

Vergaderjaar 2007–2008

31 215

Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

| | | | | | |
|--|--|-----------|----------|--|-----------|
| DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN, BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD | | 5 | | | |
| 1 | Over dit onderzoek | 7 | 1.2.2 | Onderzoeksontwerp | 36 |
| 1.1 | Aanleiding | 7 | 1.2.3 | Financieel belang | 37 |
| 1.2 | Betrokken actoren | 7 | 1.3 | De jeugdinrichtingen | 38 |
| 1.3 | Opzet van het onderzoek | 9 | 1.4 | Jeugdigen in ons onderzoek | 39 |
| 1.3.1 | Probleemstelling | 9 | 2 | Het beleid op hoofdlijnen | 44 |
| 1.3.2 | Onderzoeksontwerp | 10 | 2.1 | Jeugd Terecht | 44 |
| 1.3.3 | Financieel belang | 11 | 2.2 | Operatie JONG | 45 |
| | | | 2.3 | Actuele ontwikkelingen | 45 |
| 2 | Conclusies en aanbevelingen | 12 | 3 | Betrokken actoren | 49 |
| 2.1 | Conclusies | 12 | 3.1 | Justitiële jeugdinrichtingen | 49 |
| 2.1.1 | Wettelijke verankering niet sluitend en uitvoering volgt eigen rationaliteit | 12 | 3.2 | Globale beschrijving van de jeugdstrafrechtketen | 52 |
| 2.1.2 | Planmatig werken tijdens het verblijf: winst te behalen | 13 | 3.3 | Sturing door Justitie | 54 |
| 2.1.3 | Geleidelijke overgangen: breder inzetten | 16 | 3.3.1 | Rijksinrichtingen en particuliere inrichtingen | 54 |
| 2.1.4 | Nazorg loont | 18 | 3.3.2 | Planning en control | 55 |
| 2.2 | Aanbevelingen | 21 | 3.3.3 | Overige actoren | 55 |
| 2.2.1 | Naleven van bestaande regels | 21 | 3.4 | Plaatsing en verblijf van jeugdigen | 57 |
| 2.2.2 | Zorgen voor planmatig werken | 21 | 4 | Planmatig werken: winst te behalen | 60 |
| 2.2.3 | Bevorderen van geleidelijke overgangen | 22 | 4.1 | Pedagogisch klimaat in de inrichtingen | 61 |
| 2.2.4 | Zorgen voor goede nazorg | 22 | 4.1.1 | Inleiding | 61 |
| | | | 4.1.2 | De praktijk | 61 |
| 3 | Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer | 23 | 4.2 | Plannen, evaluaties en eindoordeel over het verblijf | 62 |
| 3.1 | Bestuurlijke reacties op hoofdlijnen | 23 | 4.2.1 | Wettelijk kader | 62 |
| 3.1.1 | Algemene reacties | 23 | 4.2.2 | Beleid inrichtingen | 63 |
| 3.1.2 | Reacties per aanbeveling | 24 | 4.2.3 | De praktijk | 64 |
| 3.2 | Nawoord Algemene Rekenkamer | 26 | 4.3 | Interventies | 68 |
| | | | 4.3.1 | Vergroten effectiviteit jeugdstrafrecht | 68 |
| | | | 4.3.2 | De praktijk | 68 |
| Bijlage 1 | Tabel met conclusies en aanbevelingen | 28 | 5 | Geleidelijke overgangen: breder inzetten | 72 |
| | | | 5.1 | Mogelijkheden voor geleidelijke overgangen | 72 |
| | | | 5.1.1 | De regelingen | 73 |
| | | | 5.1.2 | De praktijk | 74 |
| | | | 5.2 | Voorbereiding op het vertrek | 75 |
| | | | 5.2.1 | De regelingen | 75 |
| | | | 5.2.2 | De praktijk | 76 |
| DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN | | 33 | | | |
| 1 | Over dit onderzoek | 35 | | | |
| 1.1 | Inleiding | 35 | | | |
| 1.2 | Opzet van het onderzoek | 35 | | | |
| 1.2.1 | Probleemstelling | 36 | | | |

| | | | | | |
|-----|--|----|------------------------|---------------------------------------|----|
| 6 | Nazorg loont | 77 | Bijlage 1 | Methodologische verantwoording | 84 |
| 6.1 | Wettelijk kader | 77 | | | |
| 6.2 | Beleid van de inrichtingen | 78 | Bijlage 2 | Begrippen en afkortingen | 85 |
| 6.3 | De praktijk | 79 | | | |
| 6.4 | Toestand van de jongens na hun vertrek | 80 | Literatuurlijst | | 86 |

DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN, BESTUURLIJKE
REACTIES EN NAWOORD

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Aanleiding

Delinquent gedrag wordt niet getolereerd in onze maatschappij. Dergelijk gedrag brengt immers mensen, zowel materieel als immaterieel, en zaken schade toe. Bovendien is delinquent gedrag een inbreuk op de rechtsorde en dat weegt in een rechtsstaat als Nederland zwaar.

Het wordt niet getolereerd als volwassenen delicten plegen en bij jeugdigen is dat evenmin het geval. Jeugdige delinquenten worden bij de strafrechtelijke reactie op gepleegde delicten wel anders behandeld dan volwassen daders. Zij vallen namelijk onder het jeugdstrafrecht en hierin staat de opvoeding van de jeugdige centraal. In het onderzoek *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen* hebben we ons geconcentreerd op deze opvoedende taak. We hebben gekeken naar jeugdigen die vanwege een delict in een jeugdinrichting zijn geplaatst voor detentie of voor behandeling. In dit deel van het rapport staan de conclusies, aanbevelingen, bestuurlijk reacties en nawoord. In deel II staan de ondersteunende bevindingen uit ons onderzoek. In deel III zijn achtergrondgegevens en tabellen opgenomen. Dit laatste deel van het onderzoek is alleen te vinden op www.rekenkamer.nl.

1.2 Betrokken actoren

In ons onderzoek stonden de jeugdige delinquenten die opgenomen zijn in de veertien Nederlandse jeugdinrichtingen centraal. Ze vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.

Er zijn twee soorten jeugdinrichtingen:

- opvanginrichtingen: daarin verblijven voorlopig gehechte (in voorarrest) en gedetineerde jeugdigen;
- behandelinrichtingen: daarin worden jeugdige delinquenten behandeld voor ontwikkelingsstoornissen. Zij worden hier geplaatst vanwege een maatregel tot plaatsing in een jeugdinrichting (PIJ-maatregel).

Er zijn ook inrichtingen waar zowel opvang als behandeling geboden wordt.

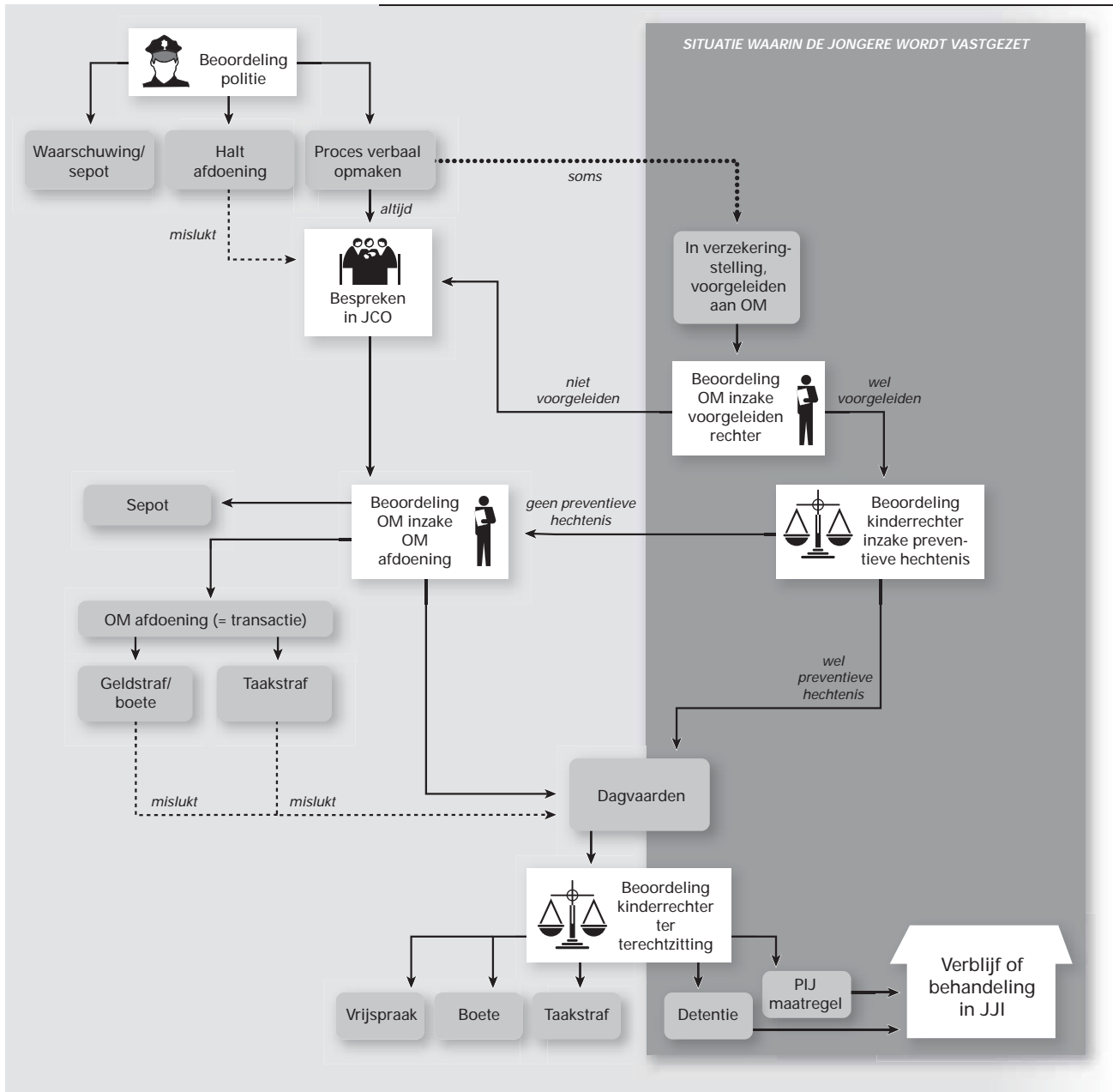
Jeugdigen uit ons onderzoek komen terecht in een jeugdinrichting vanwege het plegen van delicten¹.

Zes van de veertien jeugdinrichtingen zijn rijksinrichtingen en dus een onderdeel van het Ministerie van Justitie. Dit ministerie is daarnaast bij de acht overige, particuliere, inrichtingen verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opvang en behandeling.

In figuur 1 staat welke partijen op welk moment een rol spelen als een jeugdige een delict pleegt. Daaronder staat een toelichting.

¹ Overigens worden hier ook jeugdigen om andere redenen geplaatst. Het kan bijvoorbeeld gaan om een plaatsing vanwege een crisis: er is dan bijvoorbeeld sprake van een acute noodsituatie waarin de jeugdige beschermd moet worden tegen zijn omgeving. Daarnaast zitten er jeugdigen in vreemdelingenbewaring in de inrichting. Op deze twee groepen jeugdigen heeft dit rapport geen betrekking.

Figuur 1 Basisketen gericht op bepalen van reactie op delict



Bij het doorlopen van de jeugdstrafrechtketen geldt als beginsel dat gekozen wordt voor de minst vergaande «afdoeningsmodaliteit» die redelijkerwijs effect heeft. Hoe groter de ernst van de zaak, hoe zwaarder het traject dat de jeugdige door de keten doorloopt. Tijdens het Justitieel Casus Overleg (JCO) wordt het te doorlopen traject besproken door de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). Plaatselijk nemen ook nog andere partijen deel, zoals de Jeugdreclassering. De minst zware gevallen kunnen worden afgedaan door de politie. Het OM, verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, kan besluiten zaken te seponeren dan wel

taakstraffen of geldboetes op te leggen. Alleen de kinderrechter kan echter de beslissing nemen om een jeugdige te veroordelen tot detentie en/of een PIJ-maatregel.

De RvdK doet in jeugdstrafzaken onderzoek naar de leefomstandigheden van de jeugdige en geeft strafadvies aan de officier van justitie en/of de kinderrechter. Daarnaast voert de RvdK de casusregie over jeugdigen die verdacht worden van strafbare feiten. Casusregie betekent dat wordt toegezien op het verloop van een individuele casus in de strafrechtketen. De RvdK is een onderdeel van het Ministerie van Justitie.

Of en in welke mate er na de vrijheidsbenemende straf of maatregel nazorg verleend wordt, hangt af van de leeftijd van de jeugdige en van de aanwezigheid van een verplichtend kader hiervoor. Jeugdigen onder de 18 jaar kunnen gebruik maken van de jeugdreclassering. Die heeft als doel te voorkomen dat de jeugdige opnieuw een strafbaar feit pleegt. Gebruik maken van de jeugdreclassering kan op diverse momenten in het proces van strafvervolgning of tenuitvoerlegging van de straf. De jeugdreclassering is ondergebracht bij de provinciale Bureaus Jeugdzorg, die vallen onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie.

Mits er een juridisch kader voor nazorg is, kunnen voormalige pupillen van de jeugdinrichtingen die inmiddels meerderjarig zijn geworden, begeleid worden door één van de drie organisaties voor volwassenenreclassering (Stichting Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering Geestelijke Gezondheidszorg of Leger des Heils). De hoofddoelstelling van de reclassering is het bewerkstelligen van gedragsveranderingen en risicobeheersing bij delinquenten waardoor recidive vermindert en de maatschappij veiliger wordt.

1.3 Opzet van het onderzoek

«Met handhaving van het karakter van de straf of de maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan aangewend voor de opvoeding van de jeugdige en zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding op diens terugkeer in de maatschappij».

Deze bepaling uit de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj), artikel 2, stond aan de basis van dit onderzoek naar de justitiële jeugdinrichtingen dat we in 2006 hebben uitgevoerd. Wij voeren al sinds enkele jaren onderzoek uit op het terrein van jeugd (zorg, werkgelegenheid, scholing) en jeugdcriminaliteit. In 2002 publiceerden wij ons onderzoek *Preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit* (Algemene Rekenkamer, 2002). Dit onderzoek ging over de wijze waarop betrokken organisaties en instellingen proberen jeugdcriminaliteit te voorkomen. Ook zijn wij in dat onderzoek nagegaan hoe in de eerste helft van de strafrechtketen gereageerd werd op eenmaal gepleegde delicten door jeugdigen tot en met de afdoening van de strafzaak door het OM. Het huidige onderzoek, *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen*, richt zich op de tweede helft van de strafrechtketen: vanaf het opleggen van een straf of maatregel door de kinderrechter en de tenuitvoerlegging daarvan in justitiële jeugdinrichtingen tot en met de nazorg.

1.3.1 Probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek is:

In welke mate bewerkstelligen de justitiële jeugdinrichtingen en de organisaties die betrokken zijn bij de nazorg (van jeugdige delinquenten) een zodanige verandering bij de opgevangen of behandelde jeugdige delinquenten dat de kans op toekomstig crimineel gedrag vermindert en als dat laatste niet het geval is, wat is hiervoor de verklaring?

