitsdaling moet plaatsvinden tot 950 plaatsen, waarvan 800 plaatsen operationeel. Hij beziet ook andere bestemmingen voor (locaties van) JJI's, bijvoorbeeld als behandelinstelling voor licht verstandelijk gehandicapten of als locatie voor beschermde opvang van AMV's. Medio 2011 ligt het aantal JJI's op tien. Deze maatregelen vond de staatssecretaris van VenJ nodig, omdat

[5] Het gaat om de prognoses die door het WODC zijn opgesteld. Deze zijn gepubliceerd in *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2015* (2010). Den Haag: WODC.

voor het in stand houden van ongebruikte plaatsen jaarlijks een bedrag gemoeid is van naar schatting € 100 miljoen.

Figuur 1 Achtergrondgegevens over leegstand in JJI's, 2007–2010



Bron: Ministerie van VenJ/DJI (2011b)

Prioriteiten kabinet-Rutte/Verhagen
Ten derde is in deze periode het kabinet-Rutte/Verhagen aangetreden. In het regeerakkoord (VVD en CDA, 2010) van dit kabinet is een tweetal prioriteiten opgenomen, die relevant zijn voor ons terugblikonderzoek. Het betreft voorgenomen bezuinigingen op het accres van het gemeentefonds, die mogelijk van invloed zijn op de financiering van de nazorg door gemeenten.[6] Daarnaast heeft het kabinet-Rutte/Verhagen het voornemen een stelselherziening door te voeren, waarbij alle taken op het terrein van de jeugdzorg overgeheveld zullen worden naar de gemeenten. Hiervoor is een langdurige transitiefase voorzien (Algemene Rekenkamer, 2011). De overdracht naar de gemeenten van de justitiële taken bij de jeugdreclassering en jeugdbescherming vormt naar verwachting het sluitstuk. De verwachting najaar 2011 was dat deze laatste overheveling in 2016 zal plaatsvinden.[7] Hoe de overdracht gebeurt, is nog niet vastgesteld. Het kabinet heeft voor de totale overdracht een efficiencykorting voorzien van € 300 miljoen op een totaalbedrag van totaal ruim € 1,5 miljard in 2011. Onbekend is hoeveel van de efficiencykorting betrekking heeft op de jeugdbescherming en jeugdreclassering.

1.3 Leeswijzer

Onze rapportage is langs drie onderwerpen opgebouwd, dit in relatie tot de aanbevelingen die wij in 2007 gedaan hebben. Het gaat om:
– kwaliteit van detentie en behandeling in JJI's: onze aanbevelingen 1 tot en met 7;
– kwaliteit van nazorg aan criminele jeugdigen: onze aanbevelingen 8 tot en met 12;
– effecten van beleid: onze aanbevelingen 1, 5, 7 en 12.

[6] Het accres is het bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het gemeentefonds jaarlijks wordt aangepast, gebaseerd op een bestuurlijk overeengekomen normeringsystematiek. De norm is de jaarlijkse procentuele ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Als de netto gecorrigeerde rijksuitgaven stijgen (dalen), neemt het gemeentefonds met hetzelfde percentage toe (af).

[7] Momenteel wordt de *Wet zorg voor jeugd* voorbereid. De planning is dat het wetsvoorstel na de zomer 2012 aan de Raad van State wordt voorgelegd en ultimo 2012 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Met deze nieuwe wet komt er één wettelijk kader die de huidige Wet op de jeugdzorg vervangt alsmede een plek biedt aan relevante onderdelen van zorg voor jeugd die nu onder de Zorgverzekeringswet (jeugd-GGZ) en AWBZ (jeugd-LVG) vallen. Daarnaast zal de jeugdbescherming en jeugdreclassering van deze wet onderdeel uitmaken. Dit kan betekenen dat de transitie in één keer in zijn geheel zal plaatsvinden.

In hoofdstuk 2 gaan we per onderwerp in op onze aanbevelingen uit 2007 en de conclusies die we nu trekken. Hoofdstuk 3 bevat de reactie van de minister van Veiligheid en Justitie en ons nawoord.
In deel 2 van deze rapportage gaan we meer in detail in op de onderzoeksbevindingen die onze conclusies onderbouwen.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Hoofdconclusie

De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) en de betrokken uitvoeringsinstanties hebben in de periode 2007–2011 maatregelen getroffen om de kwaliteit van de detentie, behandeling en nazorg van criminele jeugdigen te verbeteren. Wij concluderen dat de kwaliteit van de detentie en behandeling van criminele jeugdigen in de JJI's is verbeterd. Tevens concluderen wij dat de nazorg expliciet onderdeel uitmaakt van het traject dat de jeugdige doorloopt van binnenkomst in de JJI tot en met de afloop van de sanctie. Zo zijn de mogelijkheden voor een geleidelijke overgang van geslotenheid naar volledige vrijheid verbeterd. Voor wat betreft het creëren van randvoorwaarden hebben de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) en de betrokken uitvoeringsinstanties gevolg gegeven aan de aanbevelingen van het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2007.

In ons rapport uit 2007 drongen wij er bij de bewindspersonen ook op aan dat er eenduidig zicht moest komen op hoe het met de jeugdigen gaat na hun detentie, behandeling en nazorg. Wij concluderen dat de minister van VenJ dit zicht nog niet heeft. Hij heeft namelijk niet een methode ontwikkeld of laten ontwikkelen om vast te stellen of

– criminele jeugdigen de behandeling en nazorg krijgen waar ze recht op hebben;
– de getroffen maatregelen uit de periode 2007–2011 ertoe leiden dat er sprake is van minder recidive van criminele jeugdigen.

In dit hoofdstuk lichten we de hoofdconclusie nader toe. In § 2.2 gaan we in op de kwaliteit van detentie en behandeling in JJI's, in § 2.3 op de kwaliteit van nazorg aan criminele jeugdigen en ten slotte in § 2.4 op de effecten van de genomen maatregelen.

2.2 Kwaliteit van detentie en behandeling in JJI's

2.2.1 Aanbevelingen 2007

Het doel van het verblijf van een jeugdige in een JJI is dat de jeugdige leert van zijn/haar eigen gedrag en specifieke vaardigheden ontwikkelt om (beter) in staat te zijn in de samenleving te functioneren. Wij constateerden in 2007 dat JJI's beperkt zijn in wat ze met deze uiterst moeilijke doelgroep kunnen bereiken in de vaak korte tijd dat jeugdigen in een inrichting verblijven. Ten eerste hebben wij kanttekeningen geplaatst bij de opzet van het stelsel. De toen geldende wetgeving bood namelijk niet voor alle jeugdigen de basis om de benodigde behandeling te krijgen. Ten tweede bleek de werkelijkheid in JJI's anders dan wettelijk voorgeschreven: het toen zo genoemde verblijfs- en/of behandelplan ontbrak of kwam laat, JJI's werkten niet planmatig en pasten geen bewezen effectieve (*evidence-based*) behandelmethoden toe.

We hebben de minister van Justitie in 2007 aanbevolen te zorgen voor planmatig werken in de JJI's via het aanpassen van wettelijke uitgangspunten. Verder bevalen we de minister aan om wachttijden voor behandelplaatsen te verminderen en de kwaliteit van het personeel te verbeteren. We hebben de minister daarnaast aanbevolen om te bevorderen dat JJI's werken met wetenschappelijk geaccepteerde interventies en dat JJI's de leefomstandigheden van de jeugdigen betrekken in de planmatige aanpak. De minister van Justitie bevalen we ook aan om de sturing van en

het toezicht op de JJI's meer te richten op de resultaten met de jeugdigen en hierover informatie te verzamelen, zodat de prestaties van JJI's vergeleken kunnen worden. Ten slotte bevalen we de minister aan om te zorgen voor het delen van informatie over de jeugdigen en over te stappen op elektronische dossiervorming.

2.2.2 Conclusies medio 2011

Ons terugblikonderzoek richt zich op de vraag of de kwaliteit van de detentie en de behandeling dusdanig is dat een jeugdige leert van zijn/haar eigen gedrag en specifieke vaardigheden ontwikkelt om (beter) in staat te zijn in de samenleving te functioneren.
Wij concluderen dat de kwaliteit van de detentie en behandeling van criminele jeugdigen in de JJI's is verbeterd. De minister van VenJ en zijn voorganger hebben aan alle aanbevelingen met betrekking tot kwaliteitsverbetering van detentie en behandeling een vervolg gegeven. De wet- en regelgeving is aangepast, de algemene randvoorwaarden zijn verbeterd, de planmatige aanpak is in opzet aanwezig, het evidence-based werken bevindt zich in de implementatiefase en de ondersteunende informatievoorziening is in ontwikkeling. Dit alles heeft ertoe geleid dat de gezamenlijke inspecties medio 2010 oordeelden dat de JJI's beter in staat zijn om hun opdracht waar te maken, omdat zij beschikken over een veilig leef-, behandel- en werkklimaat (Gezamenlijke inspecties, 2010). Zo concluderen de gezamenlijke inspecties onder andere dat:
– de opvoeding van de jeugdige meer centraal staat tijdens het verblijf in een JJI;
– jeugdigen met een psychische stoornis of gedragsproblemen beter worden behandeld;
– de professionalisering van het personeel in de JJI's zich voortzet;
– agressie en geweldsincidenten beter worden beheerst.

Medio 2011 staan er geen JJI's meer onder verscherpt toezicht van de Inspectie jeugdzorg, terwijl dat er ultimo 2007 zes waren.

Wij concluderen tegelijkertijd dat met deze kwaliteitsinvestering een forse financiële investering samenhangt. Het bedrag dat DJI aan JJI's gemiddeld vergoedt voor een plaats per dag lag in 2007 op € 308 en zal in 2012 op € 563 uitkomen. Dat is een stijging van 83%.

Actuele ontwikkelingen rond leegstand in JJI's maken de huidige bereikte kwaliteit en verdere verbetering tegelijkertijd kwetsbaar. Door de combinatie van te weinig vraag naar specifieke behandelmethoden in een JJI en de reductie van personeel kunnen minder specialistische behandelingen uitgevoerd worden. De minister van VenJ heeft maatregelen genomen om de gevolgen van de leegstand in te perken door jeugdigen te concentreren in minder (locaties van) JJI's, waardoor het probleem van de spreiding van criminele jeugdigen en te weinig gespecialiseerd personeel voor alle (locaties van) JJI's verminderd kan worden.
In de begroting Veiligheid en Justitie 2012 geeft de minister van VenJ aan dat hij de gerealiseerde kwaliteitsverbeteringen in de JJI's wil borgen en dat hij inzet op uitwisseling van expertise met instellingen voor gesloten jeugdzorg. Verder beziet de minister op dit moment samen met de minister van VWS welke voordelen te behalen zijn uit verdere samenwerking voor wat betreft de zorg voor civiel- en strafrechtelijk geplaatste jeugdigen.

Voor de onderliggende bevindingen verwijzen we naar hoofdstuk 2 van deel 2, § 2.2.

2.3 Kwaliteit van nazorg aan criminele jeugdigen

2.3.1 Aanbevelingen 2007

In 2007 constateerden we dat voor veel jeugdigen de overgang van volledige geslotenheid naar volledige vrijheid abrupt was. Bij de nazorg van jeugdigen in onze toenmalige steekproef was de jeugdreclassering bij geen enkele jeugdige betrokken. Dat belemmerde een consequente aanpak en continuïteit voor de criminele jeugdige na vertrek uit een JJI. Ook constateerden wij dat de wettelijke regelingen niet toegesneden waren op het uitgangspunt van de minister dat iedere jeugdige nazorg zou krijgen.

We hebben de minister van Justitie destijds aanbevolen om meer sanctiemodaliteiten te overwegen die de overgang van volledige geslotenheid naar volledige terugkeer naar de maatschappij meer geleidelijk laten verlopen, de praktische problemen rond Scholings- en trainingsprogramma's (STP's) aan te pakken en te bevorderen dat jeugdigen al tijdens hun verblijf in JJI's begeleid worden door de jeugdreclassering. Voor wat betreft nazorg bevalen wij de minister aan om via wetgeving te zorgen dat alle jeugdigen verplicht nazorg krijgen en erop toe te zien dat jeugdigen ook daadwerkelijk nazorg krijgen. Ten slotte bevalen we de minister van Justitie aan om zicht te krijgen op de effecten van behandelingen, interventies en nazorg door uitgestroomde jeugdigen enige tijd te blijven volgen en onderzoek te initiëren. Deze laatste aanbeveling komt aan de orde in § 2.4.

2.3.2 Conclusies medio 2011

Ons terugblikonderzoek richt zich op de vraag of criminele jeugdigen medio 2011 reeds tijdens hun verblijf in een JJI beter worden voorbereid op en begeleid bij hun terugkeer naar de maatschappij.
We concluderen dat de minister van VenJ verschillende maatregelen heeft genomen om te zorgen dat de nazorg expliciet onderdeel uitmaakt van het traject dat de jeugdige doorloopt van binnenkomst in de JJI tot en met de afloop van de sanctie. Zo zijn de mogelijkheden voor een geleidelijke overgang van geslotenheid naar volledige vrijheid verbeterd. De (jeugd)reclassering en gemeenten zijn nu ook meer betrokken bij het traject dat de jeugdige doorloopt. Tijdens dit traject besteden de verschillende ketenpartners gestructureerd aandacht aan nazorg en maken hier afspraken over. Hierdoor heeft de minister de randvoorwaarden verbeterd, waarbinnen JJI's, Raad voor de Kinderbescherming, (jeugd)reclassering en gemeenten criminele jeugdigen voorbereiden op en begeleiden bij hun terugkeer naar de maatschappij.
De minister heeft er verder via wet- en regelgeving – waaronder een herziening van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) – voor gezorgd dat nazorg (bijvoorbeeld scholing en of verdere behandeling) verplicht onderdeel is geworden van de sanctie (voor jeugdigen met een PIJ-maatregel en voor jeugdigen met een strafrestant van langer dan drie maanden) of als bijzondere voorwaarde opgelegd kan worden door de rechter (voor jeugdigen met een korter verblijf dan drie maanden).
Deze conclusies zijn verbeeld in figuur 2.

Figuur 2 Nazorg jeugdigen in en na verblijf in JJI: 2011 en 2007

Ten slotte concluderen wij dat er stappen zijn gezet om de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende ketenpartners te verbeteren. We constateren wel dat blijvende aandacht nodig is om de gerealiseerde verbeteringen in stand te houden en de samenwerking verder te versterken. Zeker ook gezien de voorgenomen bezuinigingen op het accres van het gemeentefonds, die mogelijk van invloed zijn op de financiering van de nazorg door gemeenten. Zie hiervoor ook § 1.2 van dit deel 1.

Voor de onderliggende bevindingen verwijzen we naar hoofdstuk 3 van deel 2, § 3.2.

2.4 Effecten van beleid

2.4.1 Aanbevelingen 2007

Ons terugblikonderzoek richt zich op de vraag of jeugdigen na hun detentie, behandeling en nazorg succesvol terugkeren naar de maatschappij en dus geen delicten meer plegen (niet recidiveren).
In ons onderzoek uit 2007 was een belangrijke vraag of de jeugdige tijdens het verblijf in een JJI al voorbereid werd op de periode daarna: leert de

jeugdige van het eigen gedrag en ontwikkelt de jeugdige specifieke vaardigheden om (beter) in staat te zijn in de samenleving te functioneren?
We concludeerden in 2007 dat over de effectiviteit van verblijf en behandeling in JJI's te weinig bekend was. Daarnaast waren wij van mening dat voor de door ons vastgestelde kosten die betrokken organisaties in de jeugdstrafrechtketen[8] (door ons ketenpartners genoemd) maken per jeugdige in een JJI een veel effectievere aanpak georganiseerd kon worden. Wij drongen er bij de bewindspersonen dan ook op aan dat er eenduidig zicht moest komen van alle betrokkenen op het verblijf van jeugdigen in de JJI's en ook op hoe het met hen gaat na dat verblijf. Daarnaast hebben wij de minister van Justitie gevraagd om de effecten van detentie, behandeling en nazorg op de terugkeer van jeugdigen (wel of geen recidive) te meten evenals om kosten en baten van maatregelen – waaronder behandelmethodes en verschillende soorten nazorg – af te wegen. De minister heeft destijds geen duidelijke toezeggingen gedaan op deze aanbevelingen.

2.4.2 Conclusies medio 2011

Ons terugblikonderzoek richt zich op de vraag wat de eerste resultaten zijn van de genomen maatregelen en of de minister van VenJ beschikt over een gestandaardiseerd instrument om de effecten van detentie, behandeling en nazorg te meten, in het bijzonder het meten van recidive.

Wij stellen vast dat de minister van VenJ nog niet een methode heeft ontwikkeld of laten ontwikkelen om vast te stellen of criminele jeugdigen de behandeling en nazorg krijgen waar ze recht op hebben (prestaties) en of de getroffen maatregelen uit de periode 2007–2011 ertoe leiden dat sprake is van minder recidive van criminele jeugdigen (effecten).
Het is dan ook logisch dat de minister geen zicht heeft op de resultaten van de kwaliteitsmaatregelen; hij beschikte immers niet over een methode. Tegelijkertijd stellen wij vast dat de minister tussentijds geen eerste prestatiemetingen heeft gedaan of laten uitvoeren of de criminele jeugdigen de behandeling en nazorg krijgen die voor het betreffende jaar wettelijk verplicht waren en of de vastgelegde afspraken uit het perspectief- en nazorgplan nagekomen zijn.

We concluderen dat de minister van VenJ in 2012 in staat moet kunnen zijn om vast te stellen of criminele jeugdigen de behandeling en nazorg krijgen waar ze recht op hebben. Het gaat dan om onder andere of criminele jeugdigen in een netwerk- en trajectberaad besproken zijn, of voor de criminele jeugdigen een perspectief- en nazorgplan is vastgesteld en of zij de behandeling en nazorg ontvangen conform dit perspectiefplan- en nazorgplan. De hiervoor benodigde ondersteunende informatievoorziening (het nieuwe TULP en GCOS[9]) is ultimo 2011 beschikbaar. We concluderen dan ook dat de minister in staat moet kunnen zijn om:
– met ingang van 2013 de eerste effecten van de getroffen maatregelen aannemelijk te maken voor criminele jeugdigen die met een lichtere straf dan de PIJ-maatregel de JJI's uitstromen;
– met ingang van 2015 de eerste effecten van de getroffen maatregelen aannemelijk te maken voor criminele jeugdigen die met een PIJ-maatregel de JJI's uitstromen.

[8] In ons onderzoek uit 2007 hebben we een globale schatting gemaakt van de kosten die onder andere de Raad voor de Kinderbescherming, bureaus jeugdzorg/jeugdreclassering en de JJI's maken voor jeugdige delinquenten.
[9] TULP is het beheersysteem van DJI om onder andere JJI's aan te sturen. Dit systeem is in november 2011 vernieuwd (zie ook § 2.2.5).
GCOS (Geïntegreerd Casusoverleg Ondersteunend Systeem) ondersteunt de ketenpartners bij het bepalen van de nodige maatregelen rondom een criminele jeugdige en bij het bewaken van de voortgang van de getroffen maatregelen (zie ook § 3.2.5).

Daarnaast vinden we dat inzicht in de kosten van belang is voor het kunnen maken van kosten-baten afwegingen en het vaststellen van het rendement van de middelen die per criminele jeugdige worden besteed. We concluderen op basis van de beschikbare gegevens over 2010 dat het moeilijk is om een betrouwbaar beeld te krijgen van de kosten die ketenpartners anders dan de Dienst Justitiële Inrichtingen maken voor criminele jeugdigen. We hebben wel inzicht gekregen in de kosten die DJI gemiddeld vergoedt aan de JJI's per plaats per dag. Er is sprake van een sterke stijging van de dagvergoeding (stijging van 83%). De stijging van de dagvergoeding heeft voornamelijk betrekking op maatregelen die getroffen zijn om de detentie, behandeling en nazorg te verbeteren, waaronder het verbeteren van de kwaliteit van behandelingen, het verkleinen van groepen en het verbeteren van de brandveiligheid. De stijging heeft geen betrekking op de kosten die samenhangen met de leegstand[10]. We concluderen dat de minister nog geen inzicht heeft in de effectiviteit van de maatregelen die met deze stijging van de dagvergoeding mede is gefinancierd.

Voor de onderliggende bevindingen verwijzen wij naar hoofdstuk 4 van deel 2, § 4.2.

2.4.3 Aanbevelingen 2011

Wij bevelen de minister van VenJ aan om inzicht te geven in de kosten, prestaties en effecten van de maatregelen die getroffen zijn in de periode 2007–2011 om de detentie, behandeling en nazorg van criminele jeugdigen te verbeteren. Wij verwachten daarbij dat de minister de resultaten opneemt in zijn begrotings- en verantwoordingscyclus. We stellen de minister voor om:

- in 2012 in aanvulling op de indicatoren in de begroting VenJ 2012 indicatoren te ontwikkelen die inzicht geven in het traject dat de criminele jeugdigen daadwerkelijk doorlopen (hebben) in een JJI en daarna. Het gaat dan om onder andere of criminele jeugdigen besproken zijn in een netwerk- en trajectberaad, of voor de criminele jeugdigen een perspectief- en nazorgplan is vastgesteld en of zij de behandeling en nazorg ontvangen conform het perspectiefplan- en nazorgplan. Deze indicatoren worden jaarlijks gemeten, te beginnen in 2012;
- in 2012/2013 een methode te ontwikkelen om de maatschappelijke effecten van verblijf, behandeling en nazorg van criminele jeugdigen aannemelijk te maken alsmede de kosteneffectiviteit van deze maatregelen;
- met ingang van begin 2013 de eerste effecten van de getroffen maatregelen aannemelijk te maken voor criminele jeugdigen die met een lichtere straf dan de PIJ-maatregel de JJI's uitstromen;
- met ingang van 2015 de eerste effecten van de getroffen maatregelen aannemelijk te maken voor de jeugdigen die met een PIJ-maatregel de JJI's uitstromen.

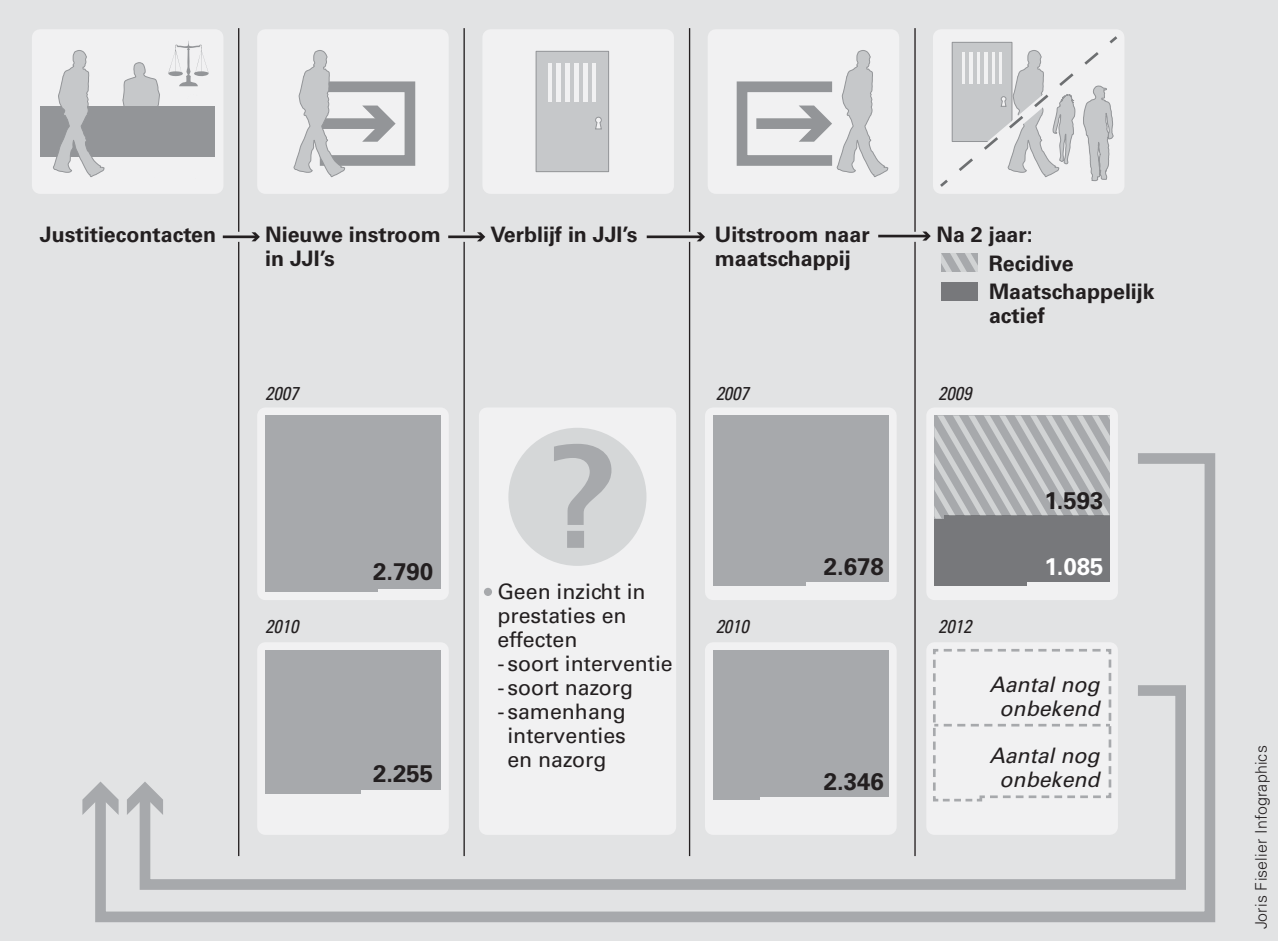
We denken dat figuur 3 (p. 16, zie voor een verdere toelichting op de figuur § 4.3 in deel 2 van dit rapport) als opmaat kan dienen voor de te ontwikkelen methode.

Wij beseffen tegelijkertijd dat het meten van deze effecten uiterst complex is. Wij bevelen de minister van VenJ daarom aan om bij de ontwikkeling van de methode aan te geven welke effecten en kosten wél en welke niet zichtbaar gemaakt kunnen worden. Een voorbeeld van het zichtbaar

[10] De staatssecretaris van Justitie geeft in een brief aan de Tweede Kamer (vergaderjaar 2010–2011, 24 587, nr. 403, d.d. 16 november 2010) aan dat de kosten die gemoeid zijn met de leegstand circa € 100 miljoen per jaar bedragen.

maken van effecten van detentie en behandeling van jeugdigen in een JJI is de einddiagnose van de jeugdigen voordat zij een JJI verlaten. Met een dergelijke diagnose kan de eindsituatie van de detentie en behandeling worden vergeleken met de diagnose die plaats vindt als de jeugdige de JJI binnenkomt, die vastligt in het perspectiefplan. De beoogde methode maakt voor de ketenpartners en de Tweede Kamer duidelijk wat de minister met dit beleid beoogt en heeft bereikt. De minister is dan beter in staat de ketenpartners aan te sturen en zich aan de Tweede Kamer te verantwoorden.

Figuur 3 Effecten verblijf strafrechtelijk geplaatste jeugdigen in JJI's op maatschappelijke participatie, 2007 en 2010



Bronnen:
– Ministerie van VenJ/DJI (2011b)
– WODC (2011b)

3 BESTUURLIJKE REACTIE EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

We hebben ons onderzoek voor een reactie voorgelegd aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ). De staatssecretaris heeft op 20 februari 2012 gereageerd op ons onderzoek. In § 3.1 vatten wij deze reactie samen. De volledige reactie staat op onze website www.rekenkamer.nl. De reactie is voor ons aanleiding om in § 3.2 een kort nawoord op te nemen.

3.1 Reactie staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

De staatssecretaris van VenJ gaat in zijn reactie in op onze conclusies over de kwaliteit van detentie en behandeling en de kwaliteit van nazorg. Vervolgens reageert hij op onze conclusies en aanbevelingen inzake het meten van resultaten en effecten.

Kwaliteit van detentie, behandeling en nazorg
De staatssecretaris is verheugd dat de Algemene Rekenkamer de verbeteringen herkent, die de sector justitiële jeugdinrichting (JJI) gerealiseerd heeft. De grote inspanningen die – mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer – sinds 2007 door de sector zijn gepleegd, hebben volgens de staatssecretaris geleid tot een betere kwaliteit van detentie, behandeling en nazorg in de JJI's. Hij geeft aan dat de sector JJI niet op de lauweren zal gaan rusten en dat blijvende inspanningen nodig zijn om de gerealiseerde verbeteringen te borgen.

Meten van resultaten en effecten
De staatssecretaris hecht evenals de Algemene Rekenkamer groot belang aan het zichtbaar maken van de effecten van detentie, behandeling en nazorg in de JJI's, zowel vanuit de optiek van doelmatigheid als van effectiviteit. Volgens hem hebben de afgelopen jaren in het teken gestaan van het implementeren van de vele verbetermaatregelen. Nu dat voor een belangrijk deel is gelukt, is het volgens de staatssecretaris tijd om meer aandacht te besteden aan het zichtbaar maken van de resultaten en effecten. Hij geeft aan dat we terecht stellen dat 2011 nog te vroeg was om de effecten van de verbetermaatregelen te meten.

Complexiteit van effectmetingen
De staatssecretaris stelt dat het meten van resultaten en effecten zeer complex is. Toch vindt de staatssecretaris het belangrijk om aannemelijk te maken dat de behandeling in een JJI een positieve bijdrage levert aan het verkleinen van de kans op terugval.

Recidiveonderzoek
De staatssecretaris wijst op het recidiveonderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Hij geeft aan dat de Algemene Rekenkamer terecht constateert dat het standaardonderzoek van de Recidivemonitor geen verband legt met het gevoerde beleid, in dit geval de kwaliteitsmaatregelen van de sector JJI. De staatssecretaris geeft aan dat daar verandering in komt. Zo start in 2012 een onderzoek naar de «oorzaken en achtergronden van de ontwikkelingen in de recidivecijfers». Hij verwacht dat dit onderzoek eind 2013 gereed is. Verder heeft de staatssecretaris het WODC gevraagd om de haalbaarheid te onderzoeken van het gebruik van recidivegegevens bij de beoordeling van de prestaties per jeugdinrichting.

Evaluaties van interventies
De staatssecretaris wil de recidivecijfers aanvullen met onderzoek naar de effecten van de interventies die in de JJI's worden uitgevoerd. Zodra de implementatie van een bepaalde gedragsinterventie «op niveau» is, en er voldoende jongeren met behulp van de betreffende interventie behandeld zijn, zullen volgens hem de gedragsinterventies ook middels een effectevaluatie worden getoetst. Dat onderzoek sluit aan bij de beoordelingscriteria van de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie.

Routine Outcome Monitoring
De staatssecretaris geeft aan dat het tevens van belang is dat voor iedere JJI-jongere helder in beeld is welke voortgang hij boekt tijdens het behandeltraject. De staatssecretaris zal hiervoor vanaf 2013 gefaseerd een nieuw systeem bij de JJI's implementeren: Routine Outcome Monitoring (ROM). ROM is het gestructureerd en herhaald meten van relevante kenmerken van jongeren (gedrag, psychische problematiek, etc.), zodat JJI's zichtbaar kunnen maken in hoeverre de behandeling in de inrichtingen (tot een jaar na vertrek) resulteert in gewenste veranderingen. ontwikkeling en implementatie van ROM sluit aan bij onze aanbeveling om een methode te ontwikkelen om de (maatschappelijke) effecten van (de verbetermaatregelen inzake) behandeling en nazorg aannemelijk te maken.

Kosteneffectiviteit
De staatssecretaris wijst op de moeilijkheid om een precies beeld te krijgen van de kosten die instanties, anders dan de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), maken voor de behandeling en nazorg van JJI-jongeren. Verder wijst de staatssecretaris erop dat een (vrijheidsbenemende) sanctie ook andere doelen dient, zoals vergelding, beveiliging van de maatschappij en generale preventie. De kosten die gemoeid zijn met detentie, behandeling en nazorg zijn, mede vanwege hun onderlinge verwevenheid, volgens hem niet uit te splitsen naar hun verbinding met één specifiek strafdoel, namelijk recidivevermindering. De staatssecretaris is daarom tot het oordeel gekomen – na consultatie van het WODC – dat het niet mogelijk is de kosteneffectiviteit van behandeling in en nazorg na verblijf in een JJI vast te stellen. De staatssecretaris geeft aan dat ook hij belang hecht aan een doelmatige en kostenefficiënte tenuitvoerlegging van (vrijheidsbenemende) sancties. In dat kader past volgens hem een helder zicht op de (onderdelen van de) vergoeding die DJI aan de JJI's betaalt voor de kosten van detentie en behandeling.

Prestatie-indicatoren
Evenals de Algemene Rekenkamer onderstreept de staatssecretaris het belang van goede indicatoren die de resultaten van behandeling en nazorg, en de samenhang daartussen zichtbaar maken.
Vooruitlopend op het gebruik van ROM en in aanvulling op de prestatie-indicatoren die reeds in de verantwoordingscyclus van de JJI's zijn opgenomen, zegt de staatsecretaris het volgende toe. Hij wil bezien of vanaf het begrotingsjaar 2013 specifieke indicatoren te ontwikkelen en te meten zijn die het inzicht in het traject dat de jongeren in de JJI's doorlopen, verder vergroten.

Tot slot geeft de staatssecretaris aan dat ons onderzoek zijn idee bevestigt dat de sector JJI flinke stappen heeft gezet richting een goede tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties, waarin behandeling en nazorg een belangrijke plaats innemen. De sector JJI zal volgens hem op die weg verder gaan, waarbij meer dan in de afgelopen jaren ook het

meten en zichtbaar maken van resultaten en effecten van detentie, behandeling en nazorg op de voorgrond zal staan.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De staatssecretaris onderschrijft de conclusies van ons onderzoek. Hij onderkent dat blijvende inspanningen nodig zijn om de gerealiseerde verbeteringen te borgen. Wij gaan ervan uit dat de staatssecretaris hierop zal toezien.

Prestatie-indicatoren in 2012
De staatssecretaris zegt toe te bezien of het mogelijk is om vanaf het begrotingsjaar 2013 specifieke indicatoren te ontwikkelen en te meten die het inzicht vergroten in het traject dat de jongeren in de JJI's doorlopen. We vinden het jammer dat de staatssecretaris geen concrete toezegging heeft gedaan om in 2012 al vast te stellen dat jeugdigen in JJI's krijgen waar ze recht op hebben, met name behandeling conform het Perspectiefplan. Hierover zou hij ook de Tweede Kamer dienen te informeren.

Effectmeting ontwikkelen
De staatssecretaris acht het de tijd om meer aandacht te besteden aan het zichtbaar maken van de effecten van detentie, behandeling en nazorg in de JJI's, nadat de afgelopen jaren in het teken hebben gestaan van het verbeteren van de uitvoering. De staatssecretaris somt daarbij een aantal initiatieven op, die hij recentelijk in gang heeft gezet. We zijn verheugd dat de staatssecretaris deze initiatieven heeft genomen, maar willen benadrukken dat het van belang is om direct met de ontwikkeling van een effectmeting te starten. Deze ontwikkeling zou moeten aansluiten bij lopende initiatieven bij de JJI's. Een voorbeeld hiervan is het instellen van een einddiagnose van jeugdigen die een JJI verlaten, zodat vastgesteld kan worden a) welke vorderingen de jeugdige heeft gemaakt tijdens de periode in een JJI en b) hoe de jeugdige er aan toe is als hij de maatschappij weer instroomt (dit is ook voor de nazorg van belang).

Tijdpad voor vaststellen effecten
De staatssecretaris neemt in zijn reactie geen concreet tijdpad op voor het inzichtelijk maken van de effecten van detentie, behandeling en nazorg. We pleiten er voor om de eerste effecten vast te stellen:
– in 2013, voor jeugdigen die met een lichtere straf dan een PIJ-maatregel een JJI verlieten; gezien de beschikbare informatiesystemen kan de staatssecretaris deze informatie in 2014 aan de Tweede Kamer verstrekken;
– in 2015, voor jeugdigen die met een PIJ-maatregel een JJI verlieten; gezien de beschikbare informatiesystemen kan de staatssecretaris deze informatie in 2016 aan de Tweede Kamer verstrekken.

Kosteneffectiviteit
De staatssecretaris is van oordeel dat het niet mogelijk is om de kosteneffectiviteit van behandeling in en nazorg na verblijf in een JJI vast te stellen. We hebben begrip voor de complexiteit van het inzichtelijk maken van de kosteneffectiviteit. Desondanks denken we dat er mogelijkheden zijn. Zo zou volgens ons een einddiagnose van de jeugdige bij het verlaten van een JJI afgezet kunnen worden tegen de bereikte ontwikkeling tijdens het verblijf in een JJI en tegen de kosten van dit verblijf inclusief specifieke behandeling(en).

Situatie vraagt blijvende aandacht
In 2007 constateerden we een uiterst zorgwekkende situatie. Anno 2011 zijn veel maatregelen getroffen, maar is er nog geen zicht op de resultaten en effecten van detentie, behandeling en nazorg. We weten vijf jaar na dato nog niet of jeugdigen die een JJI uitstromen er beter aan toe zijn dan in 2007. We zullen dan ook met belangstelling de maatregelen blijven volgen die de staatssecretaris neemt om de resultaten en effecten inzichtelijk te maken.

OVERZICHT AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN 2007 EN CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 2011

In onderstaand overzicht geven we de aanbevelingen en de toezeggingen/reacties van de toenmalige bewindspersonen weer op het oorspronkelijk rapport van oktober 2007. Destijds heeft de staatssecretaris van Justitie toezeggingen gedaan, dit mede namens de ministers van Justitie en van Jeugd en Gezin. Daarnaast verwoorden we kort onze conclusies en aanbevelingen uit de onderhavige Terugblik 2011.

Aanbevelingen Rapport 2007	Toezeggingen Rapport 2007	Conclusies Terugblik 2011	Aanbevelingen Terugblik 2011
1. In onze ogen is de eerste prioriteit dat zowel de inrichtingen als de minister van Justitie inzetten op aanmerkelijke verhoging van de effectiviteit van verblijf en behandeling in de jeugdinrichtingen. Papieren beleid moet óf door de inrichtingen nageleefd worden óf de onmogelijkheid daarvan moet bespreekbaar worden gemaakt, zodat er ruimte ontstaat om oplossingen te zoeken.	De bewindspersonen geven aan dat in afstemming met de betrokken instellingen reeds de nodige acties zijn ingezet en verricht om de in het rapport beschreven discrepantie verdergaand te beslechten. Mochten zij bij de uitvoering van hun ambities op problemen stuiten, dan zullen zij dat nadrukkelijk bespreekbaar maken binnen de sector en gepaste maatregelen treffen.	Er is fragmentarisch zicht op bepaalde effecten. Er is geen inzicht op de maatschappelijke effecten van de maatregelen. Dat kan in de jaren 2013–2015. Het betreft een complex vraagstuk, waarvoor nog geen methodiekontwikkeling is.	Ontwikkel tijdig een methode om maatschappelijke effecten en kosteneffectiviteit aannemelijk te maken, zodat de eerste resultaten stapsgewijs in 2012–2015 beschikbaar zijn. Geef hierbij aan welke effecten en kosten wel en welke niet zichtbaar gemaakt kunnen worden.
2. Wij bevelen de minister van Justitie aan de wettelijke uitgangspunten zodanig aan te passen dat er voor meer groepen jeugdigen en op een eerder moment tijdens het verblijf in de jeugdinrichting planmatig gewerkt moet worden.	Het belang van deze aanbeveling is inmiddels onderkend en zal worden betrokken bij de wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.	De Bjj is hierop aangepast.	
Ook wordt aanbevolen om belangrijke knelpunten voor de inrichtingen op te lossen, zoals de wachttijden voor het beschikbaar komen van behandelplaatsen en de opleiding en beloning van groepsleiders.		De knelpunten zijn door middel van generieke kwaliteitsmaatregelen aangepakt.	
3. De minister van Justitie moet bevorderen dat de inrichtingen het verbeteren van de leefomstandigheden van de jeugdigen (kunnen) betrekken in hun verblijfs- of behandelplannen.		In het Reglement van Bjj zijn de onderwerpen opgenomen, die hierop betrekking hebben.	
4. De minister van Justitie moet belangrijke knelpunten voor de inrichtingen oplossen, zoals de wachttijden voor het beschikbaar komen van behandelplaatsen en de opleiding (bijvoorbeeld door voor deze sector een introductiecursus of nascholingscursussen op te zetten) en beloning van groepsleiders.		De knelpunten zijn door middel van generieke kwaliteitsmaatregelen aangepakt.	