1.3.2 Onderzoeksontwerp

In ons onderzoek zijn we nagegaan of een geslaagde resocialisatie van de jeugdige na afloop van het verblijf in de inrichting mede afhankelijk is van de kwaliteit en intensiteit waarmee de inrichting de jeugdige al tijdens zijn verblijf voorbereidt op de periode ná zijn vertrek. Wij hebben ons in dit onderzoek daarom gericht op verbeteringen in gedrag, houding, perspectieven of omstandigheden op de conditionele levensgebieden. Dat houdt – naast geen recidive – in:

- dagbesteding (scholing of werk);
- stabiele woonsituatie, vrijetijdsbesteding en financieel management;
- de aanwezigheid van een sociaal netwerk;
- verminderd middelengebruik (alcohol of drugs).

We zijn bij alle veertien justitiële jeugdinrichtingen nagegaan welke resultaten ze op deze punten behalen en welke inspanningen ze daarvoor leveren. We zijn ook nagegaan hoe het jeugdigen vergaat als ze de inrichting verlaten hebben. In het meest ideale geval is de situatie van de jeugdige op het moment van vertrek uit de inrichting zodanig en blijvend verbeterd ten opzichte van de situatie bij binnenkomst, dat hij daarna geen delicten meer pleegt. Dit zijn we nagegaan voor 102 jeugdigen die vanwege detentie of een PIJ-maatregel tenminste zestig dagen verbleven hebben in een inrichting en die daar in 2005 uit vertrokken zijn. Dit was een steekproef van jongens die uit zes verschillende inrichtingen waren ontslagen. Wij hebben de dossiers van het Ministerie van Justitie, van de jeugdinrichtingen zelf, van Work-Wise Nederland (Work-Wise begeleidt jeugdigen met een justitiële straf of maatregel bij het vinden van een passende baan of beroepsopleiding), van de reclasseringsorganisaties en van de RvdK bekeken. We hebben ons gericht op de periode van het verblijf tot ongeveer zes maanden na het ontslag van de betrokkene uit de inrichting.

Er zijn geen verschillen in regelgeving voor jongens en meisjes die vanwege het plegen van strafbare feiten in een inrichting geplaatst worden. Wel zijn er grote verschillen in de aantallen jongens en meisjes die om deze reden in een inrichting terecht komen. Om onderzoekstechnische redenen is er voor gekozen om het dossieronderzoek alleen op jongens te richten. De beschrijvingen van de strafrechtketen, van de soorten sancties, de inrichtingen en de nazorg hebben betrekking op zowel jongens als meisjes. In dit rapport gebruiken we telkens de term «jeugdigen» in algemene zin, tenzij het de specifieke onderzoeksgroep betreft, dan gebruiken we de term «jongens».

Op de peildatum 1 januari 2005 waren in totaal 2278 jeugdigen opgenomen in de veertien justitiële jeugdinrichtingen die Nederland kent. Van 172 van hen bleek de verblijfstitel administratief onbekend. In figuur 2 is een overzicht opgenomen van de groepen en regelingen die in ons onderzoek betrokken zijn. De figuur laat zien dat ons onderzoek alleen betrekking heeft op jeugdigen die in de inrichting verblijven met de strafrechtelijke titels jeugddetentie en PIJ-maatregel. Ons onderzoek

betreft de 554 jeugdigen (26%) van de in totaal 2106 opgenomen jeugdigen van wie de verblijfstitel bekend was.

Het onderzoek betreft hun verblijf, de voorbereiding op hun vertrek en de eventuele nazorg die aan de jeugdigen is aangeboden.

Figuur 2 Belangrijkste (wettelijke) regelingen die in ons onderzoek betrokken zijn

| | verblijf in de JJI | | | voorbereiding op vertrek | | nazorg | |
|--|---|---|--|---|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • justitieel kader ▶ aantal aanwezig in JJI 1-1-'05 | verplichting tot opstellen plan | werkwijze JJI's | evaluaties en exit gesprekken | mogelijkheden voor open plaatsing | begeleiding | recht op nazorg | |
| <ul style="list-style-type: none"> • voorlopige hechtenis ▶ 499 | | geen | | nachtdetentie | Jeugd-reclassering (JR) | indien justitieel kader | |
| Totaal: 554 | <ul style="list-style-type: none"> • jeugddetentie (opvang) ▶ 122 steekproef: 64 | indien strafrestant langer dan drie maanden | geprotocolleerd handelen volgens pedagogische uitgangspunten | elke drie maanden plan evalueren en bij vertrek exitinterview afnemen | scholings- en trainings-programma | JR: minderjarigen Work-Wise: vanaf 15 jaar en verplicht traject voor arbeidstoeleiding | minderjarigen: vrijwillig of in justitieel kader meerderjarigen: in justitieel kader |
| | <ul style="list-style-type: none"> • PIJ-maatregel (behandeling) ▶ 432 steekproef: 36 | zes weken na plaatsing in behandel-inrichting | interventies aanbieden gericht op verminderen van recidive | | open plaatsing scholings- en trainings-programma | Work-Wise | Work-Wise |
| | <ul style="list-style-type: none"> • civielrechtelijke plaatsing en vreemdelingen-bewaring ▶ 1053 | onbekend, niet onderzocht | | | | | |
| Totaal: 2106 excl. 172 van wie geen verblijfstitel bekend is | | | | | | | niet in onze steekproef betrokken |

1.3.3 Financieel belang

In 2006 bedroegen de kosten van de veertien jeugdinrichtingen gezamenlijk € 299 miljoen. Overigens hebben we niet alle jeugdigen in die inrichtingen in ons onderzoek betrokken, dus de € 299 miljoen wordt aan een grotere groep besteed. Er zijn ook kosten voor onze onderzoeksgroep gemaakt door andere instanties dan de jeugdinrichtingen zelf, zoals de RvdK en de organisaties voor reclassering.

Al met al kunnen de kosten die de opvang of behandeling van de jeugdige delinquenten tijdens en na hun verblijf in een jeugdinrichting met zich meebrengt geschat worden op ongeveer € 200 miljoen in 2006.

In 2006 waren ongeveer zevenhonderd jeugdigen opgenomen voor jeugddetentie en/of een PIJ-maatregel. Hoewel exacte gegevens ontbreken, kan ervan worden uitgegaan dat de kosten per jeugdige per jaar gemiddeld ruim € 250 000 beliepen.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Conclusies

2.1.1 Wettelijke verankering niet sluitend en uitvoering volgt eigen rationaliteit

Jeugdinrichtingen hebben de taak om te werken aan de opvoeding van jeugdigen die door de rechter tot detentie of behandeling zijn veroordeeld. Daarmee moet de kans op ontsporing van de jeugdige na diens terugkeer in de maatschappij worden verminderd. In de regel veroordeelt de rechter jeugdigen pas tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel als zij veelvuldig (ernstige) delicten hebben gepleegd en als eerdere strafrechtelijke interventies gefaald hebben. Het spreekt dan ook voor zich dat de jeugdinrichtingen te maken hebben met een uiterst moeilijke doelgroep. Doorgaans werken zij met veel inzet en gedrevenheid met deze jeugdigen. Wij zien echter de beperkingen van wat de inrichtingen met deze groep jeugdigen kunnen bereiken in de vaak korte tijd dat ze in één inrichting verblijven.

Wij plaatsen kanttekeningen bij de opzet van het stelsel, maar vooral bij het feit dat de uitvoering op nogal wat punten sterk afwijkt van het papieren beleid.

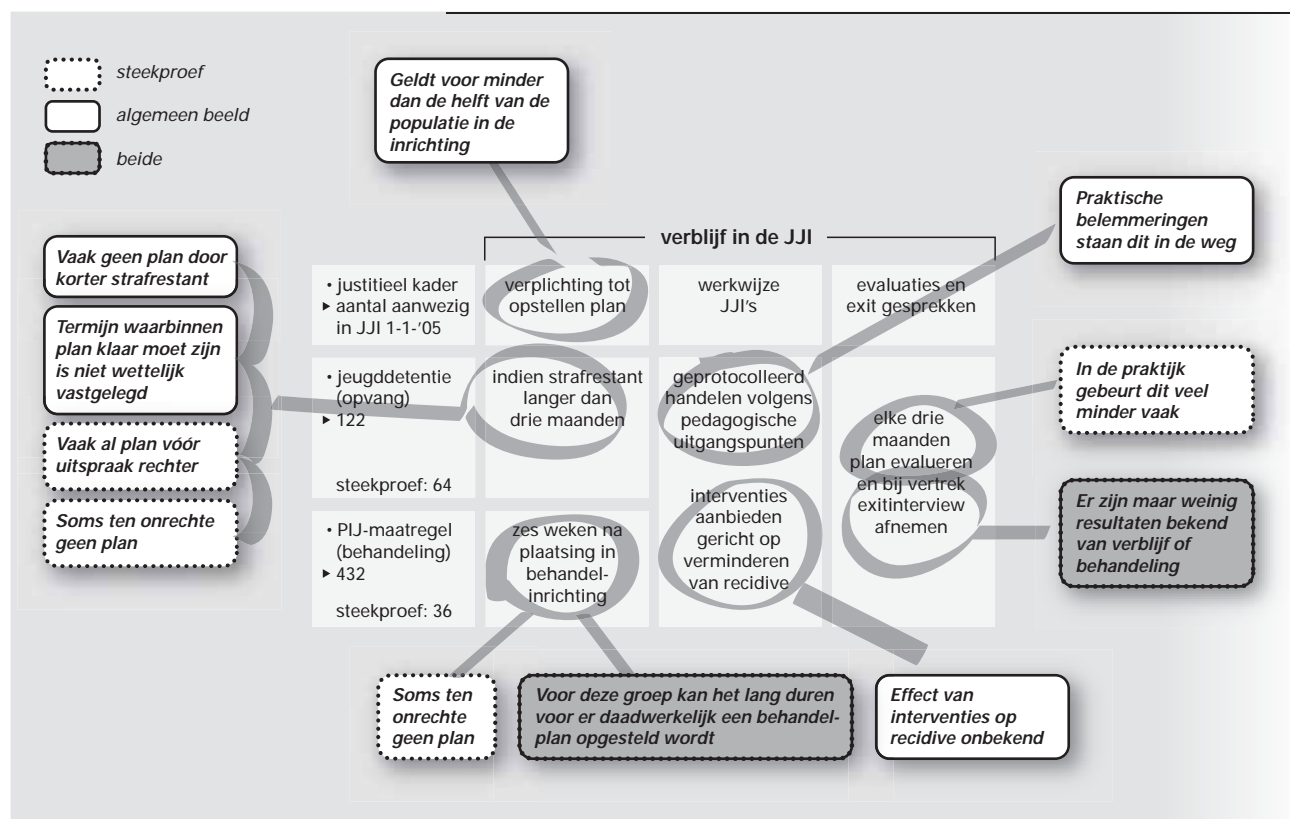
De minister van Justitie heeft in wet- en regelgeving en in beleid de volgende voorwaarden geformuleerd waaraan detenties en behandelingen in een inrichting moeten voldoen:

1. in de inrichtingen moet vanaf het moment van binnenkomst van de jeugdige planmatig gewerkt worden aan diens problemen;
2. het traject van binnenkomst naar vertrek moet een geleidelijke overgang zijn van geslotenheid naar openheid;
3. de jeugdige moet in de periode na zijn vertrek begeleid worden.

Deze voorwaarden lijken een sluitend geheel te vormen maar wij concluderen dat ze niet alle jeugdigen een even sterke wettelijke verankering bieden. Wij concluderen echter vooral dat de regels en de werkelijkheid in de inrichtingen twee verschillende werelden blijken te zijn, met een mager – en kostbaar – resultaat voor jeugdigen en samenleving. Wij lichten dit in de volgende paragrafen toe.

2.1.2 Planmatig werken tijdens het verblijf: winst te behalen

Figuur 3 Belangrijkste (wettelijke) regelingen en hun uitwerking in de praktijk tijdens het verblijf in een JJI



Opstellen plannen

Volgens de wettelijke regels hoeven niet voor alle jeugdigen verblijfsplannen te worden opgesteld. Dit hoeft niet voor jeugdigen met een strafrestant korter dan drie maanden, voor jeugdigen die in voorlopige hechtenis zitten en voor jeugdigen die als passant wachten op een behandelplaats. Deze groepen samen vormen meer dan de helft van de populatie van de opvanginrichtingen. Het kan bovendien voor de jeugdigen die vanwege een gedragsstoornis behandeld moeten worden, lang duren voordat er daadwerkelijk een behandelplan opgesteld wordt. De jongens in onze steekproef moesten na binnenkomst in een jeugd-inrichting gemiddeld bijna twee jaar wachten tot er een behandelplan tot stand kwam. Dat heeft deels te maken met de lange termijnen in de wettelijke regelingen (voor voorarrest en het opstellen van een behandelplan) en de wachttijd tot er een behandelplaats vrij komt. Bij elkaar duurt dit gemiddeld al tien maanden.

Voor een kwart van de jongens in onze steekproef kwam er geen verblijfs- of behandelplan tot stand. Van iets minder dan de helft van deze groep bleek duidelijk uit de dossiers dat dit ook niet hoefde. Bij de overige jongens was het ontbreken van een plan onterecht of waren de dossiers te onvolledig om dit te kunnen bepalen. Bij afwezigheid van een plan is het onduidelijk waar voor deze jeugdigen de aangrijpingspunten voor opvoeding liggen.

Wij vinden het positief dat de verblijfs- of behandelplannen van de inrichtingen veelal (mede) zijn gebaseerd op onderzoeken of testresultaten die op een eerder moment tijdens de behandeling van de strafzaak tot stand zijn gekomen. In de plannen wordt sterk de nadruk gelegd op het verbeteren van de persoonlijke effectiviteit van de pupillen. Inrichtingen zetten bij de meeste jongens zaken als het bevorderen van sociaal gedrag, en het beheersen van spanning en agressie op de agenda. Veel minder vaak werd echter ingezet op het verbeteren van erkende problemen in de leefomgeving van de jeugdige (bijvoorbeeld het voorkomen van middelengebruik of schuldsanering) en een delictanalyse. Ook werden de ouders of verzorgers van de jeugdige meestal niet betrokken bij het opstellen van het plan.

Uitvoeren en evalueren plannen

De meeste inrichtingen hebben de ambitie om planmatig te werken met de jeugdigen die aan hun zorgen zijn toevertrouwd. Ze hebben pedagogische uitgangspunten geëxpliciteerd en bij het merendeel van de inrichtingen zijn deze verder uitgewerkt in bijvoorbeeld behandelmodules of fasen. Het is onbekend of deze uitgangspunten in de praktijk worden gebracht zoals dat bedoeld was. Dit wordt door een aantal factoren veroorzaakt.

In de eerste plaats hebben vooral de opvanggroepen van de inrichtingen te maken met een grote stroom van komende en gaande pupillen (jaarlijks ruim vierduizend), waarvan de verblijfsduur in de inrichting vooraf niet vast staat en die in de praktijk vaak kort is. Dit verloop, in combinatie met het geringe aantal personeelsleden van de inrichtingen, is een belangrijke belemmering voor de planmatige en individuele aanpak van de jeugdigen. In de tweede plaats is er sprake van een instabiele bezetting van de groepsleiders die verantwoordelijk zijn voor het opvoedwerk met de jeugdigen, door verloop en ziekteverzuim.

In de derde plaats zijn de groepsleiders vaak minder hoog opgeleid dan de inrichtingen zelf wenselijk vinden. Zo ontbreekt bij een kwart van de groepsleiders een vakgerichte vooropleiding en heeft ruim de helft een mbo-opleiding terwijl de inrichtingen menen dat met hbo geschoolde groepsleiders betere resultaten te bereiken zijn. Ook zouden er in veel inrichtingen verbeteringen doorgevoerd kunnen worden bij de vakgerichte (na)scholing van groepleiders.

Al deze oorzaken samen maken dat het halen van het benodigde aantal contacturen én de kwaliteit ervan tussen de jeugdige en zijn «vaste» groepsleider eerder uitzondering dan regel is.

Structureel ontbreekt het aan handelen volgens de pedagogische uitgangspunten enerzijds én aan het planmatig werken aan de persoonlijke aandachtspunten van de jeugdige delinquent anderzijds.

De inrichtingen functioneren dus – deels noodgedwongen – volgens hun eigen rationaliteit.

Inrichtingen hebben een aantal instrumenten in huis die zij inzetten voor het aanpakken van de problemen van de jeugdigen. Meestal gaat het om het verblijf op de groep en het volgen van intramurale gesprekken en therapieën. Het is echter niet bekend of de therapieën die de inrichtingen aanbieden een positief effect hebben op recidive en daarom komen de meeste ervan (nog?) niet in aanmerking voor (voorlopige) erkenning door het Ministerie van Justitie. Sinds augustus 2005 functioneert de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie. Sindsdien hebben de inrichtingen (tot april 2007) acht interventies aan de commissie voorgelegd. Daarvan zijn er zes niet erkend, is er één niet beoordeeld en één in oktober 2006 voorlopig erkend.

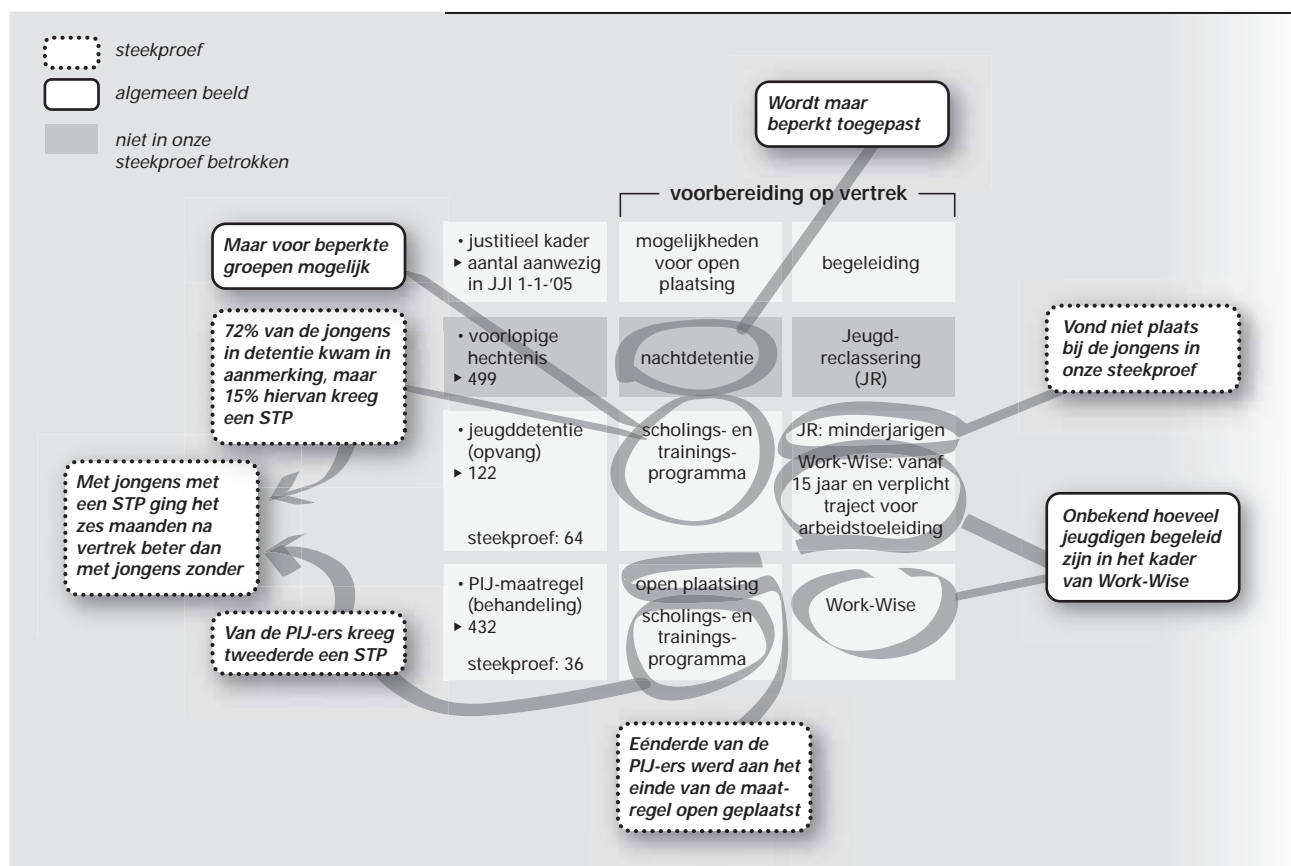
Voorts is het de vraag of de inrichtingen in voldoende mate zicht houden op de vorderingen die de jongens maken met de uitvoering van hun verblijfs- of behandelplan. In onze steekproef vonden wij dat evaluatie van de verblijfs- of behandelplannen veel minder frequent plaatsvond dan de bedoeling is. Waar de wet stelt dat deze elke drie maanden dient plaats te vinden, is daar in de praktijk weinig van terug te vinden. De helft van de jongens in onze steekproef heeft te maken gehad met evaluaties van hun verblijfs- of behandelplan. Dit gebeurde nooit vaker dan acht keer, ook niet voor de jongens die zes jaar in jeugdinrichtingen hadden doorgebracht.

Bereikte resultaten

De inrichtingen leggen niet systematisch vast wat de jeugdigen in hun inrichting hebben bereikt en welke risico's er voor toekomstig crimineel gedrag zijn. In onze steekproef was dit slechts van een derde van de uitgestroomde jongens vastgelegd. Bijna nooit werd hierbij gebruik gemaakt van een gestandaardiseerd instrument. De resultaten die de inrichtingen hadden vastgelegd waren bijna allemaal positief van aard. Slechts in één van de inrichtingen werd met enige regelmaat ook nog melding gemaakt van resterende problemen bij de jeugdige. Bij zijn sturing van de inrichtingen richt het Ministerie van Justitie zich ook niet op deze aspecten. Deze sturing is vooral gericht op de financiële technische aspecten van de bedrijfsvoering van de jeugdinrichtingen en op gegevens over prestatie-indicatoren. Het ministerie spreekt vooraf met de instellingen af welke prestaties geleverd zullen worden in termen van aantallen, zoals het aantal geweldplegingen in de inrichtingen, ontvluchtingen of het aantal klachten van jeugdigen. Slechts een paar van deze indicatoren richten zich op het verblijf of de behandeling. Indicatoren zijn nauwelijks gericht op het volgens het beleid voor de jeugdigen en de maatschappij te behalen resultaat: voorkomen van recidive en condities op de belangrijkste levenssterreinen (dagbesteding, vaste woonplaats, invulling vrije tijd, eigen inkomen, voorkomen van schulden, contact met ouders en verminderd gebruik van alcohol of drugs).

2.1.3 Geleidelijke overgangen: breder inzetten

Figuur 4 Belangrijkste (wettelijke) regelingen en hun uitwerking in de praktijk bij de voorbereiding op het vertrek



Inrichtingen moeten de jeugdigen voorbereiden op de terugkeer naar de maatschappij. Zij kunnen dit op verschillende manieren doen, bijvoorbeeld door hen een geleidelijke overgang van de gesloten opvang of behandeling naar een meer open plaats te bieden. De mogelijkheden voor een minder gesloten plaats (nachtdetentie, open plaatsing of een scholings- en trainingsprogramma²) zijn maar voor een beperkte groep jeugdigen beschikbaar.

Zo kan nachtdetentie (detentie alleen gedurende de avond en nacht zodat de dagbesteding buiten de inrichting behouden kan blijven) alleen worden aangeboden aan jeugdigen in voorlopige hechtenis. Bovendien kunnen in de praktijk alleen enkele tientallen jeugdigen die in een opvanginrichting in de Randstad verblijven en een dagbesteding in de nabijheid van de opvanginrichting hebben, hiervan profiteren.

Open plaatsingen (de jeugdige verblijft nog in de inrichting, maar kan het terrein zelfstandig verlaten) zijn alleen weggelegd voor jeugdigen in behandeling.

Scholings- en trainingsprogramma's (de extramurale laatste fase van detentie of behandeling) kunnen alleen worden aangeboden aan jeugdigen met een langdurige detentie of behandeling. Door de moeite die het kost om aan alle voorwaarden voor een scholings- en trainingsprogramma te voldoen en dit alles vanuit de instelling te regelen (dagbesteding, woonruimte, vrijetijdsbesteding of ambulante begeleiding), beginnen veel inrichtingen niet aan deze programma's, ook als die

² In de wet is voor jeugdigen met een PIJ-maatregel de mogelijkheid opgenomen om proefverlof te krijgen. In dit rapport maken wij geen onderscheid tussen een proefverlof en een scholings- en trainingsprogramma.

wel mogelijk waren geweest. Ook vormt de tijdrovende goedkeuringsprocedure bij het Ministerie van Justitie vaak een struikelblok.

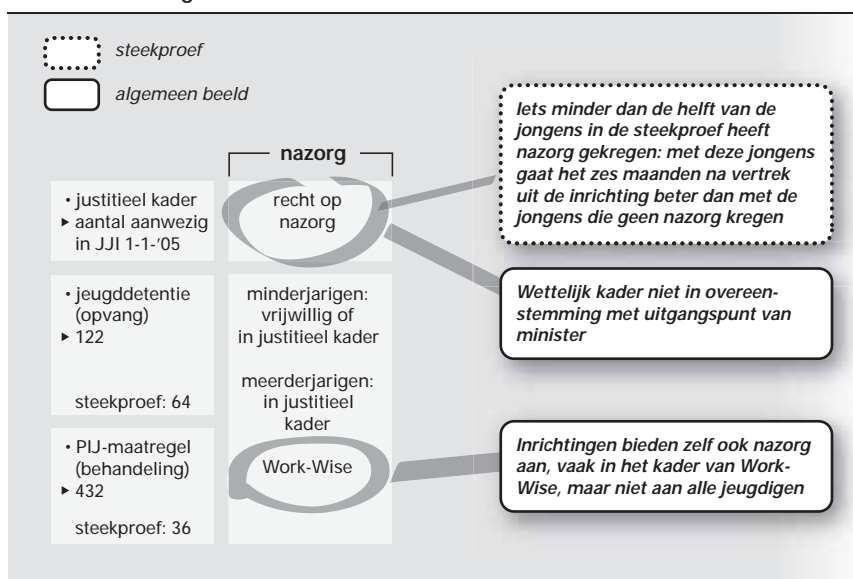
Van de jongens in onze steekproef met een detentiestraf kwam 72% volgens de regelgeving in aanmerking voor een scholings- en trainingsprogramma. Slechts 15% kreeg echter een programma aangeboden. Dit betekent dat gedetineerde jongens vaak te maken krijgen met een abrupte overgang van volledige geslotenheid naar volledige vrijheid. Een geleidelijke overgang van een gesloten naar een meer open plaatsing in een inrichting is in de praktijk alleen weggelegd voor jeugdigen in behandeling: een derde van de jongens in onze steekproef die in behandeling zaten kreeg op den duur een open plaatsing en ook kreeg twee derde van hen een scholings- of trainingsprogramma aangeboden.

Om verbetering in deze situatie te brengen, hebben de inrichtingen zelf het project Work-Wise opgezet. Het project probeert een traject te realiseren voor de jeugdigen dat leidt tot het vinden en behouden van werk. In de inrichting wordt gewerkt aan het opbouwen van de hiervoor benodigde vaardigheden. Het invullen van dit traject kan worden gezien als de voorbereiding op de terugkeer naar de maatschappij.

Jeugdigen kunnen al tijdens hun verblijf ook begeleid worden door de jeugdreclassering (i.c. de provinciale Bureaus Jeugdzorg). Wettelijk is namelijk bepaald dat jeugdigen tijdens voorlopige hechtenis en kortdurende detentie recht hebben op begeleiding door de jeugd-reclassering. Voor langdurende detenties zou de jeugdreclassering in ieder geval betrokken moeten zijn bij het opstellen van het verblijfsplan voor het verblijf in de jeugdinrichting. Deze betrokkenheid is van belang om de rol van casemanager, ook na het vertrek uit de inrichting, voor de delinquente jeugdige vorm te kunnen geven en om een consequente aanpak en continuïteit te garanderen. Dat is belangrijk voor het laten slagen van de terugkeer in de maatschappij van de jeugdige. Wij hebben echter geconstateerd dat bij geen enkele jongen in onze steekproef de jeugdreclassering betrokken is geweest bij het opstellen van de verblijfs- of behandelplannen.

2.1.4 Nazorg loont

Figuur 5 Belangrijkste (wettelijke) regelingen en hun uitwerking in de praktijk bij de nazorg



Het uitgangspunt van het Ministerie van Justitie is dat alle strafrechtelijk geplaatste jeugdigen nazorg zouden moeten krijgen na hun verblijf in een jeugdinrichting. De wettelijke regelingen zijn hierop echter niet toegesneden, zodat dit uitgangspunt niet in praktijk gebracht wordt.

In de wettelijke regelingen wordt een strikt onderscheid gemaakt tussen de jeugdigen die bij hun vertrek jonger zijn dan achttien jaar (minderjarigen) en degenen van achttien jaar en ouder (meerderjarigen). De minderjarige jeugdigen kunnen allemaal begeleiding krijgen van de jeugdreclassering, opgelegd door de rechter of op vrijwillige basis. Voor de meerderjarige vertrekkende jeugdigen is dat alleen mogelijk als de rechter dit in zijn vonnis heeft bepaald.

Bijna de helft van de jongens uit onze steekproef heeft een vorm van nazorg gehad. Deze nazorg werd meestal verleend door de (jeugd)reclassering of de inrichting zelf. Soms waren er twee begeleidende instanties bij betrokken. Minderjarige jongens die vertrekken uit een opvanginrichting krijgen vaker nazorg aangeboden dan andere groepen. Nazorg richt zich meestal op het verbeteren van de leefomstandigheden van de jeugdigen.

Er is geen compleet overzicht van de interventies die binnen of buiten de inrichting met een jeugdige zijn uitgevoerd. Elke organisatie heeft de beschikking over slechts een deel hiervan. Dit bemoeilijkt het overzicht voor de organisaties in de strafrechtketen. Een elektronisch dossier is niet voorhanden. Hierdoor hebben wij van slechts de helft van de jeugdigen in onze steekproef kunnen vaststellen hoe het enige maanden na vertrek uit de jeugdinrichting gaat.