Aanbevelingen Rapport 2007	Toezeggingen Rapport 2007	Conclusies Terugblik 2011	Aanbevelingen Terugblik 2011
5. De minister van Justitie moet bevorderen dat de inrichtingen aan de problemen van de jeugdigen werken met wetenschappelijk geaccepteerde interventies en dus met optimaal rendement. De minister kan hiertoe: • wetenschappelijk onderzoek bij de jeugdinrichtingen initiëren of stimuleren; • periodiek audits of benchmarks uit te laten voeren, zodat de inrichtingen van elkaars sterke punten gebruik kunnen maken; • effecten (doen) meten en kosten en baten (laten) afwegen en het gebruik van effectieve en efficiënte methodes bevorderen.	De mogelijkheden van de inrichtingen om gebruik te maken van wetenschappelijk geaccepteerde interventies zijn toegenomen door het Landelijk kader instrumentarium jeugdstrafrecht. De Fentrop Stichting heeft recent een bijzondere leerstoel gevestigd aan de Universiteit Utrecht voor de wetenschappelijke ondersteuning van activiteiten als het ontwikkelen van behandelinstrumenten, nazorg en effectevaluatie.	Medio 2011 zijn er tien erkende gedragsinterventies die in JJI's uitgevoerd worden. De implementatie is in volle gang. De periode dat deze gedragsinterventies zijn uitgevoerd is momenteel te kort om de effecten ervan te meten.	Ontwikkel tijdig een methode om maatschappelijke effecten en kosteneffectiviteit aannemelijk te maken, zodat de eerste resultaten stapsgewijs in 2012–2015 beschikbaar zijn. Geef hierbij aan welke effecten en kosten wel en welke niet zichtbaar gemaakt kunnen worden.
6. Wij bevelen de inrichtingen aan gegevens over de met de jeugdigen in de inrichting uitgevoerde activiteiten en bereikte resultaten systematisch en realistisch vast te leggen.		Ondersteunende informatievoorziening is in ontwikkeling, zodat op individueel niveau registratie kan plaatsvinden.	
7. De minister moet zijn sturing van en toezicht op de inrichtingen meer richten op de met de jeugdigen te bereiken en bereikte resultaten van hun verblijf en/of behandeling en hiervoor passende indicatoren te ontwikkelen. Ook kan de minister meerjarige prestatie-informatie over de jeugdinrichtingen benutten die bij onderzoeksinstituten bekend is.		In november 2011 wordt de eerste fase afgerond van implementatie van de «vernieuwde TULP». Dit systeem biedt naar verwachting de mogelijkheid om inzicht te krijgen in opzet, bestaan en werking van toegepaste behandeling en/of interventies. WODC heeft een methode voor benchmarking ontwikkeld, die te vertalen is naar JJI's.	Ontwikkel in aanvulling op indicatoren in begroting VenJ 2012 indicatoren voor inzicht in traject dat criminele jeugdigen doorlopen in een JJI. Meet deze indicatoren jaarlijks met ingang van 2012 en neem de resultaten op in de begrotings- en verantwoordingscyclus.
8. De minister van Justitie bevelen wij aan meer sanctiemodaliteiten te overwegen die niet samengaan met een gesloten plaatsing.		Nachtdetentie heeft een wettelijke basis gekregen in Wetboek van Strafvordering. In herziene Bjj is STP verplicht voor jeugdigen die langer dan drie maanden in JJI verblijven en zijn eisen en procedures rondom planmatig verlof opgenomen. Er is behoefte aan andere overgangsvormen, maatwerk.	

Aanbevelingen Rapport 2007	Toezeggingen Rapport 2007	Conclusies Terugblik 2011	Aanbevelingen Terugblik 2011
Ook bevelen wij aan de praktische problemen rond Scholings- en trainingsprogramma's aan te pakken, waaronder na te gaan of de goedkeuringsprocedures op zijn departement verkort kunnen worden.		Bij herziene Bjj is per 1 juli 2011 STP verplicht voor jeugdigen met een verblijf in JJI van tenminste 3 maanden.	
9. De minister van Justitie zou moeten bevorderen dat jeugdigen in voorlopige hechtenis en detentie al tijdens hun verblijf in de inrichting begeleid worden door de jeugdreclassering.	De bewindspersonen vragen zich af of de bevindingen van de Algemene Rekenkamer voldoende recht doen aan de praktijk omdat ze zijn gebaseerd op een kleine groep waarbij de jeugdreclassering zich tijdelijk moet terugtrekken en niets zeggen over jeugdigen die *kortdurend* in de inrichting verblijven en die *wel* doorlopende jeugdreclassering krijgen.	Door instellen van netwerk- en trajectberaden is betrokkenheid van (jeugd)reclassering en gemeenten bevorderd.	
10. Wij bevelen de minister van Justitie aan een passende wettelijke regeling te treffen zodat alle jeugdigen (ook zij die tijdens hun verblijf in de jeugdinrichting meerderjarig worden) verplichte nazorg krijgen.	In het programma «Veiligheid begint bij Voorkomen» merkt de minister van Justitie nazorg als een belangrijk aspect aan. Alleen jeugdigen van 18 jaar vallen tussen wal en schip. Nazorg aan hen wordt alleen betaald als de begeleiding is opgelegd door een officier van justitie of rechter. Volgens de bewindspersonen moet hiervoor een sluitende financieringssystematiek komen. Volgens het Verantwoordelijkheidskader Nazorg zijn Bureau Jeugdzorg en de RvdK (als toezichthouder/casusregisseur) verantwoordelijk voor nazorg.	Herziene Bjj bevat verplichting voor STP voor jeugdigen die langer dan 3 maanden in JJI verblijven. Voor jeugdigen die korter van 3 maanden in JJI verblijven kan nazorg als bijzondere voorwaarde opgelegd worden.	
Ook bevelen wij hem aan erop toe te zien dat nazorg daadwerkelijk verleend wordt. Hierover kan hij periodiek informatie verzamelen bij de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) die hier als casusregisseur zicht op zou moeten hebben.	De uitvoering van het scholings- en trainingsprogramma geschiedt onder de verantwoordelijkheid van de inrichting. De RvdK kan alleen cijfers leveren over de verleende nazorg als hij over een toereikend informatiesysteem beschikt. Dat is nu nog niet het geval. De invoering van de trajectbenadering (conform het visiedocument) zal de ketenpartners waarschijnlijk stimuleren te gaan zorgen voor adequate nazorg.	Door instellen van netwerk- en trajectberaden wordt gestructureerd aandacht besteed aan nazorg en worden afspraken gemaakt tussen ketenpartners. Er is nog geen informatie die inzicht geeft in het daadwerkelijk verschaffen van nazorg aan jeugdigen.	Ontwikkel in aanvulling op indicatoren in begroting VenJ 2012 indicatoren voor inzicht in traject dat criminele jeugdigen doorlopen in een JJI. Meet deze indicatoren jaarlijks met ingang van 2012 en neem de resultaten op in de begrotings- en verantwoordingscyclus.

Aanbevelingen Rapport 2007	Toezeggingen Rapport 2007	Conclusies Terugblik 2011	Aanbevelingen Terugblik 2011
11. Wij bevelen aan over te stappen op elektronische dossiervorming, waardoor informatie die nu bij verschillende organisaties berust voor alle betrokken organisaties beschikbaar komt. Wellicht kan het Cliëntvolgsysteem- Jeugdcriminaliteit hiervoor gebruikt of aangepast worden.	Dit kan volgens de bewindspersonen mogelijk een verbetering opleveren. Thans loopt er een pilot met digital dossiervorming bij Penitentiaire Inrichtingen. De bewindspersonen zullen mede op basis van de uitkomsten van deze pilot bezien of digitale dossiervorming verbeteringen kan bewerkstelligen in het jeugdveld.	ICT-nazorg jeugdapplicatie is in november 2010 door alle ketenpartners geïmplementeerd.	
12. De minister van Justitie zou de voormalige pupillen van de jeugdinrichtingen nog enige tijd moeten volgen om zo meer informatie te krijgen over welke behandelingen of interventies effectief zijn.		Jeugdigen kunnen nog niet meerjarig gevolgd worden om informatie te krijgen over effecten van behandeling of interventies. Voor PIJ-jeugdigen voert WODC een onderzoeksprogramma uit.	Ontwikkel tijdig een methode om maatschappelijke effecten en kosteneffectiviteit aannemelijk te maken, zodat de eerste resultaten stapsgewijs in 2012–2015 beschikbaar zijn. Geef hierbij aan welke effecten en kosten wel en welke niet zichtbaar gemaakt kunnen worden.
Ook wordt aanbevolen onderzoek te initiëren of stimuleren naar nazorg, bijvoorbeeld gericht op de vraag welke soorten nazorg het meeste effect sorteren, hoe lang deze zou moeten duren en/of welke soorten nazorg uit kostenoogpunt de voorkeur verdienen.		Dit onderzoek is nog niet opgepakt. WODC heeft wel onderzoek laten doen naar vrijwillige nazorg aan 18+-PIJ'ers, maar dat geeft geen zicht op effecten van interventies.	

DEEL 2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

1.1 Thematische introductie

In de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj, artikel 2) staat als doel vermeld dat justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) de uitvoering van een sanctie (straf of maatregel) aanwenden voor de opvoeding van de jeugdigen. De sanctie dient zoveel mogelijk dienstbaar te zijn aan de voorbereiding op de terugkeer naar de maatschappij. JJI's hebben op hoofdlijnen twee taken: detentie en opvoeding. Ons onderzoek uit 2007 concentreerde zich op de opvoedende taak van JJI's, inclusief de nazorg. Alvorens in te gaan op de inhoud van onze terugblik, schetsen we een algemeen beeld van JJI's.

1.1.1 Beleid en financieel belang

In dit rapport blikken wij terug op ons onderzoek uit 2007. Daartoe vergelijken wij het beleid en het financieel belang uit de begroting 2012 met die uit de begroting 2007. Wij hebben gekozen voor het jaar 2012, omdat deze begroting tot stand is gekomen onder het kabinet-Rutte/Verhagen. In deze begroting is de herschikking van de ministeries en programma's verwerkt en zijn de beleidsprioriteiten van dit kabinet opgenomen. Zo zijn onderdelen van het Programma voor Jeugd en Gezin teruggegaan naar het Ministerie van (Veiligheid en) Justitie. Hierdoor is de begroting 2012 vergelijkbaar met die over 2007.

In de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) over het jaar 2012 is beleidsartikel 14 gericht op de jeugdigen (VenJ, 2011a). Het bevat het beleid, de prestaties en de financiële middelen die deze minister inzet om jeugdigen te beschermen tegen aantasting van een goede opvoedings- en leefsituatie en het bestrijden van jeugdcriminaliteit. De operationele doelstelling 14.2 gaat specifiek in op het bestrijden van de jeugdcriminaliteit. Een van de instrumenten die de minister inzet zijn de justitiële jeugdinrichtingen.
Voor alle beleidsgerichte maatregelen voor de jeugd heeft de minister in 2012 ruim € 719 miljoen beschikbaar, waarvan € 272 miljoen voor Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ten bate van JJI's (zie tabel 2, volgende pagina). Dit bedrag is lager dan in 2007; dit hangt samen met de capaciteitsreductie en de daling van de jeugdcriminaliteit. De gemiddelde kostprijs per dag per plaats die DJI vergoedt aan JJI's[11] ligt in 2012 op € 563. Dat is een stijging van 83% ten opzichte van 2007. Deze stijging hangt samen met de kwaliteitsmaatregelen die de minister getroffen heeft en met de algemene kosten die over minder plaatsen verdeeld worden[12] (voor verdere toelichting zie § 2.2.2). Daarnaast zet de minister in op uitwisseling van expertise met instellingen voor gesloten jeugdzorg, momenteel Jeugdzorg^{Plus} genoemd.

[11] Het gaat hier om de kosten die door de JJI's gemaakt worden voor detentie, behandeling en nazorg van criminele jeugdigen. Het is een gemiddelde, omdat de kosten samenhangen met de soort inrichting (rijksinstellingen of particuliere instellingen) alsmede met het al dan niet specialistische karakter van een plaats. Kosten voor onderwijs in een JJI vallen hier buiten, evenals de kosten die andere ketenpartners maken (Raad voor de Kinderbescherming, (Jeugd)reclassering, gemeenten).
[12] Door de scheiding van straf- en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen worden algemene kosten verdeeld over minder plaatsen. Dit heeft betrekking op algemene kosten in JJI's (bijvoorbeeld beveiliging) en op algemene kosten bij DJI (bijvoorbeeld ambtelijke ondersteuning van JJI's). De scheiding betekende namelijk dat JJI's 50–60% van de jeugdigen zijn «kwijtgeraakt».

Tabel 2 Financieel belang Jeugd in begroting 2007 van Ministerie van Justitie en in begroting 2012 van Ministerie van VenJ (x € 1 000)

	2012	2007	Index: 2007=100
Totale uitgaven	€ 11 407 738		
Totale uitgaven excl. beleidsartikel 23, politie	€ 5 643 318	€ 5 896 996	95,7
Beleidsartikel 14 Jeugd: totale programma-uitgaven	€ 718 809	€ 788 624	91,1
waarvan operationele doelstelling 14.2	€ 388 537	€ 424 311	91,6
waarvan DJI-jeugd	€ 272 052	€ 320 434	84,9
Gemiddelde kostprijs per dag per plaats in JJI's, vergoed door DJI	€ 0,563	€ 0,308[1]	182,8

[1] De gemiddelde kostprijs per dag per plaats die DJI aan JJI's vergoedt, is voor 2007 vastgesteld op € 308. Dit bedrag ligt € 7 hoger dan het bedrag genoemd in ons rapport uit 2007, vanwege de achteraf vastgestelde loonbijstelling.

Bronnen: Ministerie van Justitie (2006b) en Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011a)

In 2012 wil de minister onder andere de gerealiseerde kwaliteitsverbeteringen in JJI's borgen. In zijn begroting 2012 noemt hij drie prestatie-indicatoren. De eerste is dat alle JJI's in 2012 volgens de kwaliteitsstandaard van de Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ) gecertificeerd zijn. De andere twee hebben betrekking op de nazorg: het bereik van de nazorg als percentage jeugdigen dat nazorg krijgt aangeboden en als percentage jeugdigen waarvoor een traject-beraad is gehouden. Nazorg heeft betrekking op de begeleiding die de jeugdige krijgt om bij terugkeer naar de samenleving op het rechte pad te komen en te blijven. Deze begeleiding begint tijdens het verblijf in een JJI.

1.1.2 Specifiek beleid met betrekking tot JJI's

In september 2007 constateerden de gezamenlijke inspecties dat de JJI's te grote risico's liepen op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat voor jeugdigen en personeel (Gezamenlijke inspecties, 2007). Bij zes van de veertien JJI's was sprake van een ernstig risico. De gezamenlijke inspecties hebben toen het zogenoemde *Vervolgtoezicht veiligheid justitiële jeugdinrichtingen* ingesteld. Het Ministerie van Justitie (thans van VenJ) heeft via een programmatische aanpak een verbetertraject ingezet om de kwaliteit van JJI's te verbeteren. Dit verbetertraject is geordend langs drie lijnen:

– het proces dat de jeugdige doorloopt: onder andere de jeugdige op de groep, de jeugdige doorloopt een traject, psychische problematiek, de jeugdige gaat naar school, nazorg;
– het personeel: onder andere kwantiteit en kwaliteit personeel, nieuwe functieprofielen, professionalisering jeugdzorg;
– de kwaliteit: onder andere kwaliteitsborgingsysteem, inhoudelijke prestatie-indicatoren.

Ieder jaar informeerde de staatssecretaris de Tweede Kamer over de voortgang. De eindrapportage is in november 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden (VenJ, 2010a). De staatssecretaris constateert in de begeleidende brief aan de Tweede Kamer dat er in de periode 2007–2010 veel resultaten bereikt zijn en verbeteringen zichtbaar zijn geworden. Hij noemt de kwaliteit van opvang en behandeling van de jeugdigen, de professionalisering van het personeel en de samenwerking tussen jeugdige, ouders, JJI's en ketenpartners. Daarnaast constateert de staatssecretaris dat de bereikte resultaten kwetsbaar zijn, mede gezien de grote leegstand in de JJI's. Hij refereert hierbij aan het rapport van de gezamenlijke inspecties (Gezamenlijke inspecties, 2010). De staatssecretaris schrijft in zijn brief dat

door de structurele onderbezetting onder andere het risico gelopen wordt dat bepaalde groepsgerichte gedragsinterventies niet of pas veel later in de behandeling kunnen worden toegepast. Daarnaast staat het vaststellen van de effectiviteit van bestaande interventies door wetenschappelijk onderzoek en het behoud van licenties om interventies toe te passen onder druk, evenals een effectieve toepassing van YOUTURN. Ook het onderwijsaanbod verschraalt, omdat bij kleine aantallen jeugdigen per inrichting er minder leerlijnen in het onderwijs kunnen worden aangeboden. Voor het personeel van de JJI's heeft voortdurende leegstand en onzekerheid over het voortbestaan van de inrichting een negatief, demotiverend effect. Bovendien bestaat het risico dat bij voortdurende onderbezetting juist hoogopgeleide medewerkers elders emplooi zoeken. De staatssecretaris vindt het onverantwoord om structureel middelen te besteden aan opvangplaatsen die ongebruikt blijven. Het gaat om naar schatting € 100 miljoen per jaar (VenJ, 2010b). Ten slotte geeft de staatssecretaris in zijn brief aan (VenJ, 2010a) dat er verdere verbeterpunten zijn en dat deze uitgevoerd zullen worden als reguliere vervolgactiviteiten binnen JJI's. Over de resultaten van deze vervolgactiviteiten zal de minister in de begrotingshoofdstukken van het Ministerie van VenJ verslag doen.

Voor de financiering van deze verbetermaatregelen stelde de minister met ingang van 2007 op jaarbasis € 7 miljoen beschikbaar. Deze gelden zijn met ingang van 2011 structureel opgenomen in de begrotingsmiddelen. Door de kwaliteitsverhoging is de gemiddelde kostprijs van een plaats per dag in een JJI die door DJI vergoed wordt met 83% gestegen (zie tabel 2 op pagina 27 en § 2.2.2).

1.1.3 Verantwoordelijkheden van de minister en ketenpartners

De minister van VenJ is onder andere verantwoordelijk voor de effectieve aanpak van de jeugdcriminaliteit. Hiertoe werkt hij met diverse organisaties samen. De minister stuurt door middel van regelgeving, kaderstelling, financiering en door bestuurlijke afspraken met gemeenten.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zorgt namens de minister voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen die een rechter oplegt.

De directies van JJI's zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de sancties (straffen en maatregelen, zoals bijvoorbeeld nachtdetentie, jeugddetentie of PIJ-maatregel) conform wet- en regelgeving en binnen de kaders die de minister van VenJ gesteld heeft. De wettelijke basis is met name de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj).

De Raad voor de Kinderbescherming heeft als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van VenJ een toezichthoudende taak bij strafzaken. Zo voert deze raad in individuele jeugdstrafzaken de casusregie om de nodige samenhang te bevorderen tussen de activiteiten die verschillende ketenpartners voor de jeugdige ondernemen. De casusregisseur volgt de jeugdige vanaf het moment van melding door de politie tot en met de nazorg na het uitvoeren van de straf of maatregel.

De jeugdreclassering is een taak van de bureaus jeugdzorg, die vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincies. De jeugdreclassering is verantwoordelijk voor een op maat gesneden begeleidingsplan van de veroordeelde jeugdige. Het belangrijkste doel van het begeleidingsplan is

voorkomen dat de jeugdige opnieuw strafbare feiten pleegt. De begeleiding eindigt uiterlijk met de nazorg na de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bevorderen van de participatie van de inwoners (Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning), voor de op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen en ouders met opgroei- en opvoedproblemen evenals voor de veiligheid in de gemeente. Na aflopen van de sanctie (ook genoemd het beëindigen van de juridische titel) neemt de gemeente de nazorg aan de jeugdige over van de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering.

1.1.4 Justitiële jeugdinrichtingen

Het doel van JJI's is vastgelegd in artikel 2 van Bjj. Dat doel is de uitvoering van een sanctie (straf of maatregel) aanwenden voor de opvoeding van de jeugdigen. De straf of maatregel dient zoveel mogelijk dienstbaar te zijn aan de voorbereiding op de terugkeer naar de maatschappij. In 2007 waren er veertien JJI's in Nederland, in 2010 is dit aantal teruggebracht tot elf; medio 2011 zijn het er tien. Het aantal locaties is sterker gedaald: van 25 in 2007 naar 15 in 2010; medio 2011 zijn dit er 11. Het aantal (locaties van) JJI's is gereduceerd, vanwege de leegstand in de JJI's die veroorzaakt is door een daling van de instroom[13] en van de bezetting (zie figuur 4). Het aantal jeugdigen dat in een JJI[14] instroomde is namelijk gedaald van 2 790 (2007) naar 2 255 jeugdigen (2010). Het aantal jeugdigen dat ultimo september[15] in een JJI verbleef is gedaald van 973 (2007) naar 655 (2010). In § 1.2.2 gaan we verder in op de omvang van de leegstand.

Figuur 4 Kerngegevens over strafrechtelijk geplaatste jeugdigen naar en in JJI's, 2007–2010

Bron: Ministerie van VenJ/DJI (2011b)

In JJI's verblijven jeugdigen in de leeftijd van twaalf tot achttien jaar, met een uitloop naar maximaal 23 jaar. Deze uitloop bestaat, omdat een maximale detentiestraf voor een 16 of 17 jarige 24 maanden is. In het uiterste geval kan bij een PIJ-maatregel twee maal verlengd worden met

[13] Voor de definities van de gehanteerde begrippen verwijzen we naar bijlage 2.
[14] De aantallen jeugdigen die in een JJI instroomden en verbleven hebben betrekking op het aantal strafrechtelijk geplaatste jeugdigen. De jeugdigen met een civielrechtelijke titel en Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's) in JJI's zijn niet meegeteld. De genoemde aantallen zijn dan ook steeds exclusief deze beide groepen.
[15] Voor de aantallen jeugdigen die in een JJI verblijven is ultimo september het beste meetmoment. Deze maand is namelijk representatief voor de gemiddelde bezetting over het hele jaar (bron: VenJ/DJI, 2011b).

twee jaar. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat een jeugdige tot 23 jaar in een JJI verblijft.
In algemene zin kunnen sommige jeugdigen een paar dagen in een JJI verblijven, anderen tot maximaal zes jaar. Het gaat hierbij om jeugdigen in voorlopige hechtenis alsmede om jeugdigen met detentiestraf of een maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ-maatregel).[16] De jeugdigen in voorlopige hechtenis worden verdacht van een strafbaar feit en zijn in afwachting van een uitspraak van de (kinder)rechter. De jeugdigen met detentiestraf hebben een straf opgelegd gekregen van enkele dagen, weken of maanden tot maximaal twee jaar. De jeugdigen met een PIJ-maatregel hebben een geweldsdelict of zedendelict gepleegd én er is sprake van een ontwikkelingsstoornis of psychische aandoening. De jeugdige krijgt eerst minimaal twee jaar een behandeling in een justitiële jeugdinrichting. Na deze periode kan de rechter de maatregel – in bij de wet aangegeven gevallen – indien nodig verlengen (maximaal twee keer een verlengingstermijn van twee jaar). De strafrechtelijk geplaatste jongens en meisjes verblijven in aparte groepen. Naast reguliere groepen, zijn er ook specialistische afdelingen voor jeugdigen die een behandeling nodig hebben waarvoor specifieke kennis vereist is. Zo is er bijvoorbeeld de FOBA-afdeling, Forensische Observatie- en BegeleidingsAfdeling voor jeugdigen die in een psychische crisis verkeren en gestabiliseerd moeten worden. Of een LVB-afdeling voor licht verstandelijk beperkten. Dat zijn jeugdigen met een laag IQ (tussen 55–80).

1.2 Actuele ontwikkelingen

In de periode 2007–2010 hebben zich drie ontwikkelingen op het terrein van de aanpak van jeugdcriminaliteit plaats gevonden die relevant zijn voor de context van dit onderzoek. Deze ontwikkelingen zijn direct of indirect van invloed geweest op het verblijf van jeugdigen in een JJI.

1.2.1 Scheiding civiel- en strafrechtelijk geplaatste jeugdigen

De eerste ontwikkeling is de scheiding van de straf- en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen, dit als vervolg op het politiek besluit. In de brief van de staatssecretaris van 10 september 2007 benoemt zij dit als een «ingrijpende operatie die de hele sector raakt»: de betrokken jeugdigen, de JJI's, het zorgaanbod en het personeel (Justitie, 2007b). Met de wijziging van de Wet op de jeugdzorg (Wjz) is deze scheiding geformaliseerd. De feitelijke scheiding is per 1 januari 2010 volledig gerealiseerd. De strafrechtelijk geplaatste jeugdigen verblijven in een JJI, de civielrechtelijk geplaatste jeugdigen verblijven in instellingen voor gesloten jeugdzorg, thans genoemd Jeugdzorg^{Plus}.[17] Door deze scheiding zijn JJI's 50–60% van hun «populatie» kwijtgeraakt. Ultimo september 2005 verbleven namelijk 1 144 jeugdigen op civielrechtelijke titel in een JJI ten opzichte van het totaal aantal van 2 237 jeugdigen; ultimo september 2007 waren dat er 1 353 ten opzichte van 2 326 jeugdigen.

Jeugdigen met strafrechtelijke titel en jeugdigen met civielrechtelijke titel

In 2007 besloot het toenmalige kabinet-Balkenende IV een nieuwe jeugdzorgvoorziening in het leven te roepen: de gesloten jeugdzorg. De basis voor deze jeugdzorgvoorziening ligt vast in de Wet op de jeugdzorg (Wjz). Sinds 1 januari 2010 worden volgens de Wjz geen jeugdigen met civielrechtelijke titel in een reguliere JJI geplaatst. Er zijn plaatsen gerealiseerd door een aantal nieuwe voorzieningen te

[16] Naast deze strafrechtelijk geplaatste jeugdigen verblijven ook Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's) in JJI's. Deze groep jeugdigen is in ons onderzoek uit 2007 buiten beschouwing gebleven, zo ook in onze voorliggende Terugblik. Op jaarbasis stromen gemiddeld 200 AMV's in; ultimo september verblijven er gemiddeld 30 AMV's (gemiddelden over de jaren 2006–2010; bron: VenJ 2011b).

[17] In 2010 heeft de Algemene Rekenkamer een verkenning uitgevoerd naar de instroom, doorstroom en uitstroom (gesloten)jeugdzorg. Onze bevindingen zijn per brief d.d. 10 maart 2010 aan de Tweede Kamer gestuurd (bron: Algemene Rekenkamer, 2010).

bouwen en (delen van) JJI's geschikt te maken voor de gesloten jeugdzorg (bron: Algemene Rekenkamer, 2010).

Dit betekent dat met ingang van 1 januari 2010 de jeugdigen op civielrechtelijke titel verblijven in de gesloten jeugdzorg, thans *Jeugdzorg*^{Plus} genoemd en jeugdigen op strafrechtelijke titel in een JJI.

– Jeugdigen met een civielrechtelijke titel hebben op basis van de Wjz een Machtiging Gesloten jeugdzorg gekregen. Het zijn jeugdigen met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen van wie de situatie gestabiliseerd moet worden en/of van wie een einde aan een crisissituatie gemaakt moet worden.
– Jeugdigen met een strafrechtelijke titel hebben een straf of een maatregel gekregen op basis van het jeugdstrafrecht. Zij hebben een delict gepleegd en hebben een vrijheidsbenemende straf of PIJ-maatregel opgelegd gekregen.

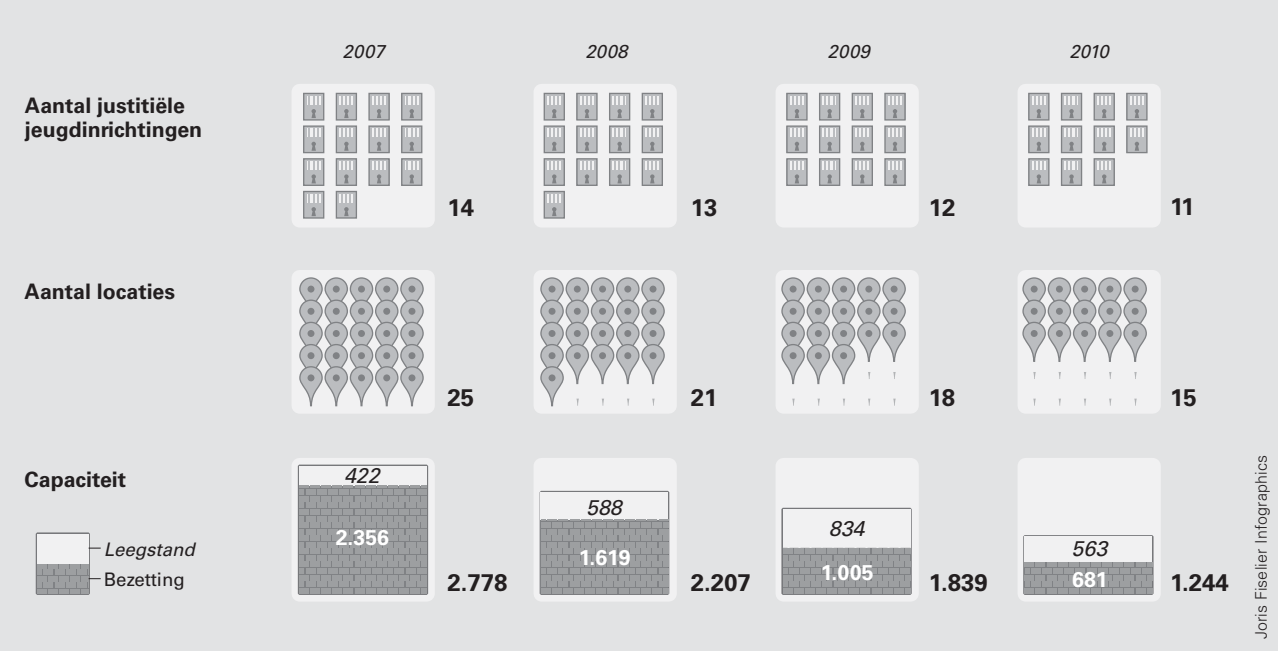
1.2.2 Leegstand in JJI's

De tweede ontwikkeling is de leegstand in JJI's. Uit figuur 5 (zie volgende pagina en zie ook § 1.1.4) komt naar voren dat van de in 2010 1 244 gerealiseerde plaatsen[18] er gemiddeld 680 bezet waren. Ruim 560 plaatsen bleven leeg, dat is 45%. In 2007 lag dit percentage op 15%. Deze leegstand in de JJI's hangt samen met een dalende strafrechtelijke instroom. Deze daling is in 2005 ingezet, maar werd tot medio 2009 grotendeels gecompenseerd door de instroom van civielrechtelijk geplaatste jeugdigen. Nadat de scheiding tussen straf- en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen geheel geëffectueerd was, werd de leegstand in JJI's duidelijk zichtbaar. De daling van de strafrechtelijke instroom hangt samen met een aantal, deels samenhangende ontwikkelingen. Wij noemen (VenJ 2010b):

– verandering in de aard van de jeugdcriminaliteit, waarbij het aantal ernstige delicten is afgenomen;
– voorkeur bij organisaties in de jeugdstrafrechtketen voor zorg en behandeling van jeugdigen boven opsluiting in een JJI, omdat vrijheidsbeneming door hen wordt gezien als een uiterst middel;
– inzet van andere (alternatieve) sancties voor een effectieve en persoonsgerichte aanpak van jeugdige delinquenten.

[18] De capaciteit of wel het aantal gerealiseerde plaatsen (zie bijlage 2 voor definities) is inclusief het aantal plaatsen dat buiten gebruik is, bijvoorbeeld vanwege bouwkundige (brandveiligheid) of organisatorische redenen. In de jaren 2007–2009 ging het om 5–7% van de totale capaciteit, in 2010 om 3%; toen waren de bouwkundige aanpassingen in verband met de brandveiligheid gerealiseerd.

Figuur 5 Achtergrondgegevens over leegstand in JJI's, 2007–2010



Bron: Ministerie van VenJ/DJI (2011b)

In het najaar van 2010 is het capaciteitsplan JJI's opgesteld en heeft de staatssecretaris van VenJ dit naar de Tweede Kamer gestuurd (VenJ, 2010b). In dit capaciteitsplan zijn de recente prognoses van de capaciteitsbehoefte aan plaatsen in JJI's opgenomen[19] met de gevolgen. De capaciteit moet verder verlaagd worden tot 950 plaatsen. Deze 950 plaatsen bestaan uit 800 operationele plaatsen en 150 reserveplaatsen. Deze laatste plaatsen kunnen binnen een half jaar beschikbaar komen als dat nodig is. De staatssecretaris informeert de Tweede Kamer regelmatig over de capaciteitsontwikkeling en de te nemen maatregelen, laatst medio 2011 (VenJ, 2011c). In algemene zin leidt de leegstand tot een gefaseerde aanpak: buitengebruikstelling van (bepaalde locaties van) JJI's, vermindering van capaciteit op overblijvende (locaties van) JJI's en in samenhang daarmee het terugdringen van overtollig personeel door middel van het bevorderen van de personeelsmobiliteit.
In de periode 2007–2010 daalde het aantal JJI's dan ook van 14 naar 11, het aantal locaties van 25 naar 15. Dit is de periode waarin de scheiding van civiel- en strafrechtelijk geplaatste jeugdigen plaatsvond. Toen zijn vooral (locaties van) JJI's omgevormd tot instellingen voor Jeugdzorg^{Plus}. De staatssecretaris zet met ingang van 2010 ook in op andere alternatieve bestemmingen, zoals behandelinstelling voor licht verstandelijk gehandicapten of als locatie voor beschermde opvang van AMV's. Medio 2011 ligt het aantal JJI's inmiddels op tien. Deze maatregelen vond de staatssecretaris nodig, omdat voor het in stand houden van ongebruikte plaatsen jaarlijks een bedrag gemoeid is van naar schatting € 100 miljoen.

1.2.3 Beleidsprioriteiten

De derde ontwikkeling zijn de beleidsprioriteiten van het in 2010 aangetreden kabinet-Rutte/Verhagen.
Tijdens het kabinet-Balkenende IV is het programma *Veiligheid begint bij Voorkomen* gestart en in april 2010 afgerond (Justitie, 2010a). Het

[19] Deze prognoses zijn door het WODC opgesteld en gepubliceerd in *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2015* (2010). Den Haag: WODC.

uitgangspunt van dit programma was dat veiligheid alleen gecreëerd kan worden door een effectieve en efficiënte samenwerking van alle partijen (Justitie, 2007c). Het programma combineert preventie, bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en nazorg. Het toenmalige kabinet verwachtte veel resultaat van de versterking van een persoonsgerichte aanpak en de inzet op de aanpak van recidive. Er is gestreefd naar een verlaging van de zevenjaarsrecidive onder ex-gedetineerde jeugdigen met 10% in de periode 2002–2010. Ook was het streven opgenomen van een passende vorm van nazorg aan alle jeugdigen in een JJI. In april 2010 bleek dat de recidive onder jeugdigen in het laatste jaar is afgenomen, dit na een jarenlange toename (Justitie 2010c, WODC 2011b). In de verantwoordingsbrief van de minister aan de Tweede Kamer staat dat dit mede samenhangt met de persoonsgerichte aanpak waarbij een «goede mix van repressie en preventieve maatregelen, gebaseerd op wetenschappelijke inzichten, tot duurzame oplossingen leidt».

In oktober 2010 is het kabinet-Rutte/Verhagen geïnstalleerd. In het regeerakkoord zijn twee onderwerpen opgenomen, die relevant zijn voor dit onderzoek (VVD en CDA, 2010). Het betreft de voorgenomen bezuinigingen op het accres van het gemeentefonds, die mogelijk van invloed zijn op de financiering van de nazorg door gemeenten.[20] Daarnaast is het voornemen om een stelselherziening van de jeugdzorg door te voeren, waarbij alle taken op het terrein van de jeugdzorg gefaseerd overgeheveld zullen worden naar de gemeenten. Hiervoor is een langdurige transitiefase voorzien (Algemene Rekenkamer, 2011). De overdracht naar de gemeenten van de justitiële taken bij de jeugdreclassering en jeugdbescherming vormt naar verwachting het sluitstuk. De verwachting najaar 2011 was dat deze laatste overheveling in 2016 zal plaatsvinden.[21] Hoe de overdracht gebeurt, is nog niet vastgesteld. Het kabinet heeft voor de totale overdracht een efficiencykorting voorzien van € 300 miljoen op een totaalbedrag van totaal ruim € 1,5 miljard in 2011. Onbekend is hoeveel van de efficiencykorting betrekking heeft op de jeugdbescherming en jeugdreclassering.

1.3 Onderzoeksinhoud en -aanpak

1.3.1 Onderzoeksinhoud

In ons rapport uit 2007 hebben wij twaalf aanbevelingen gedaan (zie overzicht aanbevelingen en toezeggingen, pagina's 21–24). Gezien het aantal en de breedte van de aanbevelingen en de toezeggingen van de minister daarop alsmede de actuele ontwikkelingen hebben wij het onderhavige onderzoek nader afgebakend. Op hoofdlijnen zullen wij de genomen maatregelen van de minister beschrijven, inclusief de resultaten. Daarnaast gaan wij specifiek in op de nazorg. Dat was ook de focus van ons oorspronkelijk onderzoek.

De centrale vraag die wij met dit onderzoek willen beantwoorden is of de maatregelen die na ons onderzoek uit 2007 zijn genomen er aan bijdragen dat jeugdigen na hun detentie, behandeling en nazorg succesvol terugkeren naar de maatschappij en dus geen delicten meer plegen (niet recidiveren). Om deze centrale vraagstelling te beantwoorden hebben wij de volgende vijf onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke maatregelen hebben destijds de minister van Justitie en thans de minister van Veiligheid en Justitie genomen om de detentie, behandeling en nazorg van criminele jeugdigen te verbeteren?

[20] Het accres is het bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het gemeentefonds jaarlijks wordt aangepast, gebaseerd op een bestuurlijk overeengekomen normeringsystematiek. De norm is de jaarlijkse procentuele ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Als de netto gecorrigeerde rijksuitgaven stijgen (dalen), neemt het gemeentefonds met hetzelfde percentage toe (af).

[21] Momenteel wordt de *Wet zorg voor jeugd* voorbereid. De planning is dat het wetsvoorstel na de zomer 2012 aan de Raad van State wordt voorgelegd en ultimo 2012 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Met deze nieuwe wet komt er één wettelijk kader dat de huidige Wet op de jeugdzorg vervangt alsmede een plek biedt aan relevante onderdelen van zorg voor jeugd die nu onder de Zorgverzekeringswet (jeugd-GGZ) en AWBZ (jeugd-LVG) vallen. Daarnaast zal de jeugdbescherming en jeugdreclassering van deze wet onderdeel uitmaken. Dit kan betekenen dat de transitie in één keer in zijn geheel zal plaatsvinden.

2. Passen deze maatregelen bij onze aanbevelingen alsmede bij de toezeggingen die de toenmalige minister van Justitie gedaan heeft?
3. Zijn de maatregelen op het terrein van de nazorg geïmplementeerd in JJI's alsmede bij de Dienst Justitiële Inrichtingen?
4. Wat zijn de eerste resultaten van de genomen maatregelen?
5. Beschikt de minister van Veiligheid en Justitie over een gestandaardiseerd instrument om de effecten te meten, namelijk het meten van de mate waarin sprake is van recidive?

De onderzoekswerkzaamheden zijn in oktober 2011 afgerond. Dit betekent dat de verstrekte informatie de stand van zaken tot en met oktober 2011 weergeeft en dat het laatste jaarcijfer dat van 2010 betreft.

1.3.2 Onderzoeksaanpak

Bij de uitvoering van de terugblik hebben we gebruikgemaakt van beschikbare documentatie en data. We hebben recente wet- en regelgeving, beleidsstukken, voortgangsrapportages, financiële overzichten en evaluaties geanalyseerd. Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van expertise bij de diverse uitvoerende instanties (zie bijlage 1).

We zijn in ons onderzoek nagegaan in hoeverre de minister van VenJ maatregelen heeft getroffen op de knelpunten die we in 2007 constateerden. Hierbij hebben we ons gericht op de opzet en het bestaan van die maatregelen. De werking van de maatregelen hebben we meegenomen in gesprekken met de uitvoeringsinstanties. Wij hebben geen dossieronderzoek gedaan, zoals bij ons oorspronkelijk onderzoek in 2007 het geval was. Wij hebben dus niet op het niveau van de individuele jeugdige bezien of JJI's de getroffen en geïmplementeerde maatregelen medio 2011 toepassen voor iedere jeugdige.
We kunnen vanwege de scope en reikwijdte van dit onderzoek en vanwege het feit dat veel maatregelen pas recent zijn ingevoerd, geen uitspraken doen over de effecten van de genomen maatregelen. Wij hebben door de uitvoerende instanties algemene gegevensbestanden en aandachtspunten voor verdere verbetering aangereikt gekregen.

1.4 Leeswijzer

Voor de opzet van onze rapportage hebben wij gekozen voor een thematische beschrijving, dit in relatie tot de aanbevelingen die wij in 2007 hebben gedaan (zie overzicht, pagina's 21–24). In de hoofdstukken twee tot en met vier komen de volgende onderwerpen aan de orde:
– hoofdstuk 2: kwaliteit van detentie en behandeling; wij blikken terug op onze aanbevelingen 1 tot en met 7;
– hoofdstuk 3: kwaliteit van de nazorg aan criminele jeugdigen: wij blikken terug op de aanbevelingen 8 tot en met 12;
– hoofdstuk 4: effecten van de getroffen maatregelen, van het beleid; wij blikken terug op onze aanbevelingen 1, 5, 7 en 12.

Ieder hoofdstuk is opgebouwd langs de lijn van onze conclusies en aanbevelingen uit 2007 gevolgd door onze bevindingen uit ons terugblikonderzoek. Wij sluiten ieder hoofdstuk af met samenvattende bevindingen.
Achter in ons rapport zijn drie bijlagen opgenomen:
– bijlage 1: de geraadpleegde instanties;
– bijlage 2: de gebruikte afkortingen en definities;
– de literatuurverwijzingen.

2 KWALITEIT VAN DETENTIE EN BEHANDELING IN JJI'S

2.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2007

2.1.1 Geconstateerde problematiek

Dit hoofdstuk gaat specifiek in op het verblijf van criminele jeugdigen in een justitiële jeugdinrichting (JJI). Daarmee bestrijkt het de aanbevelingen 1 tot en met 7 uit ons oorspronkelijk rapport (zie overzicht op pagina's 21–24) en geeft het antwoord op de onderzoeksvragen 1, 2 en 4.
Het uiteindelijk doel van het verblijf in een inrichting is tweeledig: enerzijds straffend, anderzijds opvoedkundig. Uiteindelijk is het de bedoeling dat de jeugdige van zijn/haar eigen gedrag leert en specifieke vaardigheden ontwikkelt om (beter) in staat te zijn in de samenleving te functioneren. Ons onderzoek uit 2007 was gericht op de opvoedkundige taak van JJI's. Daarbij hebben wij diverse tekortkomingen gesignaleerd.

We constateerden in 2007 dat JJI's beperkt zijn in wat ze met deze uiterst moeilijke doelgroep kunnen bereiken in de vaak korte tijd dat jeugdigen in een inrichting verblijven. Ten eerste hebben wij kanttekeningen geplaatst bij de opzet van het stelsel. De wetgeving die toen gold, bood namelijk niet voor alle jeugdigen de basis om de benodigde behandeling te krijgen. Ten tweede bleek de werkelijkheid in JJI's anders dan wettelijk voorgeschreven. Uit ons dossieronderzoek[22] kwamen die beperkingen van het stelsel en van de werkelijkheid naar voren.