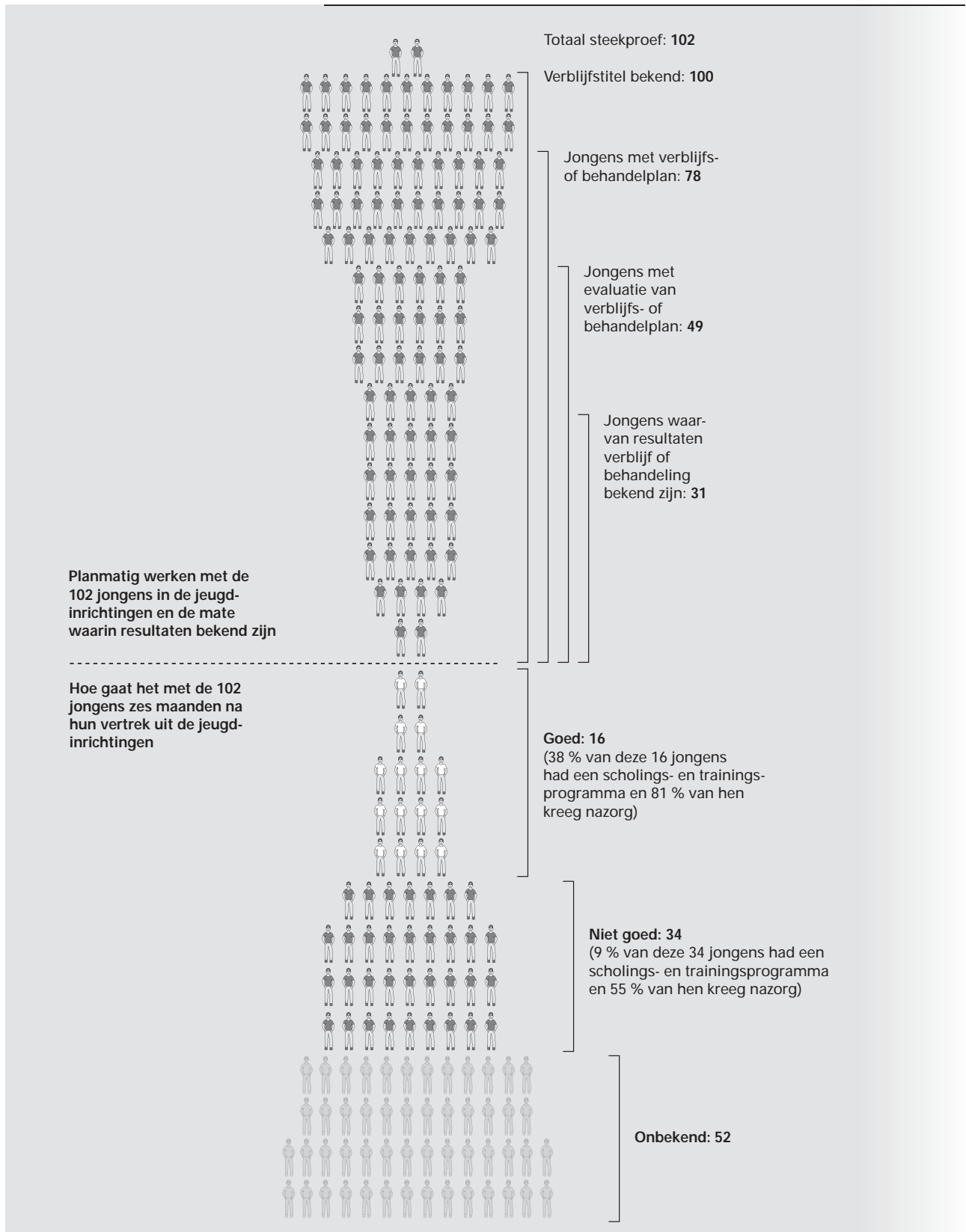
Van de jongens – voor zover er gegevens zijn – die een detentie achter de rug hadden, blijkt 60% (25) een half jaar later opnieuw een delict te hebben gepleegd. Voor de PIJ-jongens geldt een recidive van 50% (4). Ook op de belangrijkste levensgebieden gaat het met de behandelde jongens iets beter dan met de jongens die detentie achter de rug hadden.

In totaal kon uit de gegevens opgemaakt worden dat het met zestien jongens wel goed ging (geen recidive en ook geen grote problemen op de belangrijkste levensgebieden) en met 34 jongens niet (zij hadden alweer delicten gepleegd en/of verkeerden in problematische omstandigheden). Wij merken op dat het feit dat het met twee derde na een halfjaar niet goed ging, op gespannen voet staat met de overwegend positieve resultaten die de inrichtingen hadden vermeld over de uitgestroomde jongens (zie punt 2.1.2, pagina 17).

Bij vergelijking van de inrichtings- en nazorg-voorgeschiedenis van de groepen jongens uit de steekproef met wie het na een halfjaar wel en niet goed gaat, blijkt dat zij ongeveer hetzelfde hebben meegemaakt tijdens hun verblijf in de inrichting. Het aantal verblijfs- of behandelplannen, aantal evaluaties daarvan en aantal open plaatsingen aan het eind van het verblijf verschilt, nauwelijks van elkaar. De jongens bij wie de resultaten lijken te bestendigen, hebben echter vaker een scholings- en trainingsprogramma doorlopen en/of hebben vaker een vorm van nazorg ontvangen.

In figuur 6 zijn de resultaten van de jongens uit de steekproef nog eens samengevat.

Figuur 6 Samenvatting bevindingen steekproef



2.2 Aanbevelingen

2.2.1 Naleven van bestaande regels

Om verbeteringen door te voeren in de wijze waarop vrijheidsbenemende straffen en maatregelen voor criminele jeugdigen zijn opgezet en worden uitgevoerd, doen wij de onderstaande aanbevelingen. Die moeten er toe leiden:

- dat de inrichtingen op basis van pedagogische uitgangspunten planmatig met de hun toevertrouwde jeugdigen werken en kunnen werken;
- dat voor de jeugdigen structureel een geleidelijke overgang terug naar de maatschappij wordt gerealiseerd, met aandacht voor de condities op alle vitale levensgebieden;
- dat iedereen die ontslagen wordt uit een jeugdinrichting minimaal een basisperiode van enkele maanden nazorg krijgt.

Onze aanbevelingen zijn zowel gericht op de inrichtingen als op het Ministerie van Justitie en daarmee verbonden instellingen en op de (jeugd)reclassering.

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.

2.2.2 Zorgen voor planmatig werken

De minister van Justitie bevelen wij 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;
- om, in overeenstemming met zijn voornemens uit de zogenaamde PIJ-brief van juli 2006, belangrijke knelpunten voor de inrichtingen op te lossen, zoals de wachttijden voor het beschikbaar komen van behandelplaatsen en voor de opleiding (bijvoorbeeld door voor deze sector een introductie cursus of nascholingscursussen op te zetten) en beloning van groepsleiders;
- te bevorderen dat de inrichtingen aan de problemen van de jeugdigen werken met wetenschappelijk geaccepteerde interventies met optimaal rendement. De minister kan hiertoe:
 - wetenschappelijk onderzoek bij de jeugdinrichtingen initiëren of stimuleren;
 - periodiek audits of benchmarks uit 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;
- te bevorderen dat de inrichtingen het verbeteren van de leefomstandigheden van de jeugdigen (kunnen) betrekken in hun verblijfs- of behandelplannen;
- zijn sturing van en toezicht op de inrichtingen meer te richten op de met de jeugdigen te bereiken en bereikte resultaten van hun verblijf en/of behandeling en hiervoor passende indicatoren te ontwikkelen;
- meerjarige prestatie-informatie over de jeugdinrichtingen te benutten

die bij onderzoeksinstituten bekend is, zodat hij meer zicht kan krijgen op de prestaties van de verschillende inrichtingen;

- 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 (zie bijvoorbeeld *Preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit*, Algemene Rekenkamer, 2002) hiervoor gebruikt of aangepast worden.

De inrichtingen bevelen wij aan dat zij gegevens over de met de jeugdigen in de inrichting uitgevoerde activiteiten en bereikte resultaten systematisch en realistisch vastleggen.

2.2.3 Bevorderen van geleidelijke overgangen

De minister van Justitie bevelen wij aan:

- meer sanctiemodaliteiten te overwegen die niet samengaan met een gesloten plaatsing (zoals vormen van huisarrest of elektronisch toezicht), in aanvulling op de al bestaande plannen van de minister van Justitie voor het aanbieden van gedragsbeïnvloedende maatregelen;
- de praktische problemen rond scholings- en trainingsprogramma's aan te pakken, waaronder nagaan of de goedkeuringsprocedures op zijn departement verkort kunnen worden;
- te bevorderen dat jeugdigen in voorlopige hechtenis en detentie al tijdens hun verblijf in de inrichting begeleid worden door de jeugd-reclassering.

2.2.4 Zorgen voor goede nazorg

De minister van Justitie bevelen wij aan:

- een passende wettelijke regeling te treffen zodat alle jeugdigen (ook zij die tijdens hun verblijf in de jeugdinrichting meerderjarig worden) verplichte nazorg krijgen;
- erop toe te zien dat nazorg ook daadwerkelijk verleend wordt aan zowel meerderjarige als minderjarige jeugdigen die vertrekken uit een jeugdinrichting. Hierover kan hij periodiek informatie verzamelen bij de RvdK die hier als casusregisseur zicht op zou moeten hebben;
- de voormalige pupillen van de jeugdinrichtingen enige tijd te blijven volgen om zo meer informatie te krijgen over welke behandelingen of interventies effectief zijn;
- onderzoek te initiëren of stimuleren naar nazorg, bijvoorbeeld gericht op de vraag welke soorten nazorg het meeste effect sorteren, hoe lang nazorg zou moeten duren en/of welke soorten nazorg uit kosten-oogpunt de voorkeur verdienen.

3 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De staatssecretaris van Justitie heeft op 4 september 2007 gereageerd op dit rapport, mede namens de ministers van Justitie en voor Jeugd en Gezin. In die reactie is ook de reactie van de zes rijksinrichtingen verwerkt. Het Jongeren Opvangcentrum heeft laten weten zich te kunnen vinden in de reactie van de bewindspersonen. Jongerenhuis Harreveld heeft op 10 augustus 2007 gereageerd op het rapport. De Fentrop Stichting (de overkoepelende organisatie van Harreveld en Teylingereind) stuurde op 27 augustus een schriftelijke reactie. De OG Heldringstichting heeft laten weten geen opmerkingen te hebben. Van Het Poortje, Rentray, Het Keerpunt en De Sprengen hebben wij helemaal geen reactie ontvangen.

De reacties van de bewindspersonen en van het Jongerenhuis Harreveld en de Fentrop Stichting zijn op hoofdlijnen weergegeven in dit hoofdstuk (§ 3.1). De volledige tekst van de reacties is te vinden op www.rekenkamer.nl. Naar aanleiding van de bestuurlijke reacties hebben wij enkele tekstuele wijzigingen doorgevoerd in de tekst van dit rapport. Verder waren de reacties voor ons aanleiding om een kort nawoord op te nemen in dit hoofdstuk (§ 3.2).

3.1 Bestuurlijke reacties op hoofdlijnen

3.1.1 Algemene reacties

Staatssecretaris en ministers

De staatssecretaris van Justitie en de ministers van Justitie en voor Jeugd en Gezin hebben met belangstelling kennisgenomen van het concept-rapport en menen dat het waardevolle aanbevelingen bevat. De bevindingen en adviezen sluiten deels aan op ontwikkelingen die in de sector inmiddels in gang gezet zijn en leveren daarnaast aanvullingen. Met de in gang gezette ontwikkelingen doelen de bewindspersonen op het document *Een visie op de justitiële jeugdinrichtingen in het strafrechtelijk traject* (Justitie, december 2006g) waarin de langetermijn visie voor de justitiële jeugdinrichtingen beschreven is. Verder worden momenteel stevige verbetertrajecten in de sector ingezet, onder andere met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel.

De bewindspersonen geven in hun reactie 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.

De Inspectie Jeugdzorg heeft de staatssecretaris van Justitie een rapport aangeboden van de gezamenlijke inspecties Jeugdzorg, Onderwijs, Gezondheidszorg en Sanctietoepassing over de veiligheid in de jeugdinrichtingen. De staatssecretaris zegt in haar reactie toe de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer samen met de aanbevelingen van de Inspectie op te pakken.

Recent zijn veel nieuwe beleidsinitiatieven in gang gezet. Dit beleid moet in veel gevallen nog verder gestalte krijgen. Gelet op de hoeveelheid veranderingen die in gang gezet zijn en die in de komende periode op de jeugdinrichtingen afkomen, zijn de bewindspersonen terughoudend met additionele beleids- en of wetswijzigingen die op voorhand niet direct een

aanwijsbare bijdrage leveren aan de kwaliteitsverbetering binnen de jeugdinrichtingen.

De staatssecretaris schrijft dat zij het belang van onderwijs aan jeugdigen in detentie mist in het rapport. Volgens haar is dat een belangrijke factor in het succes van de behandeling.

De berekening van de kosten van een jeugdige per jaar ten bedrage van € 250 000 is onjuist volgens de staatssecretaris. Deze bedragen volgens haar ongeveer € 110 000 per jaar, hetgeen overeenkomt met de gemiddelde kosten van € 301 per dag per plaats.

Harreveld

De algemeen directeur van het Jongerenhuis Harreveld meent dat het rapport een grote bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de zorg voor de jeugdigen binnen de sector. De conclusies zijn volgens hem helder en geven concrete handvatten voor verbetering.

Net als de staatssecretaris van Justitie, schrijft de directeur van Harreveld in zijn reactie dat hij het belang van het onderwijs in de jeugdinrichtingen mist in het rapport. Onderwijs is volgens hem onmisbaar voor de algemene doestellingen van justitiële jeugdinrichtingen.

Verder meent de directeur van Harreveld dat het belang van een geleidelijke overgang van geslotenheid naar openheid niet alleen door onderzoek gestaafd wordt, maar door alle jeugdinrichtingen wordt onderschreven. Hij stelt dan ook voor een zogenaamde «gouden standaard» in te voeren op het gebied van huisvesting. Deze standaard zou bijvoorbeeld kunnen luiden: «een justitiële jeugdinrichting kan zowel normaal beveiligde (gesloten) als beperkt beveiligde (meer open) justitiële jeugdzorg op één terrein aanbieden.» Met dergelijke faciliteiten kan het risicomanagement van de behandeling van de jeugdigen volgens de directeur van Harreveld adequater worden vormgegeven.

Harreveld geeft ook aan dat binnen de sector de waan van de dag een groot probleem is. De sector wordt sterk gedreven door incidenten, waarbij de volksvertegenwoordiging soms de katalysator lijkt te zijn. De inrichting pleit dan ook voor het introduceren van een 'stabiele' beleidsagenda justitiële jeugdinrichtingen die consequent en consistent wordt uitgevoerd.

Fentrop Stichting

Het bestuur van de Fentrop Stichting is verheugd dat met het onderzoek zo kritisch is gekeken naar het stelsel van regels en condities die gelden voor jeugdinrichtingen en de erkenning die daaruit naar voren komt voor de complexe omgeving waarin wordt geopereerd.

3.1.2 Reacties per aanbeveling

Voor meer jeugdigen eerder een verblijfsplan

De bewindspersonen stellen in hun reactie dat het belang van de aanbeveling om voor meer jeugdigen op een eerder moment een verblijfsplan op te stellen inmiddels is onderkend. Zij zullen dit betrekken bij de wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

Wetenschappelijk geaccepteerde interventies

De bewindspersonen menen dat de mogelijkheden van de inrichtingen om van wetenschappelijk geaccepteerde interventies gebruik te maken is

toegenomen door het Landelijk kader instrumentarium jeugdstrafrecht (januari 2007). Daarmee kan worden bevorderd dat de interventies ten goede komen aan de jeugdigen die deze interventies ook echt nodig hebben.

De Fentrop Stichting geeft aan recent een bijzondere leerstoel gevestigd te hebben aan de Universiteit van Utrecht (Ontwikkelingspsychologische aspecten van interventies in de Jeugdzorg). Deze is bedoeld voor de wetenschappelijke ondersteuning van activiteiten als het ontwikkelen van behandelinstrumenten, nazorg en effectevaluatie.

Begeleiding tijdens het verblijf

De bewindspersonen zijn het eens met de aanbeveling dat 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. Zij vragen zich echter af of de bevindingen van de Algemene Rekenkamer voldoende recht doen aan de algemene praktijk. De bevindingen zijn gebaseerd op een onderzoekspopulatie die bestond uit een relatief kleine groep jongeren met een *langdurig* verblijf binnen de inrichting. Juist bij die groep moet de jeugdreclassering zich tijdelijk terugtrekken. Zeker in de periode waarop het onderzoek betrekking had (2005) zal het nog vaak zijn voorgekomen dat de (jeugd)reclassering niet op tijd weer bij deze jeugdigen betrokken werd. De onderzoeksbevinding zegt niets over de – veel grotere – groepen jongeren die *kortdurend* in de inrichting verblijven. Gezien het feit dat voor die situatie wel een financieringstitel bestaat, valt volgens de bewindspersonen aan te nemen dat deze jongeren veel vaker doorlopende jeugdreclassering krijgen.

Passende wettelijke regeling

In hun reactie verwijzen de bewindspersonen naar het programma van de minister van Justitie: «Veiligheid begint bij Voorkomen». Dit programma merkt nazorg aan als een belangrijk aspect en onderschrijft het belang van een naadloze overdracht tussen justitiële organisaties en lokale organisaties.

De bewindspersonen geven aan dat het alleen bij jeugdigen van 18 jaar en ouder het van de aanwezigheid van een verplichtend kader afhangt of nazorg kan worden verleend. Dit is vooral een financieringsvraagstuk. De reclassering kan niet op vrijwillige basis begeleiden omdat begeleiding alleen wordt gefinancierd als het binnen een verplichtend kader plaatsvindt. De jeugdreclassering kan wel vrijwillig begeleiden, maar wordt niet betaald als de jeugdige reeds 18 jaar is. Hierdoor vallen jeugdigen van 18 jaar en ouder tussen de wal en het schip als de begeleiding niet is opgelegd door een officier van justitie of rechter. Er zou in de ogen van de bewindspersonen zorg gedragen moeten worden voor een sluitende financieringssysteem hiervoor.

De bewindspersonen wijzen erop dat binnen het vigerend stelsel Bureau Jeugdzorg (jeugdreclassering) verantwoordelijk is voor de nazorg. De jeugdinrichtingen dienen actief mee te werken aan de totstandkoming van een nazorgplan, maar dragen geen verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan. Nu de verantwoordelijkheden helder zijn vastgelegd in het Verantwoordelijkheidskader Nazorg, moeten de voor nazorg verantwoordelijke partijen (Bureau Jeugdzorg en de RvdK als toezichthouder/casusregisseur) daarop worden aangesproken. De uitvoering van het scholings- en trainingsprogramma geschiedt wel onder de verantwoordelijkheid van de inrichting.

Elektronische dossiers

De bewindspersonen denken dat de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om elektronische dossiers te ontwikkelen een verbetering kan opleveren. Thans loopt er een pilot met digitale dossiervorming bij Penitentiaire Inrichtingen. De ministers zullen mede op basis van de uitkomsten van deze pilot bezien of digitale dossiervorming verbeteringen kan bewerkstelligen binnen het jeugdveld.

Toeziën op verlening nazorg

In reactie op onze aanbeveling om toe te zien op de verlening van nazorg melden de bewindspersonen dat de RvdK alleen cijfers kan leveren over de verleende nazorg als hij over een toereikend informatiesysteem beschikt. Dat is nu nog niet het geval. Verder verwachten de bewindspersonen dat van de invoering van de trajectbenadering (conform het document *Een visie op de justitiële jeugdinrichtingen in het strafrechtelijk traject*) een belangrijke impuls zal uitgaan naar de ketenpartners om te zorgen voor een adequate vorm van nazorg.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

In ons onderzoek stellen wij ondermeer vast dat over de effectiviteit van de inrichtingen veel te weinig bekend is. En naar aanleiding van wat wij er over hebben kunnen achterhalen maken wij ons grote zorgen. Het rapport dat de Inspectie Jeugdzorg op 10 september 2007 publiceerde over het gebrek aan veiligheid in de inrichtingen heeft die zorg alleen doen toenemen.³

Wij betwijfelen ten zeerste of de huidige verbeterplannen afdoende tegemoet komen aan de door ons en anderen geconstateerde problemen. Ten onrechte rekenen de bewindspersonen uitsluitend de dagprijs voor het verblijf in de inrichting tot de kosten die gemoeid zijn met de opvang en de behandeling van criminele jeugdigen. Zij komen daarmee op € 110 000 per jeugdige per jaar uit. Volgens onze berekening zijn de totale kosten € 250 000 per jeugdige per jaar. Het moet mogelijk zijn om voor dat bedrag een veel effectievere aanpak te organiseren.

Er moet een eenduidig zicht komen van alle betrokkenen op de jeugdigen, ook op hoe het met ze gaat *na* ontslag uit de inrichting. Uit de reactie van de bewindspersonen valt niet op te maken of zij hier prioriteit aan geven.

Wij stellen in ons rapport drie factoren centraal, met het oog op de effectiviteit van de inrichtingen: planmatig werken, geleidelijke overgang terug naar de maatschappij en nazorg.

Planmatig werken

De bewindspersonen zijn, net als wij, van mening dat interventies die in de jeugdinrichtingen worden gepleegd effectief moeten zijn. Zij menen dat een aantal al lopende ontwikkelingen van grote betekenis kunnen zijn op dit gebied:

- het instellen van de Commissie Gedragsinterventies Justitie;
- de voorgenomen samenwerking van justitiële jeugdinrichtingen met de jeugd-GGZ en de TBS-sector;
- de voorgenomen sectorbrede harmonisatie van pedagogische uitgangspunten met hierbij aansluitende interventies en behandelmodules;
- de uitwisseling van best practices tussen de inrichtingen.

³ Inspectie Jeugdzorg (2007) Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's.

Waarom de bewindspersonen menen dat deze ontwikkelingen ertoe zullen leiden dat meer bewezen effectieve interventies beschikbaar komen voor de sector wordt niet duidelijk. In onze ogen kan alleen door actieve verwetenschappelijking meer inzicht ontstaan in de vraag welke interventies in welke situaties het beoogde effect opleveren. Uit de voornemens van de bewindspersonen hebben wij niet kunnen opmaken dat zij hieraan zullen gaan werken. Ook laten zij in het midden of zij de beschikbare prestatie-informatie die bij onderzoeksinstituten bekend is zullen gaan gebruiken voor hun toezicht op de inrichtingen.

De verbeteringen die zijn aangekondigd in de reactie op het rapport *Opdracht met risico's* (Inspectie Jeugdzorg, 2007) en in het document *Visie op de justitiële jeugdinrichtingen in het kader van het strafrecht* (Justitie, 2006g – verder aangeduid als het visiedocument) zullen overigens al wel enig soulaas bieden door:

- de introductie van een voorlopig verblijfsplan gebaseerd op een screening direct na binnenkomst van de jeugdige;
- het op termijn laten vervallen van het verschil tussen behandelplaatsen en opvangplaatsen;
- het oplossen van personele knelpunten;
- de introductie van een kwaliteitsborgingssysteem (sturing op kwaliteit en resultaten).

Geleidelijke overgang

De bewindspersonen gaan niet in op de mogelijkheid dat meer sanctie-modaliteiten ontwikkeld worden die niet samengaan met een gesloten plaatsing, noch in hun reactie op ons rapport, noch in het visiedocument, noch in de reactie op het rapport van de Inspectie Jeugdzorg. Evenmin scheppen zij in de drie genoemde documenten duidelijkheid over de vraag of de problemen rond de scholings- en trainingsprogramma's opgelost zullen worden.

Wij hebben niet kunnen vaststellen dat de jeugdigen die twee of drie maanden in een inrichting verbleven tijdens hun verblijf werden begeleid door de jeugdreclassering (de verantwoordelijkheid van de provinciale bureaus Jeugdzorg) – terwijl er voor hen een financieringstitel is.

Nazorg

Het visiedocument geeft een langetermijnstrategie voor de justitiële jeugdinrichtingen. Een belangrijke wijziging die de komende jaren zijn beslag zal krijgen is de invoering van de trajectbenadering. Het verblijf in een jeugdinrichting zal niet langer op zichzelf staan, maar deel gaan uitmaken van een strafrechtelijk traject dat met de jeugdige doorlopen wordt. Ook nazorg is een onderdeel van dat traject.

Wij juichen deze verandering toe, maar missen nog de concrete invulling van de plannen. Zo is het ons niet duidelijk geworden of de bewindspersonen een wettelijke regeling zullen treffen waarin nazorg verplicht wordt opgelegd, ook voor jeugdigen die bij ontslag 18 jaar en ouder zijn, en of de bewindspersonen het toezicht op het verlenen van die nazorg aan de jeugdigen zullen aanscherpen. Eveneens is ons niet gebleken of de bewindspersonen van plan zijn om de voormalige pupillen na hun vertrek te blijven volgen of op andere wijze willen gaan onderzoeken welke vormen van nazorg effectief zijn.

Waarmee wij terug zijn bij het belang van eenduidig zicht op de jeugdige criminelen en verwetenschappelijking van het verblijf en de nazorg van deze groep.

| Conclusies | Aanbevelingen | Bestuurlijke reacties | Nawoord Algemene Rekenkamer |
|---|--|---|--|
| De door de minister van Justitie geformuleerde voorwaarden waaraan detenties en behandelingen in een jeugdinstelling moeten voldoen, bieden niet alle jeugdigen een even sterke wettelijke verankering. Wij concluderen echter vooral dat de regels en de werkelijkheid in de instellingen twee verschillende werelden blijken te zijn, met een mager – en kostbaar – resultaat voor de jeugdigen en samenleving. | In onze ogen is de eerste prioriteit dat zowel de instellingen als de minister van Justitie inzetten op aanmerkelijke verhoging van de effectiviteit van verblijf en behandeling in de jeugdinstellingen. Papierbeleid moet óf door de instellingen nageleefd worden óf door 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. | In ons onderzoek stellen wij vast dat over de effectiviteit van de instellingen veel te weinig bekend is. Wij betwijfelen ten eerste of de huidige verbeterplannen afdoende tegemoet komen aan de door ons en anderen geconstateerde problemen. Er moet een eenduidig zicht komen van alle betrokkenen op de jeugdige, ook op hoe het met ze gaat <i>na</i> ontslag uit de instelling. Uit de reactie van de bewindspersonen valt niet op te maken of zij hier prioriteit aan geven. |
| Niet voor alle jeugdigen in de instelling hoeven verblijfsplannen opgesteld te worden en het kan voor jeugdigen in behandeling lang duren voor een behandelplan tot stand komt. | 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 jeugdinstelling planmatig gewerkt moet worden. Ook wordt aanbevolen om belangrijke knelpunten voor de instellingen op te lossen, zoals de wachttijden voor het beschikbaar komen van behandelplaatsen en de opleiding en beloning van groepsleiders. | Het belang van deze aanbeveling is inmiddels onderkend en zal worden betrokken bij de wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen. | De introductie van een voorlopig verblijfsplan gebaseerd op een screening direct na binnenkomst van de jeugdige zal volgens ons enig soulaas bieden. |
| Verblijfs- en behandelplannen zijn veelal gebaseerd op eerder verrichte diagnostiek en betreffen vaak het verbeteren van de persoonlijke effectiviteit, maar veel minder vaak problemen in de leefomgeving. | De minister van Justitie moet bevorderen dat de instellingen het verbeteren van de leefomstandigheden van de jeugdigen (kunnen) betrekken in hun verblijfs- of behandelplannen. | | |
| Het halen van het benodigde aantal contacturen én het zorgen voor de kwaliteit ervan tussen de jeugdige en zijn «vaste» groepsleider is eerder uitzondering dan regel. Structureel ontbreekt het aan handelen volgens de pedagogische uitgangspunten enerzijds én aan het planmatig werken aan de persoonlijke aandachtspunten van de jeugdige delinquent anderzijds. De instellingen functioneren – deels noodgedwongen – volgens hun eigen rationaliteit. | De minister van Justitie moet belangrijke knelpunten voor de instellingen oplossen, zoals de wachttijden voor het beschikbaar komen van behandelplaatsen en de opleiding (bijvoorbeeld door voor deze sector een introductie cursus of nascholingscursussen op te zetten) en beloning van groepsleiders. | | Uit het visiedocument blijkt dat de bewindspersonen maatregelen hebben ingezet om personele knelpunten op te lossen. Ook zal het verschil tussen behandelplaatsen en opvangplaatsen komen te vervallen. |

| Conclusies | Aanbevelingen | Bestuurlijke reacties | Nawoord Algemene Rekenkamer |
|---|---|---|---|
| <p>Het is niet bekend of de therapieën die de inrichtingen aanbieden een positief effect hebben op recidive en daarom komen de meeste ervan (nog?) niet in aanmerking voor (voorlopige) erkenning door het Ministerie van Justitie.</p> | <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. | <p>De mogelijkheden van de inrichtingen om gebruik te maken van wetenschappelijk geaccepteerde interventies zijn toegenomen door het Landelijk kader instrumentarium jeugdstrafrecht.</p> <p>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.</p> | <p>De bewindspersonen menen dat een aantal lopende ontwikkelingen van betekenis kunnen zijn op dit gebied. In onze ogen kan echter alleen door actieve verwetenschappelijking meer inzicht ontstaan in de vraag welke interventies in welke situaties het beoogde effect opleveren.</p> |
| <p>Evaluatie van verblijfs- en behandelplannen vindt veel minder vaak plaats dan voorgeschreven is.</p> <p>De inrichtingen leggen niet systematisch vast wat de jeugdigen in hun inrichting hebben bereikt en welke risico's er voor toekomstig crimineel gedrag zijn.</p> <p>De resultaten die de inrichtingen hadden vastgelegd waren in onze steekproef bijna allemaal positief van aard. Dit staat op gespannen voet met het feit dat het met tweederde van de jongens uit onze steekproef een half jaar na vertrek uit de inrichting niet goed ging.</p> | <p>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.</p> | | |
| <p>Indicatoren van de minister zijn nauwelijks gericht op het volgens beleid voor de jeugdigen en de maatschappij te behalen resultaat: voorkomen van recidive en condities op de belangrijkste levensterreinen.</p> | <p>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.</p> | | <p>De introductie van een kwaliteitsborgingssysteem (sturing op kwaliteit en resultaten) zal volgens ons enig soulaas bieden.</p> |