- Volgens de wettelijke regels hoefden JJI's niet voor alle jeugdigen een verblijfsplan op te stellen. Daarnaast kon het lang duren voordat een JJI een behandelplan opstelde voor een jeugdige die voor een gedragsstoornis behandeld moest worden. JJI's zetten ook minder in op het verbeteren van geconstateerde problemen in de leefomgeving van de jeugdige.
- In de uitvoering ontbraken structureel de pedagogische uitgangspunten die JJI's zelf hebben opgesteld. De persoonlijke aandachtspunten van een jeugdige kwamen ook niet planmatig aan bod.
- JJI's boden therapieën aan jeugdigen aan, waarvan onvoldoende bekend was dat zij effectief waren. JJI's wisten dus niet of de therapieën een positief effect hadden op het terugvalgedrag van de jeugdige (zogenoemd *evidence-based werken*).
- JJI's hadden onvoldoende zicht op de vorderingen die de jeugdigen maakten met de uitvoering van hun verblijfs- of behandelplan. Zij hadden eveneens onvoldoende zicht op wat de jeugdigen daarmee bereikten.

2.1.2 Aanbevelingen bij detentie en behandeling

We hebben de minister van Justitie in 2007 het volgende aanbevolen (zie Overzicht aanbevelingen en toezeggingen, pagina's 21–24):

- aanpassen van de wettelijke uitgangspunten, zodat er voor meer groepen jeugdigen en op een eerder moment tijdens het verblijf in de JJI planmatig gewerkt wordt;
- oplossen van bepaalde knelpunten voor de JJI's (rond jeugdigen met een maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen), zoals het verminderen van de wachttijden voor het beschikbaar komen van behandelplaatsen en verhogen van de kwaliteit van het personeel door onder andere de opleiding;
- bevorderen dat JJI's werken met wetenschappelijk geaccepteerde interventies met optimaal rendement;

[22] In ons onderzoek uit 2007 hebben wij dossieronderzoek uitgevoerd onder 102 jongens die langer dan drie maanden in een JJI verbleven. Het doel van dit dossieronderzoek was om op individueel niveau van de jeugdige vast te stellen of de voorgeschreven maatregelen nageleefd werden. Vanwege de reikwijdte van ons terugblikonderzoek en het feit dat veel maatregelen pas recent zijn ingevoerd, kunnen wij nu geen uitspraak doen over de werking van de genomen maatregelen.

– bevorderen dat JJI's de leefomstandigheden van de jeugdigen (kunnen) betrekken in de verblijfs- en behandelplannen;
– sturen van en toezicht houden op JJI's meer richten op de te bereiken en bereikte resultaten met jeugdigen; hiervoor passende indicatoren ontwikkelen;
– benutten van de meerjarige prestatie-informatie over JJI's die bij onderzoeksinstituten bekend is, zodat meer zicht komt op de prestaties tussen de verschillende inrichtingen;
– overstappen op elektronische dossiervorming, waardoor informatie die nu bij verschillende instanties berust voor alle instanties beschikbaar komt.

2.2 Stand van zaken 2011

De aanbevelingen en de getroffen maatregelen van de minister hebben wij gegroepeerd in een aantal thema's. Deze komen in de volgende paragrafen aan de orde.

2.2.1 Wet- en regelgeving gewijzigd

De minister heeft gedurende de periode 2007–2011 de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) aangepast op de punten die wij hebben aangegeven. De laatste aanpassingen zijn per 1 juli 2011 van kracht geworden. Twee specifieke punten noemen wij hier: een JJI stelt voor iedere jeugdige binnen drie weken na binnenkomst een perspectiefplan op en bespreekt iedere jeugdige in het netwerk- en trajectberaad met de ketenpartners. In de Bjj is vastgelegd dat een JJI geen perspectiefplan hoeft op te stellen voor jeugdigen met een vervangende jeugddetentie van korter dan drie weken. Daarnaast heeft de minister nieuwe wetinitiatieven genomen: het Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen (2008) en het Wetsvoorstel Adolescentenstrafrecht (juni 2011).

2.2.2 Algemene randvoorwaarden verbeterd

De minister heeft een aantal algemene randvoorwaarden gecreëerd om de kwaliteit in JJI's te verbeteren. Het betreffen diverse maatregelen:
– verbetering van de brandveiligheid van JJI's;
– professionalisering van het personeel: er is meer personeel gekomen (bv. meer kinder- en jeugdpsychiaters, gedragswetenschappers) en het huidige personeel is verder geschoold richting hbo-niveau en richting certificering toepassing gedragsinterventies;
– verkleining van de groepsgrootte van twaalf jeugdigen op een groep naar acht op een langverblijfgroep en naar tien op een kortverblijfgroep;
– financiële ondersteuning van de maatregelen: de minister heeft met ingang van 2007 op jaarbasis € 7 miljoen beschikbaar gesteld. Deze gelden zijn met ingang van 2011 structureel opgenomen in de begrotingsmiddelen. In de verschillende begrotingen en jaarverslagen zijn bij de invoering van een nieuwe maatregel de investeringen benoemd met de structurele doorwerking in de komende jaren. De gemiddelde kosten die de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) vergoedt aan JJI's voor een plaats per dag in de periode 2007–2011 zijn gestegen van € 308[23] naar € 547. In 2012 zal deze vergoeding gemiddeld € 563 bedragen (zie tabel 3). Deze is exclusief de kosten van het regulier onderwijs en andere ketenpartners, bijvoorbeeld de Raad voor de Kinderbescherming en de (Jeugd)reclassering.

[23] Het bedrag van € 308 ligt € 7 hoger dan het bedrag genoemd in ons rapport uit 2007, dit vanwege de achteraf vastgestelde loonbijstelling.

Tabel 3 Toelichting ontwikkeling gemiddelde nominale prijs JJI-plaats per dag 2007–2011, vergoed door DJI

Prijs 2007	€ 308
– kwaliteitsimpuls	€ 118
– bevorderen kleinschaligheid	€ 43
– brandveiligheid	€ 24
– scheiding straf- en civielrechtelijk geplaatsten	€ 15
– opheffing goedkope inkoopplaatsen	€ 8
– loon- en prijsbijstellingen (2008–2010)	€ 33
– correctie	– € 2
Prijs 2011	€ 547
Prijs 2012	€ 563

Bron: Ministerie van VenJ, DJI (2011)

2.2.3 Planmatige aanpak in opzet aanwezig

JJI's kunnen momenteel in opzet planmatig werken met de algemene basismethodiek YOUTURN. Sinds april 2010 gebruiken alle JJI's deze methodiek. Over het eerste half jaar zijn door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitvoeringsproblemen geconstateerd (zie kader). Naast deze basismethodiek hanteren de gezamenlijke JJI's ook de methode Work-Wise, een methode in het kader van het Scholings- en trainingsprogramma (STP) om jeugdigen individueel te begeleiden op weg naar een baan en/of scholingstraject. Daarnaast is er met het oog op een geïntegreerd nazorgtraject een vaste overlegstructuur tussen alle ketenpartners tot stand gebracht, namelijk de netwerk- en trajectberaden (zie hoofdstuk 3). Ook deze beraden zijn in ontwikkeling. Last but not least noemen wij het perspectiefplan, waarin de integrale behandeling van de jeugdige staat beschreven. JJI's bespreken dit plan steeds vaker met alle partners in het netwerkberaad en later ook met die in het trajectberaad.

Procesevaluatie YOUTURN

De basismethodiek YOUTURN helpt de jeugdige bij het ontwikkelen van competenties en het aanleren van vaardigheden om straks in de maatschappij te kunnen functioneren. Daarnaast wordt het moreel besef en verantwoordelijk gedrag ontwikkeld. Voor de jeugdige brengt YOUTURN duidelijkheid en continuïteit. Ze weten hoe het dagprogramma eruit ziet en ze weten wat er van ze wordt verlangd. Volgens deze methodiek helpen jeugdigen elkaar daarbij. De groepsleiders en pedagogisch medewerkers beschikken over concrete handvatten om de jeugdigen eenduidig te bejegenen. YOUTURN bestaat uit vijf fasen. De uitvoering van de eerste drie fasen gebeurt in de JJI, die van de laatste twee buiten de JJI. In april 2010 is YOUTURN in alle JJI's geïmplementeerd. Het Trimbos-instituut is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) in een procesevaluatie nagegaan of de fasen 1 en 2 worden uitgevoerd zoals beschreven in de handleidingen. Ook zijn van zowel jongeren als medewerkers de motivatie voor en tevredenheid over YOUTURN onderzocht.

Het Trimbos-instituut concludeert dat YOUTURN een centrale plaats inneemt in JJI's (Trimbos-instituut, 2010). Er is voldoende draagvlak en zowel jeugdigen als medewerkers zijn overwegend positief. De

meeste onderdelen van YOUTURN zijn echter onvoldoende geïmplementeerd. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aangewezen:
– beperkte inzet van screenings- en meetinstrumenten;
– tijdsdruk en achterblijven registratie;
– onderbelichting van bepaalde onderdelen van YOUTURN: er is veel inzet op EQUIP- en TIP-bijeenkomsten; de inzet op bijvoorbeeld het onderdeel ouderparticipatie blijft achter;
– beperkte inzet van de methodiekcoach op het brede spectrum van YOUTURN.

2.2.4 Evidence-based werken in de implementatiefase

JJI's kunnen medio 2011 met wetenschappelijk geaccepteerde interventies werken. Er zijn momenteel tien erkende gedragsinterventies beschikbaar die JJI's kunnen toepassen (zie kader hieronder). Er vinden procesevaluaties plaats over het gebruik van deze interventies. Daaruit blijken implementatieproblemen. Er zijn twee redenen voor deze problemen: JJI's wachten met de voorbereidingen tot het moment dat de erkenningscommissie de gedragsinterventie goedkeurt en er is een kleinere doelgroep jeugdigen beschikbaar dan te voren geschat. Dat deze groep kleiner is, hangt samen met de dalende instroom. Uit verschillende procesevaluaties[24] komt in algemene zin naar voren dat handleidingen in onvoldoende mate gevolgd (kunnen) worden, omdat bijvoorbeeld de handleiding onvoldoende duidelijk is voor de uitvoerders en omdat de uitvoerders eigen ideeën toevoegen aan het programma. De algemene vraag die momenteel in het gehele werkveld gesteld wordt is wat richtinggevend moet zijn bij de behandeling van een criminele jeugdige: het protocol/de handleiding van de gedragsinterventie en/of de inschatting van de professional van het te bereiken resultaat?

Effectevaluaties van deze erkende gedragsinterventies zijn nog niet voor handen, daarvoor zijn de interventies nog te kort in gebruik.

Tien erkende gedragsinterventies voor JJI's

Medio 2011 zijn de volgende tien gedragsinterventies erkend voor gebruik in JJI's. Het jaartal van meest recente erkenning hebben we tussen haakjes opgenomen:
– Agressieregulatie op Maat (2007)
– Agressieregulatie op Maat Ambulant (2009)
– Brains4Use (2010)
– In Control! (2009)
– Functional Family Therapy (2009)
– Leren van Delict (2009)
– Nieuwe Perspectieven bij Terugkeer (2008)
– Nieuwe Perspectieven bij Terugkeer LVB (2010)
– Sociale Vaardigheidstraining op Maat (2008)
– Buitenprogramma Work-Wise (2010)

2.2.5 Ondersteunende informatievoorziening in ontwikkeling

In de periode 2007–2011 zijn twee systemen ontwikkeld. Ten eerste is er een vernieuwde versie van het TULP-systeem[25] gekomen. De verwachting is dat in november 2011 de eerste fase afgerond wordt. Het nieuwe TULP registreert de gegevens vanuit het perspectief van de jeugdige en zal alle trajectinformatie per jeugdige omvatten. Het bevat informatie uit het perspectiefplan: de diagnostiek alsmede de afspraken over behandelme-

[24] Wij noemen hier het onderzoek van WODC (Memorandum 2011–1) *Interventies in uitvoering; Wat er mis kan gaan bij de uitvoering van justitiële (gedrags)interventies en hoe dat komt*. Daarnaast noemen wij specifiek de procesevaluatie naar YOUTURN door WODC/Trimbos (2010).
[25] TULP is het beheersysteem van DJI om onder andere JJI's aan te sturen.

thoden, STP en erkende gedragsinterventies. De huidige TULP bevat overigens alleen geaggregeerde gegevens over jeugdigen per JJI op jaarbasis (niet in cohorten), bijvoorbeeld het aantal in-, door- en uitstromers en het aantal jeugdigen met STP/proefverlof, ook nader gespecificeerd naar bijvoorbeeld geslacht, herkomst, delict.
Ten tweede is de ICT-nazorg jeugdapplicatie ontwikkeld en in november 2010 geïmplementeerd. Het gaat hier om een kennisinfrastructuur rondom de individuele jeugdige, geënt op de informatie die noodzakelijk is om te delen tussen de ketenpartners. Het gaat om digitale dossiervorming die toegankelijk is voor alle ketenpartners. Deze applicatie wordt in het laatste kwartaal 2011 opgenomen in GCOS, het Geïntegreerd Casusoverleg Ondersteunend Systeem (zie § 3.2.5).

Onder dit thema noemen wij ook dat op termijn mogelijk een methodiek beschikbaar komt om de prestaties tussen JJI's te meten (benchmarking). Het WODC van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft namelijk in opdracht van het Ministerie van VenJ een rapport uitgebracht over de (on)mogelijkheden om een methodiek te ontwikkelen waarmee de minister prestaties van inrichtingen kan meten en onderling vergelijken en waarmee inrichtingen good practices kunnen uitwisselen (WODC, 2011a). Deze studie heeft zich beperkt tot de Penitentiaire Inrichtingen en tot het thema «veiligheid». Bij de methodiekontwikkeling is rekening gehouden met indicatoren die samenhangen met het primaire proces en die de inrichtingen kunnen beïnvloeden (bv. het gebouw is een gegeven en niet beïnvloedbaar door het management). Het WODC concludeert dat er mogelijkheden zijn om benchmarking in te voeren in het gevangeniswezen en dat dit kan bijdragen aan prestatieverbetering van de inrichtingen. De benchmarking voor de penitentiaire inrichtingen kan vertaald worden naar benchmarking voor JJI's.

2.2.6 Actuele ontwikkelingen

In § 1.2 van deel 2 zijn twee actuele ontwikkelingen genoemd: de scheiding van straf- en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen en de leegstand in JJI's. De populatie in JJI's is in de periode 2007–2010 met 50%-60% gedaald. Deze daling belemmert de uitvoering van erkende gedragsinterventies en de verdere professionalisering van het personeel. Voor de toepassing van een erkende gedragsinterventie is namelijk een bepaalde groepsomvang noodzakelijk, van jeugdigen met dezelfde gedragsproblematiek. Voor verdere specialisatie van personeel, zeker met het oog op de toepassing van erkende gedragsinterventies, is een bepaalde omvang van het personeelsbestand noodzakelijk. Tegelijkertijd is bekend dat de achtergronden van de jeugdigen in zowel JJI's als in Jeugdzorg^{Plus} doorgaans identiek zijn: jeugdigen met urgente meervoudige problemen (Algemene Rekenkamer, 2010). Wij constateren dat er momenteel langs twee kanalen gewerkt wordt: langs het kanaal van het Ministerie van VenJ wat betreft de strafrechtelijk geplaatste jeugdigen en langs het kanaal van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) wat betreft de civielrechtelijk geplaatste jeugdigen. Eind 2009 heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie aangegeven dat er voor hem geen aanleiding was om de twee erkenningscommissies van VenJ en van VWS te harmoniseren of samen te voegen (Justitie, 2009). Wel zei zij toe in overleg met andere verantwoordelijke bewindspersonen na te gaan hoe beide commissies kennis en ervaring kunnen uitwisselen en hoe zij de beoordelingswijze meer kan uniformeren. Bij dossiers waarbij beide ministeries en ministers betrokken zijn, overleggen zij. Dat dit ook recent gebeurde, blijkt uit de reactie van de minister van VenJ op het advies *Zorg*

voor ingesloten licht verstandelijk beperkte jongeren van de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (VenJ, 2011d). In de begroting 2012 staat dat de uitwisseling van expertise met instellingen voor gesloten jeugdzorg afstemming zijn aandacht heeft (zie § 1.1.1, deel 2).

2.2.7 Algemene kwaliteitsverbetering

In september 2007 constateerden de gezamenlijke inspecties dat bij zes van de veertien JJI's sprake was van een ernstig risico op een onveilig leef, behandel- en werkklimaat voor jeugdigen en personeel (zie § 1.1.2). De gezamenlijke inspecties hebben vervolgtoezicht ingesteld en jaarlijks gerapporteerd. In augustus 2010 is de laatste rapportage verschenen (Gezamenlijke inspecties, 2010). Het eindoordeel medio 2010 was dat de inrichtingen beter in staat zijn om hun opdracht waar te maken, omdat zij beschikken over de voorwaarden om een veilig leef-, behandel- en werkklimaat te bieden. In geen enkele JJI was meer sprake van een ernstig risico. Dat is ook medio 2011 het geval; er is immers geen verscherpt toezicht ingesteld bij een specifieke JJI. Dit resultaat is bereikt door een gezamenlijke inspanning van de JJI's, DJI en Directie Justitieel Jeugdbeleid. Dit eindoordeel is gebaseerd op de volgende acht conclusies:

- de opvoeding van de jeugdigen staat meer centraal tijdens het verblijf in de JJI;
- jeugdigen met een psychische stoornis of gedragsproblemen worden beter behandeld;
- de professionalisering van het personeel in de JJI's zet zich voort;
- JJI's nemen meer maatregelen om agressie en geweld te voorkómen;
- agressie en geweldsincidenten worden beter beheerst;
- de communicatie tussen jongeren en medewerkers is verbeterd;
- de mogelijkheden voor jeugdigen om invloed uit te oefenen op de dagelijkse gang van zaken zijn toegenomen;
- JJI's zorgen ervoor dat jeugdigen en hun ouders weten waar ze aan toe zijn.

De gezamenlijke inspecties concluderen in 2010 tevens dat dit positieve resultaat nog kwetsbaar is. Het beleid in alle JJI's is niet of nauwelijks geborgd en nieuwe ontwikkelingen kunnen de kwaliteit van JJI's bedreigen. Eén van de nieuwe ontwikkelingen is de capaciteitsdaling (zie § 1.2.2). De minister geeft in zijn begroting 2012 aan dat het jaar 2012 voor de JJI's in het teken zal staan van borging van de gerealiseerde kwaliteitsverbeteringen (VenJ, 2011a).

De sector Justitiële jeugdinrichtingen heeft bij Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ) een aanvraag ingediend voor de ontwikkeling van een certificatieschema voor JJI's. Deze aanvraag hield verband met de inzet die gepleegd werd op kwaliteit en veiligheid voor jeugdigen en personeel vanuit DJI. In september 2009 heeft het Centraal College van Deskundigen voor de Zorg- en Welzijnssector het HKZ-certificatie-schema voor de JJI's vastgesteld. Dit certificatieschema Justitiële jeugdinrichtingen is van toepassing op het kwaliteitsmanagementsysteem (inclusief veiligheid) van alle justitiële jeugdinrichtingen. Medio oktober 2011 hebben zes van de huidige tien JJI's een HKZ-certificaat (HKZ, 2011). Dit betekent dat medio oktober 2011 in zes instellingen de benodigde procedures met betrekking tot kwaliteitsborging zijn beschreven en als zodanig zijn ingevoerd. Ultimo december 2011 zijn negen van de tien JJI's HKZ-gecertificeerd. Opgemerkt wordt dat het HKZ-certificaat geen oordeel geeft over de met de procedures

beoogde effecten. Het is een randvoorwaarde waarbinnen JJI's tot kwaliteitshandhaving en verdere kwaliteitsverbetering kunnen komen.

2.3 Samenvattende bevindingen

Wij constateren dat de minister van VenJ de aanbevelingen 1 tot en met 7 heeft opgepakt. Wij zien een doorgaande ontwikkeling. Eerst heeft de minister zijn aandacht gericht op het primaire proces van het verblijf van een criminele jeugdige in een JJI door de algemene randvoorwaarden te verbeteren en het traject van wetswijziging Bjj in gang te zetten. Momenteel zijn de eerste resultaten te zien. De JJI's beschikken over de voorwaarden om een veilig leef-, behandel- en werkklimaat te bieden aan de jeugdigen en personeelsleden. Daarnaast zijn ultimo december 2011 op één na alle JJI's HKZ-gecertificeerd. Op dit moment zijn de eerste procesevaluaties uitgevoerd met betrekking tot het planmatig werken en de toepassing van justitiële (gedrags)interventies. Hieruit blijkt dat JJI's verder moeten werken aan de implementatieprocessen. Daarna kunnen effectevaluaties plaatsvinden, zodat JJI's een volgende stap kunnen zetten in het kwaliteitsproces.

Er zijn nieuwe actuele ontwikkelingen die de kwaliteit van JJI's bedreigen. De eerste ontwikkeling is die van de leegstand. De gezamenlijke inspecties wijzen daarop in hun rapport. De staatssecretaris is zich van deze bedreiging bewust.
De tweede ontwikkeling is de scheiding van de opvang en behandeling van civielrechtelijk geplaatste jeugdigen en van strafrechtelijk geplaatste jeugdigen. Hierdoor is ook een scheiding gekomen in het opbouwen van kennis en het ontwikkelen van effectieve behandelmethoden. De ministers van VenJ en van VWS hebben oog voor onderlinge afstemming evenals voor expertise-uitwisseling tussen de uitvoerende instellingen, JJI's en Jeugdzorg^{Plus}.

Wij constateren dan ook dat de minister de aanbevelingen 1 tot en met 7 uit ons oorspronkelijk rapport heeft opgevolgd voor wat betreft de kwaliteitsverbetering (zie overzicht op pagina's 21–24). Daarmee is het antwoord op de onderzoeksvragen 1 en 2 positief. Wat het antwoord op vraag 4 betreft, stellen wij dat er ad-hocinformatie beschikbaar is over de eerste resultaten. Zo zijn er bijvoorbeeld gegevens beschikbaar over de algemene kwaliteit van JJI's, over deelname van jeugdigen in JJI's aan STP/proefverlof en over de uitstroom. Het gaat dan om gegevens op het niveau van een JJI. De minister heeft geen informatie beschikbaar over resultaten op het niveau van de criminele jeugdige. Een ander voorbeeld van ad hoc gegevens zijn de procesevaluaties die uitgevoerd zijn. Deze evaluaties geven aan dat verdere borging en implementatie van de kwaliteitsmaatregelen in JJI's nodig is.

3 KWALITEIT VAN NAZORG AAN CRIMINELE JEUGDIGEN

3.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2007

3.1.1 Geconstateerde problematiek

In dit hoofdstuk gaan we in op de fase nadat jeugdigen een JJI hebben verlaten, de fase waarin nazorg wordt verleend en sommige jeugdigen ook nog zorg (behandeling) krijgen. Deze fase heeft als doel de jeugdigen weer een plaats te geven in de maatschappij via woonruimte, scholing en/of werk om zo de kans te verkleinen dat zij recidiveren.

Wij blikken hiermee terug op onze aanbevelingen 8 tot en met 12 uit ons oorspronkelijk rapport (zie overzicht op pagina's 21–24) en geven wij antwoord op de onderzoeksvragen 1, 2, 3 en 4.

Voor een goede terugkeer naar de maatschappij is het van belang dat jeugdige gedetineerden zich al tijdens hun verblijf in een JJI daarop voorbereiden. In 2007 konden JJI's op verschillende manieren een jeugdige ondersteunen bij die voorbereiding: door een jeugdige in een meer open opvang te plaatsen, zoals bij nachtdetentie, door een Scholings- en trainingsprogramma (STP) of door proefverlof. Wij hebben deze mogelijkheden in ons rapport «geleidelijke overgangen» genoemd.

We constateerden in 2007 dat de mogelijkheden voor een minder gesloten plaats slechts voor een beperkte groep jeugdigen beschikbaar waren. Voor veel jeugdigen was daardoor de overgang van volledige gesloten heid naar volledige vrijheid behoorlijk abrupt. JJI's boden STP's alleen aan jeugdigen met een langdurige detentie of behandeling aan. We constateerden dat veel inrichtingen niet aan deze programma's begonnen, ook als die wel mogelijk waren geweest. Dat kwam door de moeite die het kost om aan alle voorwaarden voor een STP te voldoen en alles vanuit de instelling te regelen (dagbesteding, woonruimte, vrijetijdsbesteding of ambulante begeleiding).

Voor het kunnen garanderen van een consequente aanpak en continuïteit voor een criminele jeugdige na vertrek uit een JJI is het van belang dat jeugdreclassering betrokken is bij het opstellen van de verblijfs- of behandelplannen. We constateerden echter dat bij geen enkele jeugdige in onze toenmalige steekproef[26] jeugdreclassering betrokken is geweest.

Het uitgangspunt van het Ministerie van Justitie was in 2007 dat alle strafrechtelijk geplaatste jeugdigen nazorg zouden moeten krijgen na hun verblijf in een JJI. De wettelijke regelingen waren hierop echter niet toegesneden, zodat dit uitgangspunt niet in praktijk gebracht werd. Er was verder geen compleet overzicht van de interventies die binnen of buiten de inrichting met een jeugdige daadwerkelijk waren uitgevoerd. Elke organisatie had de beschikking over slechts een deel hiervan. Dit bemoeilijkte het overzicht voor de organisaties in de jeugdstrafrechtketen. Wij konden van slechts de helft van de jeugdigen in onze toenmalige steekproef vaststellen hoe het enige maanden na vertrek uit een JJI ging. Van deze jeugdigen (jongens), die een detentie achter de rug hadden, bleek 60% (25 jongens) een half jaar later opnieuw een delict te hebben gepleegd. Voor de jongens met een PIJ-maatregel gold een recidive van 50% (4 jongens). Wij merkten op dat het met twee derde van de uitgestroomde jongens na een halfjaar niet goed ging (34 jongens), wat op gespannen voet stond met de overwegend positieve resultaten die JJI's

[26] In ons onderzoek uit 2007 zijn we voor 102 jongens, die vanwege detentie of een Pij-maatregel tenminste zestig dagen in een JJI hebben verbleven, nagegaan hoe het hen vergaat als ze de JJI hebben verlaten (is er sprake van het opnieuw plegen van delicten, recidive?). Hiervoor hebben we de dossiers van deze jongens bekeken. We hebben in ons onderzoek in 2007 gekozen voor een steekproef van 102 jongens, omdat jongens in grotere aantallen in JJI's geplaatst werden vanwege het plegen van strafbare feiten dan meisjes. Hierdoor was het mogelijk om een steekproef te onderzoeken die representatief was voor alle JJI's.

hadden vastgelegd over de uitgestroomde jongens. Ten slotte constateerden we dat de 16 jongens bij wie de resultaten lijken te bestendigen vaker (81%) een Scholings- en trainingsprogramma hebben doorlopen en/of vaker een vorm van nazorg hebben gekregen dan de 34 jongens bij wie het niet goed ging (55%).

3.1.2 Aanbevelingen bij nazorg

We hebben de minister van Justitie in 2007 het volgende aanbevolen (zie Overzicht aanbevelingen en toezeggingen, pagina's 21–24):
- overwegen van meer sanctiemodaliteiten die niet samengaan met een gesloten plaatsing;
- aanpakken van de praktische problemen rond Scholings- en trainingsprogramma's;
- bevorderen dat jeugdigen in voorlopige hechtenis en detentie al tijdens hun verblijf in de inrichting begeleid worden door jeugdreclassering;
- treffen van een passend wettelijke regeling, zodat alle jeugdigen verplichte nazorg krijgen;
- erop toe zien dat nazorg ook daadwerkelijk verleend wordt aan zowel meerderjarige als minderjarige jeugdigen die vertrekken uit een JJI en hierover periodiek informatie verzamelen bij de Raad voor de Kinderbescherming als casusregisseur;
- enige tijd blijven volgen van de uitgestroomde jeugdigen om zo meer informatie te krijgen over welke behandelingen of interventies effectief zijn;
- initiëren of stimuleren van onderzoek naar nazorg: welke soorten nazorg het meeste effect sorteren, hoe lang nazorg zou moeten duren en/of welke soorten nazorg uit kostenoogpunt de voorkeur verdienen.

3.2 Stand van zaken 2011

3.2.1 Programma's aanpak jeugdcriminaliteit

Sinds 2002 sturen opeenvolgende kabinetten de aanpak van jeugdcriminaliteit programmatisch aan. In 2003 startte het programma Jeugd Terecht met als doel het terugdringen van de recidive van jeugdigen die een sanctie opgelegd hadden gekregen. Het kabinet-Balkenende IV heeft het project Veiligheid begint bij Voorkomen opgestart. Onderdeel hiervan was het programma Aanpak Jeugdcriminaliteit, een voortzetting van het programma Jeugd Terecht (Justitie, 2010c).
Het programma Aanpak Jeugdcriminaliteit had vijf pijlers, waarvan Passende Nazorg er een was. De doelstelling van de pijler Passende Nazorg is het zorgen voor een effectieve, sluitende en passende nazorg. Daarmee worden jeugdigen geholpen om na hun verblijf in een JJI op het rechte pad te komen en te blijven om zo recidive te voorkomen. De volgende maatregelen zijn getroffen in het kader van de Passende Nazorg:
- Instellen van netwerk- en trajectberaden, een vaste overlegstructuur waarin ketenpartners in de regio (JJI, Raad voor de Kinderbescherming, jeugdreclassering en bij de trajectberaden ook de relevante gemeenten) zorgen voor een sluitende begeleiding voor alle jeugdigen met een strafrechtelijke titel die in een JJI terechtkomen.
- Opnemen van verplichte nazorg voor jeugdigen die een vrijheidsstraf van langer dan drie maanden hebben gekregen in de herziene Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj).

– Aanbieden van vrijwillige nazorg aan alle jeugdigen met een PIJ-maatregel vooruitlopend op het opnemen van verplichte nazorg in de herziene Beginselenwet.
– In gebruik nemen van een ICT-systeem voor de nazorg dat op casusniveau de digitale informatie-uitwisseling en het maken van afspraken over nazorg tussen de ketenpartners ondersteunt.

Verder heeft de minister van Justitie in afstemming met de minister voor Jeugd en Gezin in mei 2007 het Verantwoordelijkheidskader Nazorg Jeugd vastgesteld. In dit verantwoordelijkheidskader staat beschreven wat zij verstaan onder nazorg[27], welke uitgangspunten en eisen gelden voor nazorg aan jeugdigen en welke verantwoordelijkheden JJI's, bureaus jeugdzorg/jeugdreclassering, volwassenreclassering, Raad voor de Kinderbescherming, Openbaar Ministerie en de gemeenten hebben. Het verantwoordelijkheidskader heeft volgens JJI's en gemeenten waarmee we hebben gesproken, geholpen om gemeenten bewust te maken van hun verantwoordelijkheid voor en rol bij de nazorg van criminele jeugdigen. De gemeente speelt een belangrijke rol in het uitvoeren van de nazorg, zoals bij het verstrekken van identiteits-bewijzen. Verder coördineert de gemeente de uitvoering van de nazorg op lokaal niveau, zoals het zorgen dat een jeugdige na afloop van de detentie weer op een school terecht kan en een dak boven zijn hoofd krijgt. Wanneer de fase van nazorg afgerond is loopt de verantwoordelijkheid van jeugdreclassering als regisseur van de nazorg over in de reguliere verantwoordelijkheid van de gemeente voor jeugdigen. De gemeente wordt dan verantwoordelijk voor het zorgen voor onderwijs, werk en inkomen, huisvesting en ondersteuning en participatie. De overgang van verantwoordelijkheid voor de jeugdige vereist een goede samenwerking en afstemming tijdens het nazorgtraject, dat start met het opstellen van het nazorgplan als de jeugdige in een JJI verblijft (VNG, 2009).

3.2.2 Geleidelijke overgang van wettelijke basis voorzien

We zijn in ons onderzoek nagegaan in hoeverre de minister van VenJ maatregelen heeft getroffen om een geleidelijke overgang van een gesloten plaatsing naar invrijheidstelling mogelijk te maken en te bevorderen. We constateren dat de minister artikel 493 van het Wetboek van Strafvordering heeft gewijzigd. Hierdoor kan een rechter bij het opleggen van voorlopige hechtenis bepalen dat de jeugdige gedurende de nacht in een jeugdinrichting verblijft en gedurende de dag in de gelegenheid is de inrichting te verlaten (nachtdetentie). Het doel van nachtdetentie is om de schadelijke effecten van het (voorlopig) vastzitten zoveel mogelijk te beperken en de relatie met de omgeving zoveel mogelijk intact te houden. Daarnaast heeft de minister in de herziene Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen de verplichte deelname aan Scholings- en trainingsprogramma opgenomen (artikelen 3–5) voor jeugdigen die langer dan drie maanden in een JJI verblijven. De herziene Bjj formuleert verder de eisen en procedures rondom planmatig verlof (artikelen 29–30).

Scholings- en trainingsprogramma's (STP)
In de herziene Bjj is opgenomen (artikelen 4 en 5) dat jeugdigen met een langer verblijf in JJI's verplicht deelnemen aan een scholings- en trainingsprogramma. Het betreft jeugdigen die een delict hebben gepleegd na 1 juli 2011, de datum dat de herziene Bjj van kracht is geworden. Deze verplichte deelname aan een STP geldt niet voor alle jeugdigen, namelijk niet voor jeugdigen die korter dan drie maanden

[27] In dit verantwoordelijkheidskader wordt onder «nazorg» verstaan: begeleiding van jeugdigen in aansluiting op een verblijf – jeugddetentie of PIJ-maatregel – in een justitiële jeugdinrichting (JJI). (Bron: Justitie, 2007d).

verblijven in een JJI. STP vormt een belangrijke voorbereiding op de fase na detentie.

Verlofregime
Verlof is een belangrijke manier om jeugdigen voor te bereiden op hun terugkeer naar de maatschappij. Planmatig verlof maakt onderdeel uit van het perspectiefplan, dat het beoogde traject van de jeugdige omvat binnen en buiten een JJI. In de herziene Bjj staan de eisen geformuleerd waaraan een jeugdige moet voldoen om in aanmerking te komen voor verlof. In het besluit Wijziging Reglement justitiële jeugdinrichtingen staan deze eisen en de te volgen procedures nader uitgewerkt. In dit gewijzigde reglement staat ook aangegeven welke risico's JJI's moeten afwegen bij het verlenen van verlof. Het gaat dan onder andere om risico's als gevaar voor recidive en een mogelijke ongewenste confrontatie met een slachtoffer. Tijdens het (proef)verlof vallen de jeugdigen onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van een JJI en de jeugdreclassering.

3.2.3 Jeugdreclassering en gemeente eerder betrokken bij traject

We zijn in ons onderzoek nagegaan in hoeverre de minister van VenJ heeft bevorderd dat jeugdreclassering jeugdigen, die in voorlopige hechtenis en detentie zitten, al tijdens hun verblijf in de inrichting begeleidt (VNG, 2009; VenJ, 2010c). We constateren dat de minister die begeleiding heeft bevorderd door netwerk- en trajectberaden in te stellen.

Zoals beschreven in § 3.2.1 heeft de minister netwerk- en trajectberaden ingesteld om te zorgen voor een overlegstructuur tussen de betrokken ketenpartners. Door de netwerk- en trajectberaden zitten de jeugdreclassering en de gemeenten – de laatste alleen bij trajectberaden – met elkaar aan tafel als afspraken worden gemaakt over het traject dat de jeugdige zal volgen. Doel hiervan is te zorgen dat de fases binnen en buiten een JJI goed op elkaar aansluiten. De verschillende instanties en organisaties werken zo vanuit één bepaalde visie en op basis van gedeelde informatie aan de integratie van de jeugdige in de maatschappij. De afspraken over de vorm en inhoud van de nazorg leggen jeugdreclassering (volwassen reclassering, indien het gaat om jeugdigen die na hun detentie achttien jaar of ouder) en de gemeente van herkomst vast in een plan van aanpak of nazorgplan.

Wanneer jeugdigen langer in een JJI verblijven, zullen de voorbereidingen voor het traject na detentie in een JJI in een later trajectberaad worden besproken. Jeugdigen met een lang verblijf komen pas in de laatste fase van hun detentie in aanmerking voor een STP. Jeugdigen met een PIJ-maatregel hebben na afloop van hun detentie nog intensieve begeleiding en zorg nodig voor hun problemen (verslavingszorg, behandeling voor gedragsstoornissen en voor psychische en psychiatrische stoornissen). Kennis- en informatie-uitwisseling tussen behandelaars in JJI's, jeugdreclassering en de uitstroomgemeente is dan ook van belang om de overgang van detentie (geslotenheid) naar de maatschappij zo soepel mogelijk te laten verlopen.

Omdat jeugdigen niet altijd in een JJI verblijven in de gemeente waar ze vandaan komen of waar ze zich na hun detentie willen vestigen, is het van belang om de gemeente waar de jeugdigen zich na hun detentie gaan vestigen te betrekken bij het trajectberaad. Immers, die gemeente zal na afloop van de sancties (straffen of maatregelen) verantwoordelijk zijn voor de zorg en de voorzieningen voor de desbetreffende jeugdigen. Dit geldt

in het bijzonder voor jeugdigen met een PIJ-maatregel, omdat zij niet in elke JJI geplaatst kunnen worden, vanwege de specialistische behandeling die zij nodig hebben. Inmiddels zijn of worden voor de grotere gemeenten aparte beraden ingesteld voor jeugdigen met een PIJ-maatregel (PIJ-beraad), waarin de ketenpartners de jeugdigen – geplaatst in verschillende JJI's – die naar een bepaalde gemeente zullen uitstromen, bespreken.

De trajectberaden stoppen aan het einde van de sanctie. In het uitvoeringskader Netwerk- en Trajectberaad staat dat voor jeugdigen met een langere detentie of een PIJ-maatregel het van belang is om in een laatste trajectberaad te markeren dat de verantwoordelijkheid van de Raad voor de Kinderbescherming en van de jeugdreclassering eindigt en dat de gemeente de verantwoordelijkheid overneemt (VenJ, 2010b).
Onze gesprekspartners geven aan dat in de praktijk de afstemming tussen de verschillende partijen steeds beter verloopt, maar dat de informatievoorziening tussen de ketenpartners over de voortgang van de nazorg nog verbetering behoeft.

Aandachtspunt: Zicht op resultaten detentie en behandeling onvoldoende

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de zorg voor jeugdigen na afloop van hun sanctie. Op het moment dat jeugdigen onder de reguliere verantwoordelijkheid van gemeenten vallen, is niet duidelijk in welke situatie de jeugdige zich bevindt. Er is namelijk nog geen verplicht testmoment aan het einde van de behandeling van jeugdigen om vast te stellen wat de bereikte resultaten zijn. Wanneer jeugdigen met een PIJ-maatregel een JJI instromen worden ze psychologisch en psychiatrisch onderzocht om hun situatie vast te stellen. Vooral voor jeugdigen met een PIJ-maatregel en een intensief behandeltraject is het van belang om te weten of en welke voortgang de jeugdige heeft gemaakt, zodat de ketenpartners daar rekening mee kunnen houden tijdens het nazorgtraject. Een voorbeeld: jeugdigen met een te laag IQ mogen niet zelfstandig wonen, maar het zou kunnen dat het IQ waarmee jeugdigen een JJI instromen lager is dan het IQ waarmee jeugdigen een JJI uitstromen (door behandeling, training en scholing). Hierdoor zouden jeugdigen na afloop van hun detentie onterecht geen beroep kunnen doen op een zelfstandige woning. Op dit moment wordt een einddiagnostiek ontwikkeld.

Volgens de staatssecretaris van VenJ is in het najaar van 2010 gebleken dat bij circa 80% van de uitgestroomde jeugdigen de uitstroomgemeente betrokken is geweest bij de trajectberaden waar deze jeugdigen zijn besproken (VenJ, 2010d). Uit gegevens over de periode 1 januari–31 augustus 2011, die we ontvangen hebben van de Raad voor de Kinderbescherming blijkt dat 1 282 jeugdigen in deze periode waren ingestroomd en dat 330 netwerkberaden en 687 trajectberaden waren gehouden. Volgens de Raad voor de Kinderbescherming bespreken de ketenpartners gemiddeld circa vier jeugdigen per netwerkberaad. Voor de trajectberaden is dit lastiger aan te geven omdat dit volgens de Raad erg afhangt van de grootte van de gemeente (en omvang van het aantal criminele jeugdigen): in grote gemeenten worden gemiddeld 25 jeugdigen per trajectberaad besproken en in kleinere gemeenten gemiddeld twee jeugdigen.

3.2.4 Verplichte nazorg in herziene Beginselenwet

We zijn nagegaan in hoeverre de minister van VenJ een passende wettelijke regeling heeft getroffen zodat alle jeugdigen verplichte nazorg krijgen. We constateren dat jeugdigen met een PIJ-maatregel op basis van de herziene Bjj verplichte nazorg krijgen via een voorwaardelijke beëindiging van de PIJ-maatregel. Daarmee is ook de duur van de maatregel aangepast. De rechter legt de maatregel in eerste instantie op voor drie jaren (artikel 77s, zesde lid, Sr). Ook de maximale duur van de maatregel na verlenging is veranderd: maximaal vijf of zeven jaren (artikel 77t, tweede lid, Sr).
In alle gevallen eindigt de maatregel voorwaardelijk, een jaar voordat de maximale duur van de maatregel wordt bereikt (artikelen 77s, zesde lid, en 77t, tweede lid, Sr). Tijdens de voorwaardelijke beëindiging dient de jeugdige zich te houden aan een aantal voorwaarden. De jeugdige met een PIJ-maatregel moet aan de afspraken voldoen, die door de jeugdreclassering of volwassen reclassering zijn gemaakt over de nazorg (bijvoorbeeld verdere behandeling). Doet hij dat niet, dan kan de jeugdige weer teruggeplaatst worden in een JJI (door een beslissing van de rechter).
De verplichte nazorg geldt voor jeugdigen die een delict hebben gepleegd na 1 juli 2011, de datum dat de herziene Bjj van kracht is geworden. Naar verwachting zullen medio 2013 de eerste jeugdigen met een PIJ-maatregel met het stelsel voor verplichte nazorg in aanraking komen (VenJ, 2010d).

Bij jeugdigen met jeugddetentie met een strafrestant van drie maanden of meer krijgt de verplichte nazorg vorm in een STP. In de herziene Bjj is opgenomen (artikelen 4 en 5) dat jeugdigen met een langer verblijf[28] in JJI's verplicht deelnemen aan een scholings- en trainingsprogramma.