| Conclusies | Aanbevelingen | Bestuurlijke reacties | Nawoord Algemene Rekenkamer |
|---|--|---|--|
| <p>De mogelijkheden voor een minder gesloten plaats (nacht-detentie, open plaatsing of een scholings- en trainingsprogramma) zijn maar voor een beperkte groep jeugdigen beschikbaar. Gedetineerde jongens krijgen vaak te maken met een abrupte overgang van volledige geslotenheid naar volledige vrijheid.</p> <p>Door de moeite die het kost om aan alle voorwaarden voor een scholings- en trainingsprogramma te voldoen en dit alles vanuit de instelling te regelen (dag-besteding, woonruimte, vrijetijdsbesteding of ambulante begeleiding), beginnen veel inrichtingen niet aan deze programma's, ook als die wel mogelijk waren geweest. Ook vormt de tijdrovende goedkeuringsprocedure bij het Ministerie van Justitie vaak een struikelblok.</p> | <p>De minister van Justitie bevelen wij aan meer sanctiemodaliteiten te overwegen die niet samengaan met een gesloten plaatsing. Ook bevelen wij aan de praktische problemen rond scholingsen trainingsprogramma's aan te pakken, waaronder na te gaan of de goedkeuringsprocedures op zijn departement verkort kunnen worden.</p> | | <p>De bewindspersonen gaan niet in op de mogelijkheid dat meer sanctiemodaliteiten ontwikkeld worden die niet samengaan met een gesloten plaatsing, noch in hun reactie op ons rapport, noch in het visiedocument, noch in de reactie op het rapport van de Inspectie Jeugdzorg.</p> |
| <p>Van de mogelijkheid van de jeugdreclassering om jeugdigen al tijdens hun verblijf in de jeugd-inrichting te begeleiden is geen gebruikgemaakt voor de jongens in onze steekproef.</p> | <p>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.</p> | <p>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 jongeren die <i>kortdurend</i> in de inrichting verblijven en die <i>wel</i> doorlopende jeugdreclassering krijgen.</p> | <p>Wij hebben niet kunnen vaststellen dat de jeugdigen die twee of drie maanden in een inrichting verbleven tijdens hun verblijf werden begeleid door de jeugdreclassering (de verantwoordelijkheid van de provinciale bureaus Jeugdzorg) – terwijl er voor hen een financieringstitel is.</p> |

| Conclusies | Aanbevelingen | Bestuurlijke reacties | Nawoord Algemene Rekenkamer |
|--|--|---|--|
| <p>Het uitgangspunt van de minister van Justitie is dat alle strafrechtelijk geplaatste jeugdigen nazorg zouden moeten krijgen na hun verblijf in een jeugdinstelling. De wettelijke regelingen zijn hierop echter niet toegesneden, zodat dit uitgangspunt niet in praktijk gebracht wordt.</p> <p>Bijna de helft van de jongens uit onze steekproef heeft een vorm van nazorg gehad.</p> <p>Minderjarige jongens die vertrekken uit een opvanginstelling krijgen vaker nazorg aangeboden dan andere groepen.</p> | <p>Wij bevelen de minister van Justitie aan een passende wettelijke regeling te treffen zodat alle jeugdigen (ook zij die tijdens hun verblijf in de jeugdinstelling meerderjarig worden) verplichte nazorg krijgen.</p> <p>Ook bevelen wij hem aan erop toe te zien dat nazorg daadwerkelijk verleend wordt. Hierover kan hij periodiek informatie verzamelen bij de RvdK die hier als casusregisseur zicht op zou moeten hebben.</p> | <p>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 financieringssysteem komen.</p> <p>Volgens het Verantwoordelijkheidskader Nazorg zijn Bureau Jeugdzorg en de RvdK (als toezichhouder/casusregisseur) verantwoordelijk voor nazorg. De uitvoering van het scholings- en trainingsprogramma geschiedt onder de verantwoordelijkheid van de instelling.</p> <p>De RvdK kan alleen cijfers leveren over de verleende nazorg als hij over een toereikend informatiesysteem beschikt. Dat is nu nog niet het geval.</p> <p>De invoering van de trajectbenadering (conform het visiedocument) zal de ketenpartners waarschijnlijk stimuleren te gaan zorgen voor adequate nazorg.</p> | <p>Een belangrijke wijziging die de komende jaren zijn beslag zal krijgen is de invoering van de trajectbenadering. Het verblijf in de instelling zal niet langer op zichzelf staan maar deel gaan uitmaken van een strafrechtelijk traject dat met de jeugdige doorlopen wordt. Ook nazorg is een onderdeel van dat traject. Wij juichen deze verandering toe, maar missen nog de concrete invulling van de plannen. Zo is het ons niet duidelijk geworden of de bewindspersonen een wettelijke regeling zullen treffen waarin nazorg verplicht wordt opgelegd, ook voor jeugdigen die bij ontslag 18 jaar en ouder zijn, en of de bewindspersonen het toezicht op het verlenen van die nazorg aan de jeugdigen zullen aanscherpen. Eveneens is ons niet gebleken of de bewindspersonen van plan zijn om de voormalige pupillen na hun vertrek te blijven volgen of op andere wijze willen gaan onderzoeken welke vormen van nazorg effectief zijn.</p> |
| <p>Er is geen compleet overzicht van de interventies die binnen of buiten de instelling met een jeugdige zijn uitgevoerd. Dit bemoeilijkt het overzicht voor de organisaties in de strafrechtketen. Een elektronisch dossier is niet voorhanden.</p> | <p>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.</p> | <p>Dit kan volgens de bewindspersonen mogelijk een verbetering opleveren. Thans loopt er een pilot met digitale dossiervorming bij Penitentiaire Instellingen. De bewindspersonen zullen mede op basis van de uitkomsten van deze pilot bezien of digitale dossiervorming verbeteringen kan bewerkstelligen in het jeugdveld.</p> | |
| <p>De jongens bij wie de resultaten na hun vertrek uit de instelling lijken te bestendigen hebben vaker een scholings- en trainingsprogramma doorlopen en/of hebben vaker een vorm van nazorg ontvangen.</p> | <p>De minister van Justitie zou de voormalige pupillen van de jeugdinstellingen nog enige tijd moeten volgen om zo meer informatie te krijgen over welke behandelingen of interventies effectief zijn.</p> <p>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 kosten oogpunt de voorkeur verdienen.</p> | | <p>Het is ons niet gebleken of de bewindspersonen van plan zijn om de voormalige pupillen na hun vertrek te blijven volgen of op andere wijze (bijvoorbeeld door wetenschappelijk onderzoek) willen gaan nagaan welke vormen van nazorg effectief zijn.</p> |

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Inleiding

Delinquent gedrag wordt niet getolereerd in onze maatschappij. Dergelijk gedrag brengt immers mensen, zowel materieel als immaterieel, en zaken schade toe. Bovendien is delinquent gedrag een inbreuk op de rechtsorde en dat weegt in een rechtsstaat als Nederland zwaar.

Het wordt niet getolereerd als volwassenen delicten plegen en bij jeugdigen is dat evenmin het geval. Jeugdige delinquenten worden bij de strafrechtelijke reactie op gepleegde delicten wel anders behandeld dan volwassen daders. Zij vallen namelijk onder het jeugdstrafrecht en hierin staat de opvoeding van de jeugdige centraal. In het onderzoek *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen* hebben we ons geconcentreerd op deze opvoedende taak. We hebben gekeken naar jeugdigen die vanwege een delict in een jeugdinrichting zijn geplaatst voor detentie of voor behandeling. De resultaten van het onderzoek staan in dit rapport. De conclusies staan in deel I. In dit deel II staan de ondersteunende bevindingen uit ons onderzoek; in bijlage 1 van dit deel is ook een korte methodologische verantwoording opgenomen. In deel III zijn de uitgebreide methodologische verantwoording en enkele achtergrondgegevens en tabellen opgenomen. Dit laatste deel van het onderzoek is alleen te vinden op www.rekenkamer.nl. In tabel 1 is een overzicht opgenomen van de thema's die in deel III van het onderzoek aan de orde komen.

Tabel 1 Overzicht van thema's die in deel III van ons onderzoek besproken worden (te vinden op www.rekenkamer.nl)

| Hoofdstuk | Korte samenvatting inhoud |
|--------------------------------|---|
| Methodologische verantwoording | De wijze van gegevensverzameling bij de inrichtingen, het trekken van de steekproef en het dossieronderzoek |
| Sturing van de inrichtingen | De planning en control-cyclus, doorlooptijden in de strafrechtketen, het Justitieel Casusoverleg en de Commissie Gedragsinterventies Justitie |
| Pedagogische uitgangspunten | Het pedagogisch klimaat, de leefgroep, het dagprogramma en het verblijfs- en behandelplan |
| Kenmerken van de inrichtingen | Verschillende rechtsvormen, financiële armslag, verblijftitels en verblijfsduur van de jeugdigen en de groepsleiders |

1.2 Opzet van het onderzoek

«Met handhaving van het karakter van de straf of de maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan aangewend voor de opvoeding van de jeugdige en zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding op diens terugkeer in de maatschappij».

Deze bepaling uit de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj), artikel 2, stond aan de basis van dit onderzoek naar justitiële jeugdinrichtingen dat we in 2006 hebben uitgevoerd. Wij voeren al sinds enkele jaren onderzoek uit op het terrein van jeugd (zorg, werkgelegenheid, scholing) en jeugdcriminaliteit. In 2002 publiceerden wij ons onderzoek *Preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit* (Algemene Rekenkamer, 2002). Dit onderzoek ging over de wijze waarop betrokken organisaties en instellingen proberen jeugdcriminaliteit te voorkomen. Ook zijn wij in dat onderzoek nagegaan hoe in de eerste helft van de strafrechtketen gereageerd werd op eenmaal gepleegde delicten door jeugdigen tot en met de afdoening van de strafzaak door het Openbaar Ministerie (OM). Het huidige onderzoek, *Detentie, behandeling en nazorg criminele*

jeugdigen, richt zich op de tweede helft van de strafrechtketen: vanaf het opleggen van een straf of maatregel door de kinderrechter en de tenuitvoerlegging daarvan in justitiële jeugdinrichtingen tot en met de nazorg.

1.2.1 Probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek is:

In welke mate bewerkstelligen de justitiële jeugdinrichtingen en de organisaties die betrokken zijn bij de nazorg (van jeugdige delinquenten) een zodanige verandering bij de opgevangen of behandelde jeugdige delinquenten dat de kans op toekomstig crimineel gedrag vermindert en als dat laatste niet het geval is, wat is hiervoor de verklaring?

1.2.2 Onderzoeksontwerp

In ons onderzoek zijn we nagegaan of een geslaagde resocialisatie van de jeugdige na afloop van het verblijf in de inrichting mede afhankelijk is van de kwaliteit en intensiteit waarmee de inrichting de jeugdige al tijdens zijn verblijf voorbereidt op de periode ná zijn vertrek. Wij hebben ons in dit onderzoek daarom gericht op verbeteringen in gedrag, houding, perspectieven of omstandigheden op de conditionele levensgebieden. Dat houdt – naast geen recidive – in:

- dagbesteding (scholing of werk);
- stabiele woonsituatie, vrijetijdsbesteding en financieel management;
- de aanwezigheid van een sociaal netwerk;
- verminderd middelengebruik (alcohol of drugs).

We zijn bij alle veertien justitiële jeugdinrichtingen nagegaan welke resultaten ze op deze punten behalen en welke inspanningen ze daarvoor leveren. We zijn ook nagegaan hoe het jeugdigen vergaat als ze de inrichting verlaten hebben. In het meest ideale geval is de situatie van de jeugdige op het moment van vertrek uit de inrichting zodanig en blijvend verbeterd ten opzichte van de situatie bij binnenkomst, dat hij daarna geen delicten meer pleegt. Dit zijn we nagegaan voor een steekproef van 102 jeugdigen die vanwege detentie of een «Plaatsing in een jeugd-inrichting»⁴ (PIJ-maatregel) tenminste zestig dagen verbleven hebben in een inrichting en die daar in 2005 uit vertrokken zijn. Hiertoe hebben wij de dossiers van het Ministerie van Justitie, van de jeugdinrichtingen zelf, van Work-Wise Nederland (een organisatie die arbeidstoeleidende programma's aanbiedt aan jeugdige criminelen), van de reclasseringsorganisaties en van de Raad voor de Kinderbescherming bekeken. We hebben ons gericht op de periode van het verblijf tot ongeveer zes maanden na het vertrek van de jeugdige uit de inrichting.

Om de kwaliteit van dit onderzoek te waarborgen is een klankbordgroep in het leven geroepen. De leden waren: prof. dr. J. Jurger-Tas (Universiteit Utrecht); drs. R. P. Bruijn (Inspectie Jeugdzorg) en dr. E. Eggink (Sociaal en Cultureel Planbureau). De klankbordgroep is drie keer bijeen geweest.

Er zijn geen verschillen in regelgeving voor jongens en meisjes die vanwege het plegen van strafbare feiten in een inrichting geplaatst worden. Wel zijn er grote verschillen in de aantallen jongens en meisjes die om deze reden in een inrichting terecht komen. Om onderzoekstechnische redenen is er voor gekozen om het dossieronderzoek alleen op jongens te richten. De beschrijvingen van de strafrechtketen, van de soorten sancties, de inrichtingen en de nazorg hebben betrekking op

⁴ Wanneer een delict de jeugdige niet of minder aan te rekenen is omdat er sprake is van ontwikkelingsachterstand of een scheefgroei in de ontwikkeling, kan een rechter de strafrechtelijke maatregel PIJ opleggen. Deze maatregel is gericht op opvoeding en behandeling.

zowel jongens als meisjes. In dit rapport gebruiken we telkens de term «jeugdigen» in algemene zin, tenzij het de specifieke onderzoeksgroep betreft, dan gebruiken we de term «jongens».

Op de peildatum 1 januari 2005 waren in totaal 2278 jeugdigen opgenomen in de veertien justitiële jeugdinrichtingen die Nederland kent. Van 172 van hen bleek de verblijfstitel administratief onbekend. In figuur 1 is een overzicht opgenomen van de groepen en regelingen die in ons onderzoek betrokken zijn. De figuur laat zien dat ons onderzoek alleen betrekking heeft op jeugdigen die in de inrichting verblijven met de strafrechtelijke titels jeugddetentie en PIJ-maatregel. Ons onderzoek betreft de 554 jeugdigen (26%) van de in totaal 2106 opgenomen jeugdigen van wie de verblijfstitel bekend was. Het onderzoek betreft hun verblijf, de voorbereiding op hun vertrek en de eventuele nazorg die aan de jeugdigen is aangeboden. In figuur 1 staan de belangrijkste (wettelijke) regelingen voor deze groepen op een rijtje. In de hoofdstukken vier, vijf en zes bekijken we deze regelingen en de werking in de praktijk nader.