Voor jeugdigen die korter dan drie maanden verblijven in een JJI geldt de verplichte nazorg niet. Deze jeugdigen – veelal jeugdigen met een voorlopige hechtenis – verblijven te kort in een JJI om voor hen een STP voor te bereiden. De verplichte nazorg krijgt hier vorm door het stellen van bijzondere voorwaarden. De rechter kan (op basis van artikel 77 Wetboek van Strafrecht en artikel 493 Wetboek van Strafvordering) besluiten om aan de veroordeling of aan de schorsing van de voorlopige hechtenis bijzondere voorwaarden te verbinden. Het gaat om voorwaarden, zoals het gedurende een bepaalde termijn houden aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering, het aanvaarden van intensieve begeleiding of het volgen van een leerproject. De staatssecretaris van VenJ heeft afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie om te stimuleren dat de rechter bovenstaande bijzondere voorwaarden oplegt. Deze afspraken staan opgenomen in de Richtlijn voor strafvordering jeugd (2010R012) van het Openbaar Ministerie.

Lessen uit pilot vrijwillige nazorg PIJ-jeugdigen
Binnen het programma Aanpak Jeugdcriminaliteit is een pilot uitgevoerd met het aanbieden van vrijwillige nazorg aan jeugdigen met een PIJ-maatregel die op het moment dat ze een JJI verlaten ouder zijn dan achttien jaar. De pilot is uitgevoerd in de periode 2008–2010, vooruitlopend op het verplicht stellen van nazorg in de herziene Bjj. Deze pilot is geëvalueerd (Regioplan, 2010). Dit onderzoek maakt deel uit van het PIJ-onderzoeksprogramma van het WODC.

[28] Jeugdigen met een strafrestant – opgelegde jeugddetentie minus de tijd in voorlopige hechtenis doorgebracht – van langer dan drie maanden.

De conclusie van het onderzoek naar de aard en omvang van de vrijwillige nazorg voor PIJ'ers die achttien jaar of ouder zijn, is dat de keten van behandeling, de voorbereiding op uitstroom en het proefverlof op het moment van het onderzoek niet garanderen dat de jeugdigen klaar zijn voor een terugkeer in de maatschappij. Zowel praktische redenen als kwesties die samenhangen met de problematiek en motivatie bij de jeugdigen belemmeren die terugkeer. Zo kon reclassering geen (voldoende) werkrelatie opbouwen met de jeugdige en de jeugdige onvoldoende motiveren voor vrijwillige nazorg, omdat de reclassering te laat betrokken was bij de voorbereiding van de uitstroom. Daarnaast stromen sommige jeugdigen een JJI zonder proefverlof en daarmee onvoorbereid uit. Ook vindt bij uitstroom geen actuele diagnostiek plaats. Hierdoor wordt de nazorg gedomineerd door het regelen van praktische zaken in plaats van het daadwerkelijk begeleiden. In sommige gevallen is het nazorgtraject niet afgestemd op het eerder doorlopen behandeltraject. Of de nazorg wordt belemmerd, doordat sommige jeugdigen bij uitstroom nog geen dagbesteding en inkomen hebben. Daarnaast eisen (gevolgen van) verslaving, schulden, psychiatrische problematiek en criminaliteit in de thuissituatie de aandacht op van de nazorg. De onderzoekers concluderen dat de nazorg op het moment van het onderzoek niet met vaste, bewezen methoden werkt, terwijl dat volgens de onderzoekers wel mogelijk is.

De onderzoekers stellen dat de door hen geconstateerde knelpunten niet worden opgelost door nazorg te verplichten. De oplossing ligt volgens hen in het voortraject: de behandeling in een JJI en het proefverlof.

De knelpunten die de onderzoekers naar de vrijwillige nazorg voor PIJ'ers van achttien jaar en ouder naar boven hebben gebracht, zijn in lijn met een aantal bevindingen uit de gesprekken die we in 2011 hebben gevoerd. Het gaat dan om de vroegtijdige betrokkenheid van reclassering en gemeenten, het gebrek aan inhoudelijke discussie over nazorg tijdens trajectberaden, het ontbreken van een einddiagnose bij uitstroom van de jeugdige en het ontbreken van ruimte en prikkels om jeugdigen stap voor stap voor te bereiden op hun terugkeer in de maatschappij (proefverlof, resocialisatieprogramma's en gezinshuizen).

Volgens het Ministerie van VenJ is de pilot inmiddels gestopt. Het aanbod van vrijwillige nazorg aan jeugdigen met een PIJ-maatregel is echter landelijk beschikbaar gekomen. Nu kan ook de groep PIJ'ers die onder de oude Bjj vallen en voor wie nazorg niet verplicht is toch bereikt worden.

3.2.5 Informatievoorziening ketenpartners

In september 2010 is de ICT-nazorg jeugdapplicatie landelijk beschikbaar gesteld aan de deelnemers van de netwerk- en trajectberaden. De ICT-nazorg jeugdapplicatie ondersteunt de netwerk- en trajectberaden door het faciliteren van informatie-uitwisseling tussen de deelnemers. In de applicatie wordt op casusniveau (van een specifieke jeugdige) informatie vastgelegd en gestructureerd rond de netwerk- en de trajectkaart. Het gaat om informatie over de jeugdige zelf, het delict dat de jeugdige gepleegd heeft, de afspraken over de behandeling van de jeugdige (perspectiefplan) en over de te verlenen nazorg (nazorgplan). Wanneer een jeugdige een JJI instroomt of inmiddels is gestroomd, neemt de desbetreffende JJI de jeugdige op in de ICT-nazorg jeugdapplicatie. De deelnemers aan het netwerkberaad vullen de gegevens die zij hebben over de jeugdige aan in de ICT-nazorg jeugdapplicatie voor of na

het netwerkberaad. De afspraken gemaakt in het netwerkberaad nemen de deelnemers op in de netwerkkaart die onderdeel is van de ICT-nazorg jeugdapplicatie. Vervolgens draagt de Raad voor de Kinderbescherming de informatie van de jeugdige over naar het trajectberaad, waar de deelnemers de informatie verder aanvullen en afspraken vastleggen.

De Raad voor de Kinderbescherming voert de regie over de ICT-nazorg jeugdapplicatie en volgt of de deelnemers aan het trajectberaad de gemaakte afspraken nakomen aan de hand van de applicatie. Wanneer het laatste trajectberaad is geweest waar de jeugdige is besproken, sluit de Raad voor de Kinderbescherming het dossier van de jeugdige af in de ICT-nazorg jeugdapplicatie.

Toekomst
De ICT-nazorg jeugdapplicatie zal integraal opgaan in een breder systeem dat naar verwachting in het vierde kwartaal 2011 landelijk uitgerold zal worden, het Geïntegreerd Casusoverleg Ondersteunend Systeem (GCOS). Volgens het Ministerie van VenJ en de Raad voor de Kinderbescherming zal GCOS informatie halen uit verschillende bronbestanden van instanties die betrokken zijn bij de jeugdzorg-, jeugdstrafrecht- en jeugdbeschermingsketen. GCOS ondersteunt zo bij het bepalen van de nodige maatregelen rondom een jeugdige en het bewaken van de voortgang op de getroffen maatregelen. Via GCOS kunnen ketenpartners volgens de Raad voor de Kinderbescherming een bredere afweging maken, doordat ook informatie over bijvoorbeeld de thuissituatie meegenomen wordt. GCOS moet volgens de Raad leiden tot een betere en snellere behandeling van een jeugdigen met problemen door het genereren van een integraal beeld van de jeugdige. GCOS gaat hiermee verder dan de ICT-nazorg jeugdapplicatie. Het is volgens de Raad de bedoeling dat GCOS ook managementinformatie gaat opleveren aan de hand waarvan ketenpartners jeugdigen langdurig kunnen volgen en inzicht kunnen krijgen in recidive en effecten van behandeling en nazorg. Op het moment van de uitvoering van ons onderzoek was GCOS nog niet landelijk uitgerold en hebben we de werking van GCOS niet kunnen vaststellen.

3.2.6 Samenwerking ketenpartners

Netwerk- en trajectberaden
JJI's, gemeenten en uitvoeringsinstellingen die we gesproken hebben geven allen aan dat door het instellen van de netwerk- en trajectberaden de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners sterk is toegenomen. Dit geldt niet alleen voor de formele samenwerking, ook informeel kunnen partners elkaar gemakkelijker vinden sinds het invoeren van deze beraden. De beraden hebben er ook voor gezorgd dat de werkwijzen van JJI's en andere ketenpartners geharmoniseerd zijn (voorheen werkten JJI's en andere ketenpartners echt anders) en een regio specifieke aanpak mogelijk is geworden. Wel vinden JJI's gemeenten en uitvoeringsinstellingen die we gesproken hebben dat er nog verdere stappen gemaakt moeten worden om de netwerk- en trajectberaden en daarmee de samenwerking en informatie-uitwisseling verder te verbeteren. Het gaat dan om onder andere het versterken van de inhoudelijke discussie over de nazorg en het zorgen voor een einddiagnose bij uitstroom van de jeugdige.

Mogelijke invloed regeerakkoord op kwaliteit nazorg door gemeenten
Ondanks de stappen die zijn gezet, zijn de instanties met wie we gesproken hebben van mening dat de capaciteit, deskundigheid en samenwerking in opbouw zijn en nog niet voldoende verankerd. De behaalde vooruitgang wordt als kwetsbaar ervaren, zeker gezien het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen en de structurele ombuigingen die hieruit voortvloeien op het Gemeentefonds (zie deel 2, § 1.2.3). De twee gemeenten die wij gesproken hebben, maken zich zorgen over de invloed van deze ombuigingen, omdat volgens hen de uitgaven voor de nazorg van criminele jeugdigen veelal gefinancierd worden uit de algemene middelen van de gemeente (waaronder het Gemeentefonds). De desbetreffende gemeenten hebben deze uitgaven niet geoormerkt, waardoor de huidige bezuinigingen volgens hen een directe bedreiging vormen voor de kwaliteit van de nazorg.

3.3 Samenvattende bevindingen

Wij constateren dat de minister van VenJ verschillende maatregelen heeft genomen die tegemoet komen aan de knelpunten die wij in 2007 signaleerden. De minister heeft gezorgd voor een wettelijke basis voor nachtdetentie met als doel de schadelijke effecten van het (voorlopig) vastzitten te beperken en de relatie met de omgeving intact te houden. De herziene Bjj formuleert verder de eisen en procedures rondom planmatig verlof. Verder is door de herziene Bjj is nazorg verplicht geworden voor alle jeugdigen die langer dan drie maanden in een JJI verblijven. Voor jeugdigen die korter dan drie maanden in een JJI verblijven, kan nazorg als bijzondere voorwaarde worden opgelegd. Jeugdreclassering en gemeenten worden eerder betrokken bij het nazorgtraject door het instellen van een overlegstructuur (netwerk- en trajectberaden). Door het instellen van de netwerk- en trajectberaden en het landelijk uitrollen van de ICT-nazorg jeugdapplicatie is ook de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners sterk toegenomen.
Ook voor de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners constateren wij dat belangrijke stappen zijn gezet, die hebben geleid tot een betere samenwerking en informatie-uitwisseling. We constateren wel dat blijvende aandacht nodig is om de gerealiseerde verbeteringen in stand te houden en de samenwerking verder te versterken.

Wij constateren dan ook dat de minister gevolg heeft gegeven aan onze aanbevelingen 8 tot en met 12 uit ons oorspronkelijk rapport voor wat betreft de kwaliteit van de nazorg (zie overzicht op pagina's 21–24). De antwoorden op de onderzoeksvragen 1 en 2 zijn positief. Wat betreft het antwoorden op de onderzoeksvragen 3 en 4 constateren wij dat de implementatie gerealiseerd is en dat verdere samenwerking meerwaarde heeft op de doelmatigheid van het beleid.

Figuur 6 Nazorg jeugdigen in en na verblijf in JJI: 2011 en 2007

Onze bevindingen vatten wij samen in figuur 6. Hierin is een overzicht gegeven van de situatie van de nazorg zoals dat medio 2011 is geregeld, dit in vergelijking met de opzet in 2007.

4 EFFECTEN VAN BELEID

4.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2007

4.1.1 Geconstateerde problematiek

In ons onderzoek uit 2007 was een belangrijke vraag of de jeugdige tijdens het verblijf in een JJI al voorbereid werd op de periode daarna. We concludeerden dat over de effectiviteit van JJI's te weinig bekend was. Daarnaast waren wij van mening dat voor de door ons vastgestelde ketenkostprijs per jeugdige in een JJI een veel effectievere aanpak georganiseerd kon worden dan in 2007 het geval was.
In dit hoofdstuk blikken wij specifiek terug op onze aanbevelingen 1, 5, 7 en 12 uit ons oorspronkelijk rapport (zie overzicht op pagina's 21–24), dit vanuit het perspectief van effectiviteit. Wij geven daarmee antwoord op de onderzoeksvragen 4 en 5.

4.1.2 Aanbevelingen bij effecten van beleid

De bewindspersonen (staatssecretaris van Justitie en de ministers van Justitie en voor Jeugd en Gezin) hebben op onze aanbevelingen al dan niet bepaalde toezeggingen gedaan (zie Overzicht aanbevelingen en toezeggingen, pagina's 21–24). De verbeterplannen voor JJI's vormden hiervoor een belangrijke basis. Wij hadden in september 2007 onze twijfels of deze plannen afdoende tegemoet kwamen aan de problemen die wij en ook anderen constateerden. Inmiddels was namelijk ook het rapport van de gezamenlijke inspecties verschenen (Gezamenlijke inspecties, 2007). Daarin werd geconstateerd dat JJI's te grote risico's liepen op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat voor jeugdigen en personeel. Bij zes van de veertien JJI's was zelfs sprake van een ernstig risico. Wij drongen er bij de bewindspersonen dan ook op aan dat er eenduidig zicht moest komen van alle betrokkenen op deze jeugdigen, ook op hoe het met hen gaat na ontslag uit een JJI. Daarnaast vroegen wij de minister van Justitie om effecten te (laten) meten alsmede om kosten en baten af te (laten) wegen.
De minister heeft in reactie op onze aanbeveling nr. 5 (zie overzicht, pagina's 21–24) verwezen naar een leerstoel bij de Universiteit Utrecht. Hij heeft destijds geen toezeggingen gedaan op onze aanbevelingen 1, 5, 7 en 12 als het gaat om het meten van prestaties en effecten.

De minister van Justitie en die van Veiligheid en Justitie (VenJ) hebben verschillende maatregelen uitgevoerd op het terrein van kwaliteitsverbetering in JJI's (zie Overzicht aanbevelingen en toezeggingen; aanbevelingen 1–7) en het nazorgtraject voor de jeugdigen (zie Overzicht aanbevelingen en toezeggingen; aanbevelingen 8–12). De vraag is of de getroffen maatregelen resultaat hebben gehad en uiteindelijk geleid hebben tot het terugdringen van recidive, het terugvalgedrag van de individuele delinquente jeugdige (onderzoeksvragen 4 en 5). Zoals al aangegeven in ons rapport 2007 vinden wij dit een belangrijk punt. We blikken hiermee in algemene zin terug op de eerste aanbeveling uit ons rapport 2007: «In onze ogen is de eerste prioriteit dat zowel de inrichtingen als de minister van Justitie inzetten op aanmerkelijke verhoging van de effectiviteit van verblijf en behandeling in de jeugdinrichtingen.» Daarnaast blikken wij terug op onze aanbeveling om een kosten-batenafweging te (laten) maken (aanbevelingen 5, 7 en 12).

4.2 Stand van zaken 2011

4.2.1 Getroffen maatregelen

Wij constateren dat de minister van VenJ op de meeste van onze aanbevelingen maatregelen heeft getroffen. In de periode 2007–2011 hebben de ketenpartners maatregelen genomen om de kwaliteit van JJI's (zie hoofdstuk 2) en om de nazorg aan criminele jeugdigen te verbeteren (zie hoofdstuk 3).

4.2.2 Prestaties en effecten fragmentarisch zichtbaar

In hoofdstuk 2 over de kwaliteit van detentie en behandeling en in hoofdstuk 3 over de kwaliteit van nazorg is beschreven of en welke prestatie- en effectinformatie beschikbaar is. Wij vatten deze informatie als volgt samen:

- Kwaliteit JJI's:
  - Gemiddeld genomen is momenteel een tot twee jaar gewerkt met de basismethodiek YOUTURN[29] en erkende gedragsinterventies. Er zijn van een aantal inmiddels procesevaluaties uitgevoerd; voor effectevaluaties is de periode nog te kort.
  - Het nieuwe TULP[30] kan de mogelijkheid bieden om opzet, bestaan en werking van detentie en behandeling per jeugdige te analyseren. De eerste fase van het nieuwe TULP wordt in november 2011 afgerond.
  - Er is een algemene methodiek voor benchmarking van inrichtingen ontwikkeld, waarmee de prestaties van een inrichting gemeten kunnen worden. Deze methodiek is nog niet gespecificeerd voor JJI's.
- Nazorg individuele jeugdige:
  - Per jeugdige is de relevante informatie digitaal beschikbaar via de ICT-nazorg jeugdapplicatie ter ondersteuning van het werk van de ketenpartners. Deze informatie is niet geschikt voor effectmeting.
  - Er vindt geen einddiagnose plaats van de jeugdige bij het verlaten van een JJI.
- Algemene informatie:
  - Er is de recidivemonitor van Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) die het terugvalgedrag van een jeugdige uit een JJI aangeeft na tenminste twee jaar. De meest recente recidivemonitor 2010 met de daarbij behorende rapportage bevatten gegevens over jeugdigen die in 2007 een JJI verlieten.
  - Bij implementatie van Geïntegreerd Casusoverleg Ondersteunend Systeem (GCOS) komt managementinformatie beschikbaar over de gehele keten, naar verwachting ook over recidive. Naar verwachting vindt de landelijke uitrol van GCOS eind 2011 plaats.
  - Het ministerie beschikt over prestatie-informatie in het kader van begroting en verantwoording. Het gaat dan om het bereik van de nazorg aan criminele jeugdigen als percentage voor wie een trajectberaad wordt gehouden en als percentage dat nazorg ontvangt.

Wij constateren dat de informatie op ad-hocbasis beschikbaar is: op verschillende aggregatieniveaus, op verschillende meetmomenten en niet in onderlinge samenhang. Daarnaast constateren wij dat het in oktober 2011 nog te vroeg is om uitspraken te doen over de effectiviteit van de kwaliteitsmaatregelen. We verwachten dat in de periode 2012–2015 de eerste effecten zichtbaar gemaakt kunnen worden.

[29] YOUTURN is een basismethodiek, die in alle justitiële jeugdinrichtingen wordt toegepast. In YOUTURN leert de jeugdige eigen verantwoordelijkheid aan. Jeugdigen worden geleerd om met kwaadheid en lastige morele keuzen om te gaan alsmede hoe ze zich sociaal vaardig kunnen gedragen. Dit alles is belangrijk voor de jeugdige om straks in de maatschappij te kunnen functioneren. In het kader in § 2.2.3 wordt de methodiek verder toegelicht.

[30] TULP is het beheersysteem van DJI om onder andere JJI's aan te sturen.

4.2.3 Huidige problematiek van effectmeting

Wij constateren dat het momenteel nog niet mogelijk is om effecten van de getroffen maatregelen voor individuele jeugdigen vast te stellen. De volgende factoren spelen hierbij een rol:

- Een effectmeting heeft alleen zin als er iets te meten is. De verbetermaatregelen zijn vooral in 2009 en 2010 geïmplementeerd. Medio 2011 is de laatste wetswijziging Bjj ingevoerd met betrekking tot de verplichte nazorg van PIJ'ers. Het jaar 2011 was dus nog te vroeg om effecten te meten, zeker de (middel-)langetermijneffecten.
- Een effectmeting is complex. Het gaat om jeugdigen met een meervoudige problematiek aan wie JJI's een specifiek behandel- en nazorgprogramma aanbieden. Dit maatwerk heeft tot consequentie dat er lastiger «gemene delers» te formuleren zijn. Verder voeren verschillende ketenpartners de programma's uit. Deze complexiteit leidt tot vragen welk effect aan welke partner toegeschreven kan worden, rekening houdend met de individuele situatie van de jeugdigen, en op welke wijze er een totaalbeeld gegenereerd kan worden.
- Een effectmeting kan op ethische bezwaren stuiten: er is een controlegroep nodig, die de (gedrags)interventie niet ontvangt en daarmee achtergesteld wordt op de groep die de (gedrags)interventie wel krijgt.
- Een effectmeting kan niet op basis van de huidige informatievoorzieningen. Die zijn er niet op gericht om dergelijke metingen uit te voeren. Het oude TULP registreert alleen kenmerken en de ICT-nazorg jeugdapplicatie genereert geen managementinformatie. De nieuwe systemen, het nieuwe TULP en GCOS, bieden naar verwachting wel mogelijkheden om effecten te meten en zijn in 2012 beschikbaar.
- Een effectmeting kan niet zonder de adresgegevens van de jeugdigen. De woon- of verblijfplaats van jeugdigen zijn bekend, totdat de strafrechtelijke titel vervalt. Dat is een half jaar na het verlaten van een JJI. Als een jeugdige meermaals in dat halve jaar, maar ook daarna, verhuist of voor een ander bestaan kiest (bv. zwerven) dan kan hij niet meer getraceerd worden voor een effectmeting over een langere termijn. De jeugdige is dan geheel uit beeld.

4.2.4 Methode om effecten vast te stellen niet beschikbaar

Wij constateren dat de minister niet een methode heeft (laten) ontwikkelen om de prestaties en de maatschappelijke effecten van de kwaliteitsmaatregelen in de jeugddetentie te meten.

De minister beschikt over twee andere methoden die zich op dit terrein bevinden. Ten eerste is er de recidivemonitor van het WODC. Deze legt echter geen relatie met het gevoerde beleid, specifiek met de kwaliteitsmaatregelen van JJI's. Verder merken wij op dat deze monitor de recidive van ex-JJI'ers meet, onderscheiden naar civiel- en strafrechtelijk geplaatste jeugdigen. Dit betekent dat tot en met de uitstroom 2009 het terugvalgedrag van de strafrechtelijk geplaatste jeugdigen bekend is.
Ten tweede beschikt de minister over een methode om prestaties van en tussen instellingen in het gevangeniswezen te meten (zie § 2.2.5). Op dit moment is geen «vertaalslag» gemaakt van deze methode voor JJI's.

4.2.5 Kosteneffectiviteit buiten beeld

Om iets te kunnen zeggen over het rendement van de middelen die per criminele jeugdige worden besteed, zouden de resultaten van de getroffen maatregelen (effecten) afgezet moeten worden tegen de gemaakte kosten van alle partners in de jeugdstrafrechtketen (door ons genoemd ketenpartners). De kosten van de gehele keten zijn echter niet per criminele jeugdige te berekenen, waardoor de kosteneffectiviteit buiten beeld blijft. In ons onderzoek uit 2007 hebben we de kosten die gemoeid zijn met detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen globaal geschat. In dit onderzoek zijn we nagegaan in hoeverre het mogelijk is om een stap verder te zetten en meer exacte cijfers te krijgen over de kosten van de gehele keten: van detentie, behandeling tot en met nazorg aan criminele jeugdigen. Het bleek moeilijk om een betrouwbaar beeld te krijgen van de kosten die instanties anders dan DJI maken voor criminele jeugdigen. Bekend is de vergoeding die DJI betaalt aan de JJI's voor de kosten die JJI's maken voor de detentie en behandeling van criminele jeugdigen (zie § 1.1.1). Dit zijn echter alleen de kosten voor de detentie en behandeling binnen een JJI. De kosten van het voortraject, de kosten van andere instanties dan DJI tijdens het verblijf in de JJI en de kosten voor de nazorg vallen hier buiten. Deze zijn momenteel moeilijk te bepalen. De diverse taakorganisaties, zoals de Raad voor de Kinderbescherming en de Jeugdreclassering, worden namelijk gefinancierd via een vaste prijs voor de hoeveelheid producten/diensten die zij leveren. Echter: deze producten en diensten zijn niet of lastig toe te rekenen aan de doelgroep van criminele jeugdigen die in een JJI verblijven. De taakorganisaties bedienen namelijk een veel grotere doelgroep dan alleen JJI-jeugdigen. Het inzichtelijk maken van de kosten van de keten wordt bovendien belemmerd door de verschillende definities van jeugdigen die taakorganisaties hanteren (met name leeftijdsgrens tussen jeugd en volwassenen).

4.3 Samenvattende bevindingen

Wij constateren dat de minister van VenJ verschillende maatregelen heeft getroffen om de kwaliteit van JJI's en nazorg aan individuele jeugdigen te verbeteren. Alle ketenpartners hebben maatregelen genomen om de kwaliteit van JJI's en de nazorg te verbeteren. Iedere partner deed dat vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en in het gezamenlijk belang.

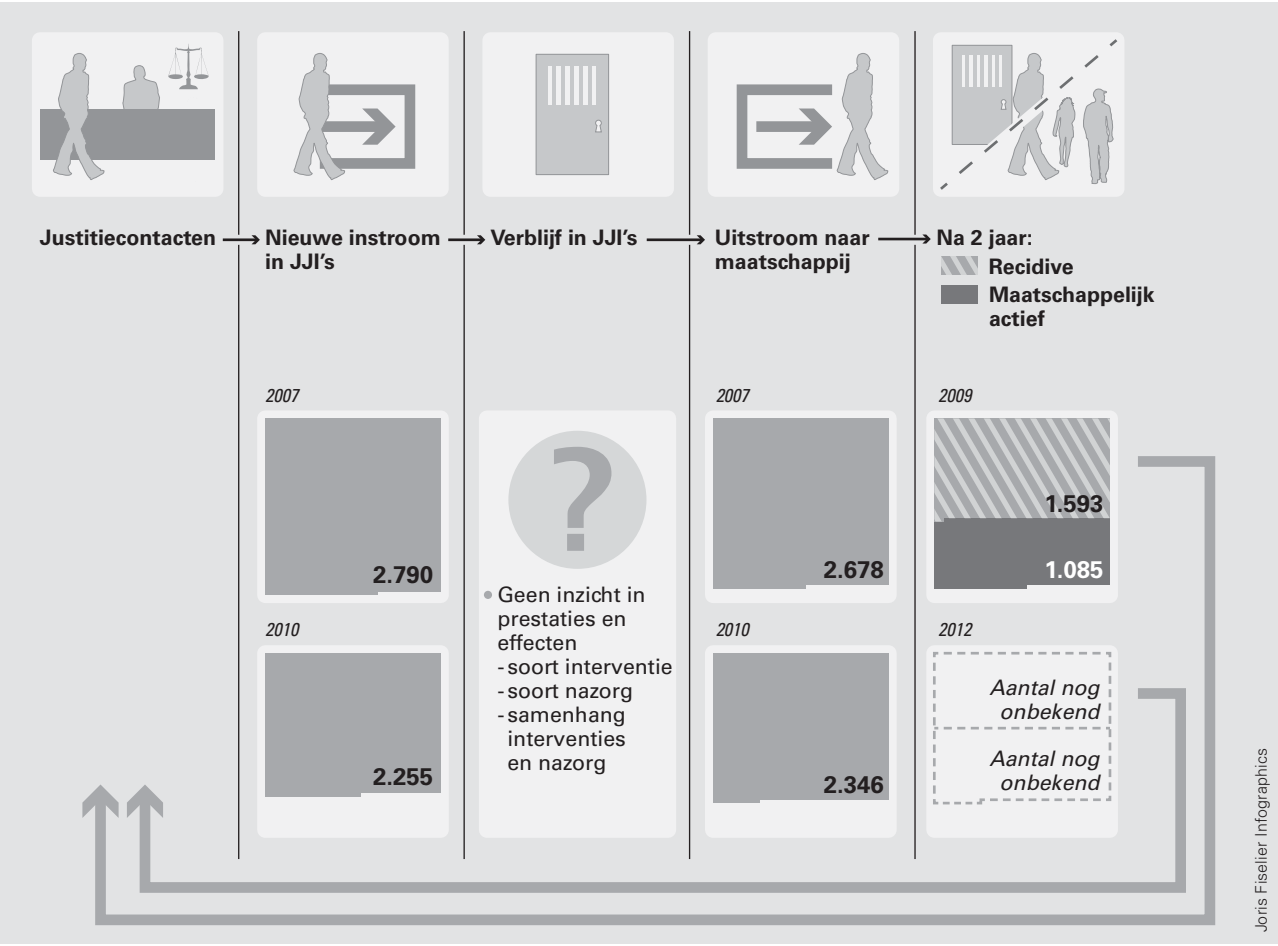
Verder constateren wij dat de minister van VenJ geen zicht heeft op de resultaten van de kwaliteitsmaatregelen op het terugvalgedrag van de criminele jeugdigen (beantwoording onderzoeksvraag 5). De minister heeftnamelijk nog niet een methode ontwikkeld om vast te stellen of criminele jeugdigen de behandeling en nazorg krijgen waar ze recht op hebben (prestaties) en of de getroffen maatregelen uit de periode 2007–2011 ertoe leiden dat sprake is van minder recidive van criminele jeugdigen (effecten). Duidelijk is dat dit een uiterst complex onderzoek is, waarbij rekening gehouden moet worden met ethische aspecten en praktische uitvoerbaarheid.
Er zijn diverse gegevens beschikbaar die ieder vanuit de eigen invalshoek «iets» kunnen gaan zeggen over de eerste resultaten (beantwoording onderzoeksvraag 4). Zo zijn er algemene recidivecijfers van criminele jeugdigen die in een JJI verbleven. Zo is bekend hoeveel jeugdigen STP/proefverlof hebben gehad en hoeveel jeugdigen in een trajectberaad besproken zijn of nazorg hebben ontvangen. Dit kan verbeteren als de vernieuwde TULP beschikbaar komt, GCOS geïntroduceerd is en als een benchmark voor JJI's mogelijk wordt. Tegelijkertijd constateren wij dat de

minister in de periode 2007 tot medio 2011 geen «vinger aan de pols» heeft gehouden als het gaat om de naleving door de JJI's inzake de in dat jaar geldende wet- en regelgeving. Met andere woorden: er zijn geen integrale prestatiegegevens beschikbaar of de criminele jeugdigen de behandeling en nazorg krijgen/kregen waar ze tijdens hun verblijf in een JJI recht op hadden en of de afspraken uit het perspectief- en nazorgplan nageleefd zijn.

We verwachten dat in 2012 vastgesteld kan worden of criminele jeugdigen de behandeling en nazorg krijgen waar ze recht op hebben. Verder verwachten we dat in de periode 2012–2015 de eerste effecten van de vernieuwde aanpak aannemelijk gemaakt kunnen worden.

Ten slotte is het moeilijk om een betrouwbaar beeld te krijgen van de kosten in de keten die samenhangen met de opvang, behandeling en nazorg per criminele jeugdige. Er is geen informatie beschikbaar over de kosteneffectiviteit van de maatregelen.

Figuur 7 Effecten verblijf strafrechtelijk geplaatste jeugdigen in JJI's op maatschappelijke participatie, 2007 en 2010



Bronnen:
– Ministerie van VenJ/DJI (2011b)
– WODC (2011b)

Om een beeld te geven op welke wijze de effectiviteit in beeld gebracht kan worden, hebben wij een stroomdiagram getekend (figuur 7). Deze figuur verbeeldt de instroom, het verblijf in JJI's en de uitstroom van

strafrechtelijk geplaatste jeugdigen. Het gaat om jaarcijfers, dus niet om cohorten (gegevens niet beschikbaar). Voor het jaar 2007, respectievelijk 2010 is het aantal strafrechtelijk geplaatste jeugdigen aangegeven dat in een JJI instroomde en het aantal strafrechtelijk geplaatste jeugdigen dat in dat zelfde jaar uitstroomde. Van degenen die in 2007 uitstroomden is het aantal aangegeven dat recidiveerde, dat wil zeggen dat na twee jaar een nieuw justitiecontact had. Hierbij wordt aangetekend dat een recidivist niet opnieuw in een JJI behoeft te zijn ingestroomd, omdat een justitiecontact niet behoeft te leiden tot detentie. Tijdens het verblijf van jeugdigen in JJI's vindt detentie, behandeling en nazorg plaats. Onbekend is welk effect dit alles heeft op de recidive van de uitstromers.

BIJLAGE 1 GERAADPLEEGDE INSTANTIES

- Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie
- Gemeenten (2): een gemeente in een meer stedelijk en in een meer landelijk gebied
- Inspectie jeugdzorg
- Justitiële jeugdinrichtingen (2): een inrichting in een meer stedelijk en in een meer landelijk gebied
- Leger des Heils
- Ministerie van Veiligheid en Justitie / DG Preventie, Jeugd en Sancties
- Ministerie van Veiligheid en Justitie / Programma Aanpak jeugdcriminaliteit – pijler Nazorg
- Ministerie van Veiligheid en Justitie / Dienst Justitiële Inrichtingen
- Raad voor de Kinderbescherming
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie

BIJLAGE 2 GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN DEFINITIES

Afkortingen

AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen
Bjj	Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie
FOBA	Forensische Observatie- en BegeleidingsAfdeling voor jeugdigen in een JJI
GCOS	Geïntegreerd Casusoverleg Ondersteunend Systeem
HKZ	Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector
JJI	Justitiële jeugdinrichtingen
LVB	licht verstandelijk beperkte jeugdigen met een IQ tussen 55–80
PIJ	Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen
STP	Scholings- en trainingsprogramma
TULP	Registratiesysteem van het Ministerie van Veiligheid en Justitie
VenJ	het Ministerie/de minister van Veiligheid en Justitie
VWS	het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (van het Ministerie van Veiligheid en Justitie)

Definities

- Capaciteit (in plaatsen): het betreft de gerealiseerde capaciteit, dat zijn de feitelijk aanwezige plaatsen die bestemd zijn voor detentie/bewaring, opvang en/of behandeling van justitiabelen inclusief tijdelijk niet bruikbare capaciteit. De capaciteit is gemeten ultimo september van ieder jaar; deze maand is het meest representatieve moment in een jaar voor wat betreft de bezetting (bron: VenJ/DJI, 2011b).
- Bezetting (in plaatsen): aantal feitelijk aanwezige plaatsen, die door justitiabelen zijn gebruikt. De bezetting is gemeten ultimo september van ieder jaar; deze maand is het meest representatieve moment in een jaar voor wat betreft de bezetting (bron: VenJ/DJI, 2011b).
- Leegstand (in plaatsen): gerealiseerde capaciteit minus de bezetting.
- Strafrechtelijk geplaatste jeugdigen (in aantal jeugdigen): jeugdigen die in een JJI verblijven op basis van een strafrechtelijke titel, namelijk een straf of maatregel op grond van het jeugdstrafrecht.
- Civielrechtelijk geplaatste jeugdigen (in aantal jeugdigen): jeugdigen die in een JJI verblijven op basis van een civielrechtelijke titel
  - tot 1 januari 2008 een maatregel op grond van het Burgerlijk Wetboek, met name Onder Toezicht Stelling en Voogdij met gedwongen uit huis plaatsing.
  - met ingang van 1 januari 2008 een maatregel op grond van de Wet op de jeugdzorg, namelijk de Machtiging Gesloten Jeugdzorg.
- Populatie (in aantal jeugdigen): aantal justitiabelen dat onder de administratieve verantwoordelijkheid van een inrichting valt.
- Instroom (in aantal jeugdigen): aantal justitiabelen dat, gedurende een jaar, nieuw of opnieuw is ingeschreven in een JJI.
- Preventieve hechtenis: maatregel op grond waarvan iemand die wordt verdacht van een ernstig delict, moet verblijven in een inrichting in afwachting van zijn proces en de uitspraak in eerste aanleg van de rechter.
- Preventieve hechtenis Jeugddetentie: een vrijheidsstraf die (direct) in aansluiting op een voorlopige hechtenis wordt opgelegd.

– PIJ: vrijheidsbenemende maatregel uit het jeugdstrafrecht ter plaatsing van een jeugdige in een justitiële jeugdinrichting. Voor het opleggen van deze maatregel moet aan drie specifieke voorwaarden zijn voldaan.

LITERATUUR

Wet- en regelgeving

Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen
Wet van 2 november 2000 tot vaststelling van een Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdhulpverlening alsmede enige andere wetten.
Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2010, nummer 818, Wet van 13 december 2010. Den Haag: Sdu.

Reglement justitiële jeugdinrichtingen
Besluit van 5 juli 2001, houdende vaststelling van het Reglement justitiële jeugdinrichtingen en daarmee verband houdende wijziging van enkele besluiten.

Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen
Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen 2008. Besluit van 22 januari 2008, houdende uitwerking van de mogelijkheid tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen die strafbare feiten hebben begaan.
Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2008, nummer 23. Den Haag: Sdu.

Wetsvoorstel Adolescentenstrafrecht
Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie inzake *Adolescentenstrafrecht.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 28 741, nr. 17. Den Haag: Sdu.

Wet op de jeugdzorg
Wet van 22 april 2004, houdende regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg.
Er zijn sindsdien diverse wetswijzigingen geweest. Wij noemen hier de wijziging met betrekking tot de invoering van de Gesloten jeugdzorg (opname hoofdstuk IVa in de wet). Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2007, nummer 579. Den Haag: Sdu.

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2007). *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 215, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Bevindingen Algemene Rekenkamer instroom, doorstroom en uitstroom (gesloten) jeugdzorg*. Brief aan de Tweede Kamer, d.d. 10 maart 2010. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2011). *Kosten van jeugdbescherming en jeugdreclassering.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 839, nr. 158. Den Haag: Sdu.

Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie (2011). *Overzicht van alle tot en met juni 2011 beoordeelde gedragsinterventies*. Den Haag: eigen beheer.

Gezamenlijke inspecties: Inspectie jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie voor de Sanctietoepassing (2007). *Brief van de staatssecretaris van Justitie inzake Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 24 587 en 28 741, nr. 232. Den Haag: Sdu.

Gezamenlijke inspecties: Inspectie jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie voor de Sanctietoepassing (2010). *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: risico's aangepakt, maar kwetsbaar*. Den Haag: eigen beheer.

HKZ (2011), www.hkz.nl, geraadpleegd op 14 oktober 2011 en 12 januari 2012.

Justitie (2006a). *Brief van de staatssecretaris van Justitie inzake Justitiële inrichtingen/Jeugdcriminaliteit.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 24 587 en 28 741, nr. 183. Den Haag: Sdu.

Justitie (2006b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2007.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800VI, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Justitie (2007a). *Brief van de staatssecretaris van Justitie inzake Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 215, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Justitie (2007b). *Brief van de staatssecretaris van Justitie inzake Justitiële inrichtingen/Jeugdcriminaliteit.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 24 587 en 28 741, nr. 232. Den Haag: Sdu.

Justitie (2007c). *Veiligheid begint bij Voorkomen; Voortbouwen aan een veiliger samenleving*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Justitie (2007d). *Verantwoordelijkheidskader Nazorg Jeugd*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Justitie (2009). *Brief van de staatssecretaris van Justitie Naar een veiliger samenleving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 28 684, nr. 259. Den Haag: Sdu.

Justitie (2010a). *Brief van de minister van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake Verantwoording project Veiligheid begint bij Voorkomen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 28 684, nr. 276. Den Haag: Sdu.

Justitie (2010b). *Verantwoording Veiligheid begint bij Voorkomen; Tastbare resultaten en een vooruitblik*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Justitie (2010c), *Nieuwsbrief programma Aanpak Jeugdcriminaliteit*, jaargang 3, editie 1. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Regioplan in opdracht van WODC (2010). *Terug onder begeleiding: onderzoek naar de aard en omvang van de vrijwillige nazorg voor 18+ PIJ'ers*. Amsterdam: Regioplan.

Trimbos-instituut in opdracht van WODC (2010). *Procesevaluatie van YOUTURN: instroomprogramma en stabilisatie- en motivatieperiode – fasen 1 en 2 van de basismethodiek in justitiële jeugdinrichtingen*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Veiligheid en Justitie (2010a). *Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie inzake Kwaliteitsverbetering Justitiële Jeugdinrichtingen; Eindrapportage*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 24 587, nr. 402. Den Haag: Sdu.

Veiligheid en Justitie (2010b). *Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie inzake Capaciteitsplan Justitiële Jeugdinrichtingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 24 587, nr. 403. Den Haag: Sdu.

Veiligheid en Justitie (2010c), *Nazorg Jeugd: Uitvoeringskader Netwerk- en Trajectberaad,* versie november 2010. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Veiligheid en Justitie (2010d). *Nadere memorie van antwoord op wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, in verband met de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 915 E. Den Haag: Sdu.

Veiligheid en Justitie (2011a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2012.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 VI, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Veiligheid en Justitie/Dienst Justitiële Inrichtingen (2011b). *JJI in getal 2006–2010*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie/Dienst Justitiële Inrichtingen.

Veiligheid en Justitie (2011c). *Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie inzake Stand van zaken uitvoering capaciteitsplan JJI's.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 24 587, nr. 429. Den Haag: Sdu.

Veiligheid en Justitie (2011d). *Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie inzake Reactie op advies «Zorg voor ingesloten licht verstandelijk beperkte jongeren» van de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 24 587, nr. 440. Den Haag: Sdu.

VNG (2009). *Handreiking nazorg jeugdige ex-gedetineerden: Nazorg verzorgd*. Den Haag: Drukkerij Excelsior.

VVD en CDA (2010). *Regeerakkoord VVD-CDA; Vrijheid en Verantwoordelijkheid*.

WODC (2011a). *Benchmarking in het gevangeniswezen; Een onderzoek naar de mogelijkheden van het vergelijken en verbeteren van prestaties*. WODC, publicatienummer 294 in de reeks Onderzoek en beleid. Meppel: Boom Juridische uitgevers.

WODC (2011b), www.wodc.nl/Repris, geraadpleegd op 20 september 2011.

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam

Dhr. drs. E.C. Jongsma (projectleider)
Mw. drs. H. van Camp
Mw. drs. J.H. Donk-Antonius
Dhr. drs. H.J. Settels

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Stijn Rademaker/Hollandse Hoogte

Bestelling

Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
fax (070) 378 97 83
sdu@sdu.nl of www.sdu.nl
of via de boekhandel

ISBN 978 90 12 57298 9
NUR 823