Figuur 1 Belangrijkste (wettelijke) regelingen die in ons onderzoek betrokken zijn

| | verblijf in de JJI | | | voorbereiding op vertrek | | nazorg |
|--|---|--|---|--|--|---|
| • justitieel kader ▶ aantal aanwezig in JJI 1-1-'05 | verplichting tot opstellen plan | werkwijze JJI's | evaluaties en exit gesprekken | mogelijkheden voor open plaatsing | begeleiding | recht op nazorg |
| • voorlopige hechtenis ▶ 499 | | geen | | nachtdetentie | Jeugd-reclassering (JR) | indien justitieel kader |
| Totaal: 554 • jeugddetentie (opvang) ▶ 122 steekproef: 64 • PIJ-maatregel (behandeling) ▶ 432 steekproef: 36 | indien strafrestant langer dan drie maanden | geprotocolleerd handelen volgens pedagogische uitgangspunten | elke drie maanden plan evalueren en bij vertrek exitinterview afnemen | scholings- en trainings-programma | JR: minderjarigen Work-Wise: vanaf 15 jaar en verplicht traject voor arbeidstoeleiding | minderjarigen: vrijwillig of in justitieel kader meerderjarigen: in justitieel kader |
| | zes weken na plaatsing in behandel-inrichting | interventies aanbieden gericht op verminderen van recidive | | open plaatsing scholings- en trainings-programma | Work-Wise | Work-Wise |
| • civielrechtelijke plaatsing en vreemdelingen-bewaring ▶ 1053 | onbekend, niet onderzocht | | | | | |
| Totaal: 2106 excl. 172 van wie geen verblijfstitel bekend is | | | | | | |

niet in onze steekproef betrokken

1.2.3 Financieel belang

De kosten die gemoeid zijn met de tenuitvoerlegging van justitiële sancties aan jeugdigen waren in 2006 € 380 miljoen. Dit bedrag bestaat uit de kosten van de jeugdinrichtingen, de behandeling van strafzaken door de RvdK en de uitvoering van de jeugdreclassering door de Bureaus Jeugdzorg. De kosten van de jeugdinrichtingen waren in 2006 € 299 miljoen. Ons onderzoek richt zich niet op alle jeugdigen die hier geplaatst

zijn. Zo hebben wij de civielrechtelijk geplaatste jeugdigen in een jeugdinrichting niet in ons onderzoek betrokken. Van de RvdK (€ 31 miljoen) hebben wij de activiteiten rond de tenuitvoerlegging van taakstraffen niet meegenomen. Wij hebben ook niet alle jeugdigen in ons onderzoek betrokken die voor jeugdreclassering (€ 50 miljoen) in aanmerking kwamen (bijvoorbeeld na een taakstraf). Aan de andere kant hebben wij de reclassering voor volwassenen wel in ons onderzoek betrokken. De totale kosten hiervoor zijn € 120 miljoen, maar slechts een fractie van dit bedrag is bestemd voor de voormalige pupillen van jeugdinrichtingen.

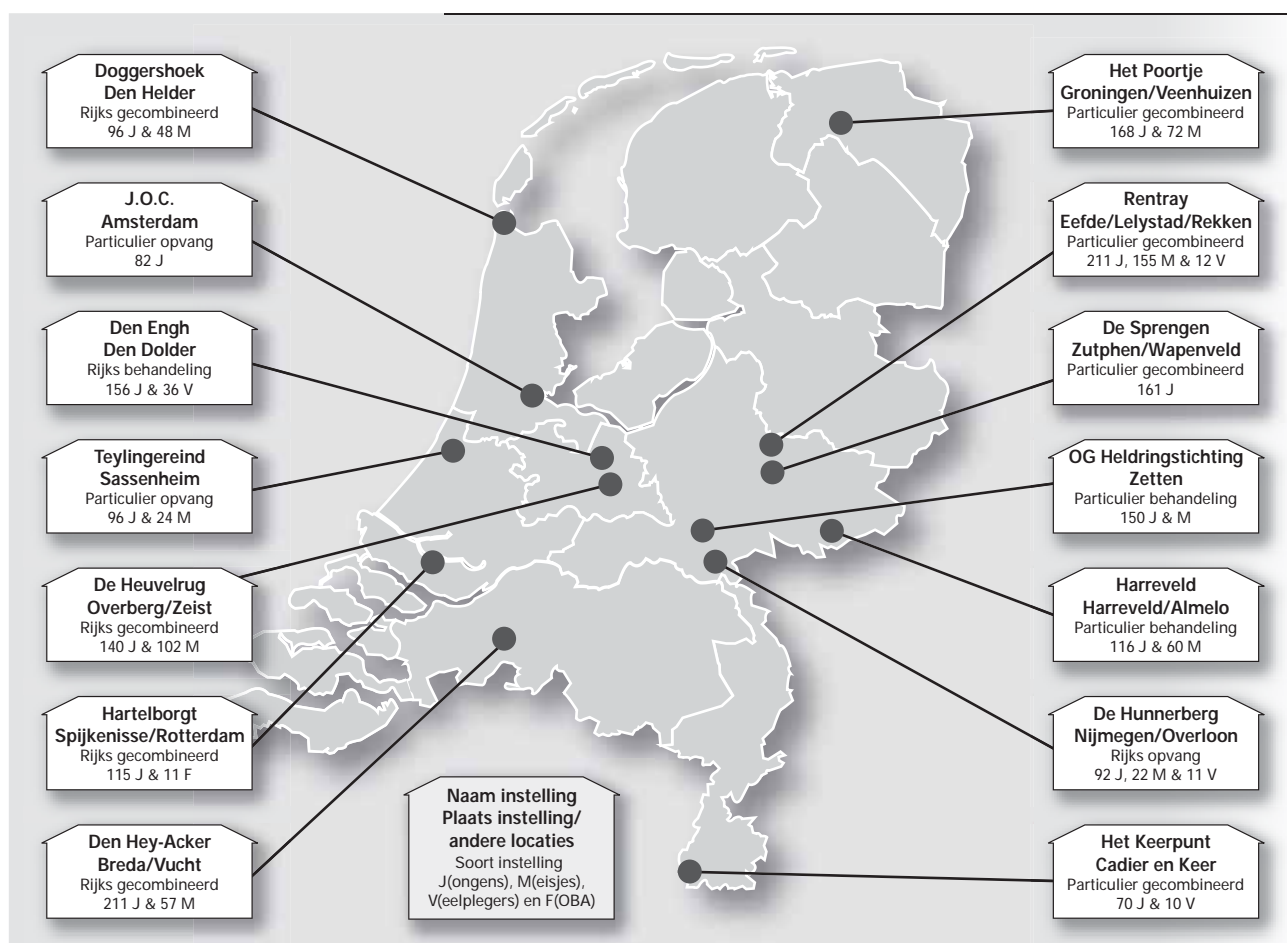
Al met al kunnen de kosten die de opvang of behandeling van de jeugdige delinquenten tijdens en na hun verblijf in een jeugdinrichting met zich meebrengen, geschat worden op ca. € 200 miljoen in 2006.

In 2006 waren ongeveer zevenhonderd jeugdigen opgenomen voor jeugddetentie en/of als gevolg van een PIJ-maatregel. Hoewel exacte gegevens ontbreken, kan ervan worden uitgegaan dat de kosten per jeugdige per jaar gemiddeld ruim € 250 000 beliepen.

1.3 De jeugdinrichtingen

Ons onderzoek betrof de veertien Nederlandse justitiële jeugdinrichtingen. In figuur 2 is een overzicht opgenomen van alle locaties van de jeugdinrichtingen, hun bestemming en capaciteit per 1 januari 2005. Bij elk van deze inrichtingen hebben wij gesprekken gevoerd en gegevens verzameld. Zes van deze inrichtingen waren betrokken bij het dossieronderzoek.

Figuur 2 Overzicht van de Nederlandse jeugdinrichtingen



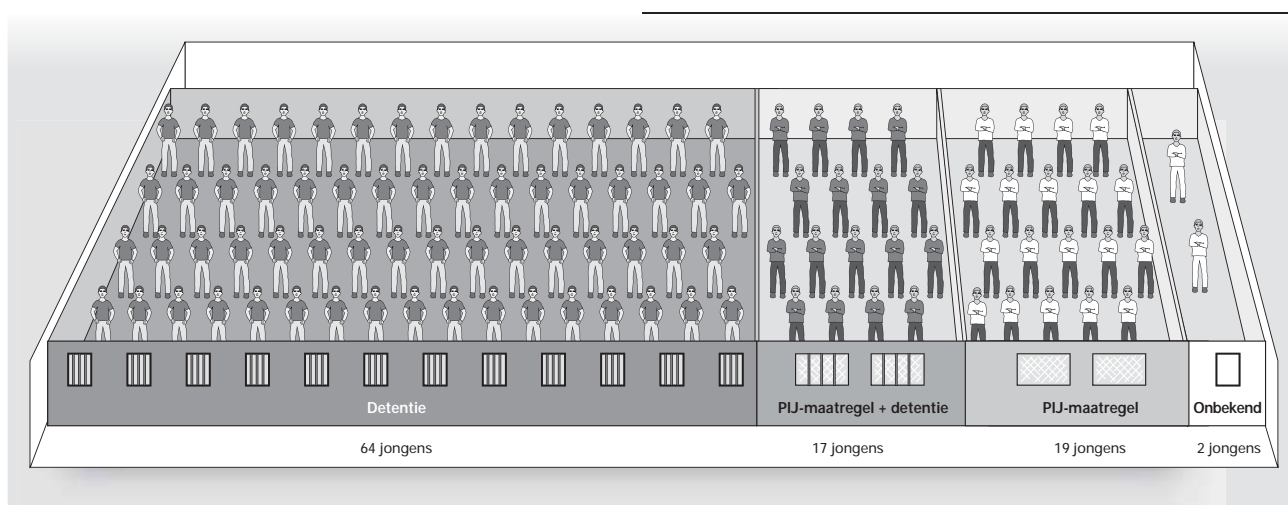
1.4 Jeugdigen in ons onderzoek

Wij hebben de dossiers van 102 jongens onderzocht die in 2005 uit zes verschillende jeugdinrichtingen zijn vertrokken na een verblijf van tenminste zestig dagen. In deze paragraaf schetsen we kort de achtergrond van de jongens die in het dossieronderzoek waren betrokken (in figuur 3 staat het grafisch weergegeven).

De rechter veroordeelde 64 jongens van onze steekproef tot uitsluitend een detentiestraf en 19 jongens tot uitsluitend een PIJ-maatregel (plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, deze maatregel is gericht op opvoeding en behandeling, zie ook paragraaf 3.1 in deel I). Daarnaast kregen zeventien jongens zowel een detentiestraf als een PIJ-maatregel opgelegd.

Van twee jongens werd uit het dossier niet duidelijk of zij voor een detentiestraf of vanwege een PIJ-maatregel in de inrichting zaten.

Figuur 3 Aantallen jongens in onze steekproef die veroordeeld zijn tot een detentiestraf of een PIJ-maatregel of een combinatie hiervan (aantal jongens = 102)

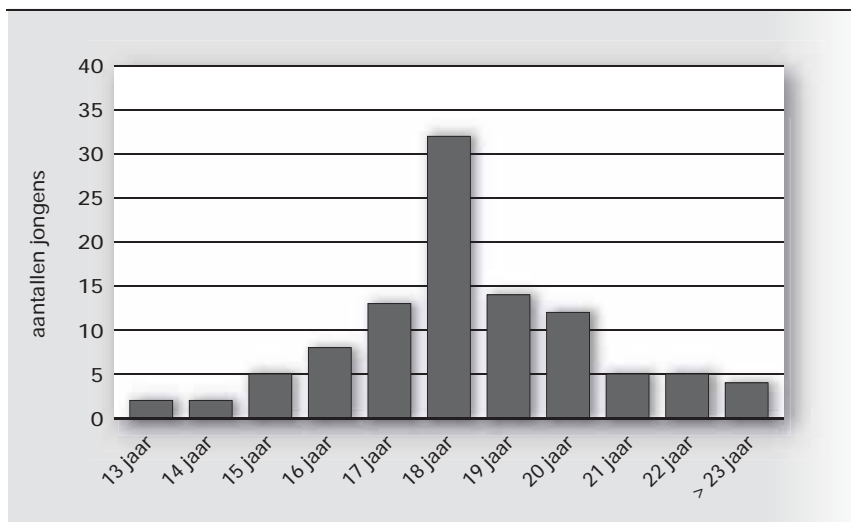


De zeventien jongens die zowel een detentiestraf als een PIJ-maatregel opgelegd hebben gekregen zijn in dit rapport ondergebracht bij de jongens met een PIJ-maatregel. De analyses lieten zien dat er nauwelijks verschillen waren tussen de groep PIJ-ers met en de groep zonder aanvullende detentiestraf. We spreken in dit rapport dus verder over een steekproef met 64 jongens met een detentiestraf en 36 jongens met een PIJ-maatregel (en twee onbekend).

Leeftijd

De 102 jongens in onze steekproef waren bij hun vertrek uit de jeugd-inrichting in 2005 tussen de 13 en 25 jaar (geboren tussen 1980 en 1992). Figuur 4 laat zien dat de meeste jongens in 1987 geboren waren en in 2005 de 18-jarige leeftijd bereikten.

Figuur 4 Leeftijd van de jongens in onze steekproef bij het verlaten van de jeugdinrichting in 2005 (aantal jongens = 102)



De 64 jongens in de steekproef die alleen een detentiestraf opgelegd kregen, waren bij uitstroom uit de inrichting tussen dertien en twintig jaar (gemiddeld 16,7 jaar). De 36 jongens die (ook) tot een PIJ-maatregel werden veroordeeld waren tussen 17 en 25 jaar (gemiddeld 20,8 jaar).

Problemen van de jongens

Voor het ontstaan en voortbestaan van de vaak ernstige gedragsproblemen van de jeugdigen is geen eenvoudige oorzaak aan te wijzen. Oorzaken kunnen liggen in de jeugdige zelf, in het gezin, en de omgeving waarin hij opgroeit. Het risico op probleemgedrag is het grootste als zich een opeenvolging of opstapeling van verschillende oorzakelijke factoren voordoet. Te denken valt aan combinaties van een moeilijk temperament, middelengebruik (alcohol of drugs), zwerven, hyperactiviteit, een lage intelligentie, een weinig adequate opvoeding, mishandeling, weinig betrokkenheid van de ouders, een laag gezinsinkomen, ouders met ziekten of stoornissen, enzovoort. Uit literatuur (Boendermaker & Yperen, 2003) is bekend dat jeugdigen voordat zij in een jeugdinrichting opgenomen worden, vaak in problematische situaties verkeren.

Daartegenover zijn er ook beschermende factoren aan te wijzen in de persoon, in het gezin of in de omgeving die ervoor zorgen dat de bestaande risicofactoren niet tot gedragsproblemen leiden. Wij zijn niet nagegaan of deze risico- of beschermende factoren aanwezig waren bij de jongens in onze steekproef, alleen of de jongens in het jaar voorafgaande aan de opname in de jeugdinrichting woonachtig waren bij hun ouders. Dit bleek bij 80% van de jongens het geval te zijn. De overige jongens woonden zelfstandig, in een pleeggezin, een tehuis, bij familieleden of waren opgenomen in een jeugdinrichting of penitentiaire inrichting. Vier van hen leidden een zwervend bestaan.

Delicten

De jongens uit onze steekproef zijn in de inrichting geplaatst vanwege het plegen van één of meer delicten. In tabel 2 is opgenomen welke delicten de jongens hebben gepleegd. De jongens werden veroordeeld voor gemiddeld 2,5 delicten per persoon.

Tabel 2 Gepleegde delicten door de jongens in onze steekproef waarvoor zij veroordeeld zijn tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel (aantal delicten=257, aantal jongens=102)

| Delicten | Detentie | | Pij | | Totaal | |
|---|------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|
| | Aantal | % | Aantal | % | Aantal | % |
| Vermogensdelicten (diefstal, heling) | 90 | 55 | 44 | 47 | 134 | 52 |
| Gewelddelicten tegen personen (mishandeling, moord, doodslag) | 22 | 13 | 12 | 13 | 34 | 13 |
| Verbaal geweld (afpersing, bedreiging, belediging en wederspanning) | 25 | 15 | 9 | 10 | 34 | 13 |
| Gewelddelicten tegen goederen (vernietiging, openlijke geweldpleging, ordeverstoring) | 12 | 7 | 12 | 13 | 24 | 9 |
| Seksuele delicten (verkrachting, aanranding, evt. met minderjarigen) | 3 | 2 | 12 | 13 | 15 | 6 |
| Brandstichting | 1 | 1 | 4 | 4 | 5 | 2 |
| Wapenbezit | 5 | 3 | 0 | 0 | 5 | 2 |
| Overige (overtreding Wegenverkeerswet, Opiumwet, gijzeling, onduidelijk) | 5 | 3 | 1 | 1 | 6 | 2 |
| Totaal¹ | 163 | 100 | 94 | 101 | 257 | 99 |

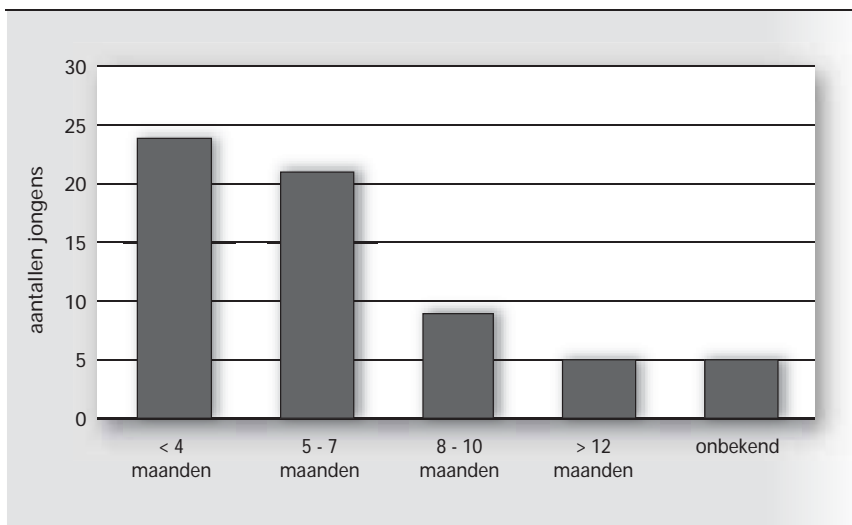
¹ Percentages tellen door afrondingsverschillen niet op tot 100.

De bovenstaande tabel laat zien dat de jongens vooral in de jeugd-inrichting terecht kwamen vanwege vermogensdelicten.

Detentiestrafen

Van 59 jongens (van de 64 jongens die tot alleen een detentiestraf veroordeeld waren) hebben wij uit het dossier kunnen afleiden tot hoeveel maanden detentie zij veroordeeld waren. Deze gegevens zijn weergegeven in figuur 5. Gemiddeld verbleven deze jongens 5,7 maanden in een jeugdinrichting.

Figuur 5 Lengte van de detentiestraf van de jongens in de steekproef (aantal jongens = 64)



PIJ-maatregel

In 29 dossiers (van de 36 jongens met een PIJ-maatregel die in onze steekproef zaten), troffen wij een motivatie aan voor het opleggen van deze PIJ-maatregel. In tabel 3 staat een overzicht van de 68 redenen die de rechters aanvoerden om jeugdigen voor behandeling in een inrichting te laten opnemen.

Tabel 3 Aantallen motieven in het vonnis om jongens tot een PIJ-maatregel te veroordelen (aantal motieven=68, aantal jongens=29)

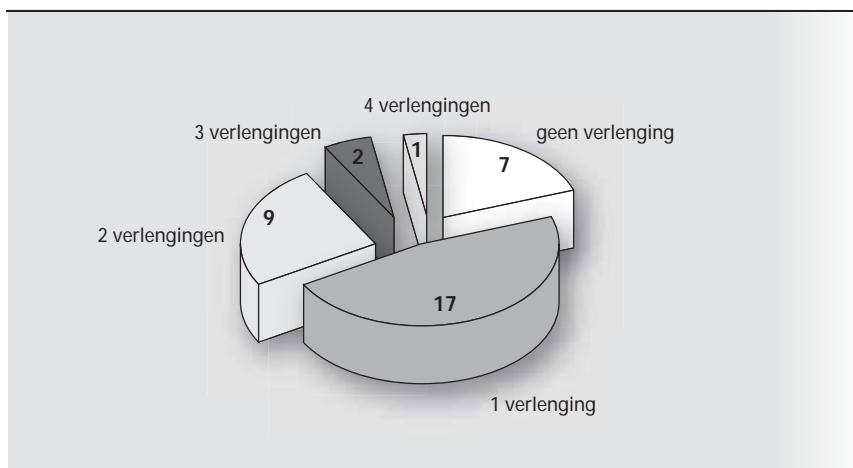
| Motief dat in de vonnissen van de PIJ-ers is opgenomen | Aantal | % |
|--|-----------|-----------|
| Problemen met persoonlijkheid of gedrag | 23 | 34 |
| Ernst delicten, op jonge leeftijd begonnen met delicten plegen | 13 | 19 |
| Recidiverisico | 7 | 10 |
| Thuisituatie/sociale situatie | 6 | 9 |
| Gewetensproblematiek of ontkenning delicten | 5 | 7 |
| Verzet tegen vrijwillige behandeling of behandeling noodzakelijk | 5 | 7 |
| Middelengebruik | 4 | 6 |
| Ontoerekeningsvatbaar | 3 | 4 |
| Licht verstandelijk gehandicapt | 2 | 3 |
| Totaal¹ | 68 | 99 |

¹ Percentages tellen door afrondingsverschillen niet op tot 100.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat rechters jeugdigen vooral tot een PIJ-maatregel veroordelen vanwege problemen in de persoonlijkheid of het gedrag en vanwege de ernst van het gepleegde delict.

In figuur 6 is te zien dat bij 19% van de 36 jongens die tot een PIJ-maatregel waren veroordeeld, deze niet verlengd is. Bijna de helft kreeg te maken met één verlenging en bij de rest van de jongens werd de maatregel vaker verlengd.

Figuur 6 Aantal verlengingen van de PIJ-maatregel die door de rechter werden opgelegd (aantal jongens = 36)



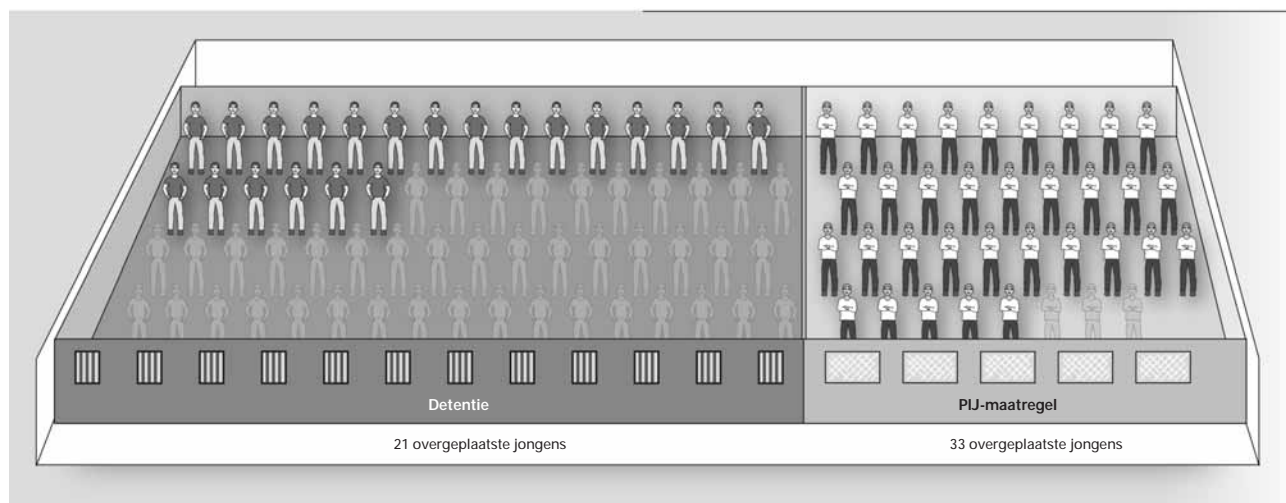
PIJ-maatregelen worden meestal verlengd omdat de behandeling nog niet af is, of omdat nog tijd nodig is voor een proefverlof of het volgen van een scholings- en trainingsprogramma. Gemiddeld zijn de jongens met een PIJ-maatregel, van opname tot vrijlating, 38,8 maanden in een jeugd-inrichting geweest. De eventuele tijd die zij in voorarrest doorbrachten, is bij deze berekening buiten beschouwing gebleven.

⁵ Ook is het mogelijk dat deze jeugdigen meerdere malen vanwege het plegen van delicten of het verdacht zijn daarvan in een jeugd-inrichting zijn opgenomen. De periodes in de inrichting hoeven niet op elkaar aan te sluiten.

Plaatsing van de jeugdigen

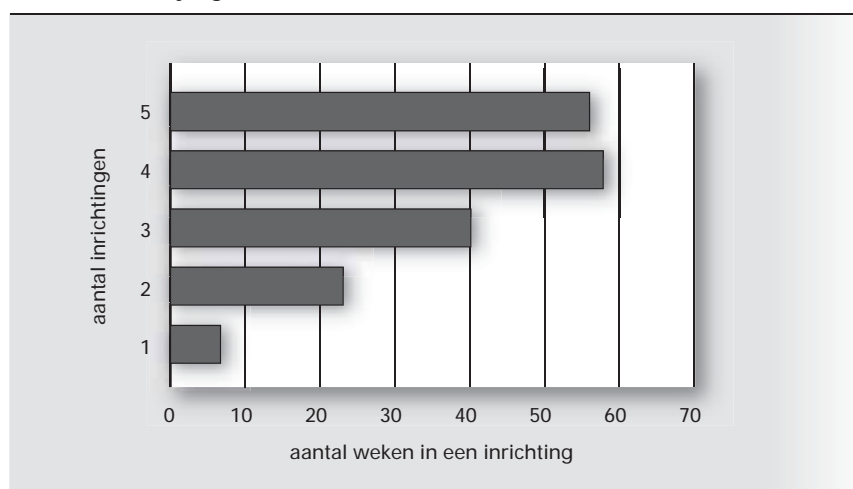
De jongens in de steekproef hebben hun straf of maatregel niet allemaal in één inrichting uitgezeten. Figuur 7 laat zien dat vooral de PIJ-jongens in meerdere inrichtingen hebben verbleven. In totaal is 54% van alle jongens gedurende hun verblijf naar een andere inrichting overgeplaatst⁵.

Figuur 7 Aantallen jongens die hun straf of maatregel in verschillende inrichtingen hebben doorgebracht
(aantal jongens = 100)



De jongens die in meerdere inrichtingen hebben gezeten, hebben vaak ook een langere verblijfsduur in een inrichting. Figuur 8 laat dat zien voor de 91 jongens uit de steekproef over wie daarover voldoende informatie beschikbaar was.

Figuur 8 Gemiddelde totale verblijfsduur van jongens in de jeugdinrichtingen ten opzichte van het totale aantal inrichtingen waarin zij verbleven
(aantal jongens = 91)



2 HET BELEID OP HOOFDLIJNEN

Het verblijf van criminele jeugdigen in een justitiële jeugdinrichting en de eventuele nazorg die hen na afloop daarvan geboden wordt, vormen slechts onderdelen van de aanpak van jeugdcriminaliteit. Doel van het vigerende jeugdcriminaliteitsbeleid is crimineel gedrag van jeugdigen terug te dringen. Zogeheten «eerste delicten» moeten worden voorkomen en recidive moet worden teruggedrongen. Uitgangspunt is dat voor een effectieve aanpak van de jeugdcriminaliteit vroegtijdig, snel en consequent moet worden gereageerd op crimineel gedrag van jeugdigen⁶. Dit hoofdstuk schetst het overheidsbeleid dat daarop gericht is.

2.1 Jeugd Terecht

Het actieprogramma Jeugd Terecht (2002) is in de periode 2003–2006 het kader geweest voor de aanpak van jeugdcriminaliteit. Dit programma was onderdeel van het kabinetsbrede veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving (BZK en Justitie, 2002a) dat vanaf 2002 leidend is geweest voor het bevorderen van sociale veiligheid (BZK en Justitie, 2002b). In februari 2007 is het programma Jeugd Terecht afgerond. Lopende acties worden voortgezet en de ketenbrede organisatiestructuur blijft gehandhaafd: het Topberaad Jeugd⁷ (strategisch overleg) en het Coördinatieoverleg Jeugd Terecht⁸ (tactisch en operationeel platform). Voor de aanpak van jeugdcriminaliteit in de komende jaren is (nog) geen nieuw beleidskader vastgesteld. Het nieuwe kabinet moet eerst aangeven of een nieuw beleidsprogramma wenselijk is.

Jeugd Terecht bestond uit 58 verschillende acties, verdeeld over vier thema's:

- **Maatwerk**
Een effectieve aanpak van delinquent gedrag vereist dat de strafrechtelijke reactie is toegesneden op de persoon van de dader.
- **Ketensamenwerking**
Een effectieve reactie op delinquent gedrag vereist snelheid van en samenhang in de acties van alle betrokken partijen in de jeugdstrafrechtketen.
- **Effectiviteit**
Straffen moeten vlot ten uitvoer worden gelegd om de doeltreffendheid van de voorgaande schakels in de justitiële keten te vergroten en het bestraffen moet gericht zijn op resocialisatie en opvoeding, waardoor de kansen op herinpassing in de samenleving en het terugdringen van recidive groter worden. De straffen zelf moeten op hun effectiviteit worden beoordeeld.
- **Nazorg**
Door een goede nazorg neemt de effectiviteit van sancties toe; het moet worden voorkomen dat de jeugdige terugvalt in zijn oude levensstijl.

⁶ Ministerie van Justitie, 29 januari 2007 en 15 maart 2007, jeugdcriminaliteit/het beleid.

⁷ Deelnemers aan het overleg zijn: Ministerie van Justitie, Ministerie van BZK, Raad voor de Kinderbescherming, Raad voor de Rechtspraak, MO-groep, Bureaus Jeugdzorg, Halt-Nederland, provincies, Openbaar Ministerie.

⁸ Deelnemers aan het overleg zijn: Ministerie van Justitie, Raad voor de Kinderbescherming, MO-groep, Halt-Nederland, Openbaar Ministerie.

⁹ Zie verder paragraaf 4.3.

De relevante acties voor jeugdigen in een justitiële jeugdinrichting zijn:

- intensivering van de aanpak van jeugdige veelplegers;
- invoering in 2003 van het Justitieel Casusoverleg (JCO) tussen politie, OM, Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en de reclassering;
- instelling van de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie die gedragsinterventies die als onderdeel van een sanctie of als voorwaarde worden aangeboden, toetst op hun effectiviteit⁹;
- uitbreiding van het aantal plaatsen in justitiële jeugdinrichtingen

- tussen 2003 en 2006 met ruim 10% en invoering in 2003 van de mogelijkheid van nachtdetentie tijdens voorlopige hechtenis¹⁰;
- indienen van het wetsvoorstel Gedragsbeïnvloeding jeugdigen bij de Tweede Kamer (VWS, 2006b)¹¹;
- opstellen Verantwoordelijkheidskader nazorg jeugd tussen justitiële jeugdinrichtingen, jeugdreclassering en gemeenten¹²;
- stimuleren van het opleggen van nazorg binnen een verplicht kader, bijvoorbeeld als bijzondere voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis. Het belangrijkste instrument hierbij was informatieverstrekking aan de RvdK, het OM en de (kinder)rechters.

2.2 Operatie JONG

In het programma Jeugd Terecht stond dat een samenhangend jeugd-criminaliteitsbeleid ook vereist dat de verschillende beleidsketens die betrokken zijn bij zowel preventie, curatie als repressie, optimaal op elkaar aansluiten en samenwerken. Operatie JONG heeft zich gericht op deze samenwerking en afstemming van beleid en regelgeving op het gebied van jeugd en jeugdzorg. Bij deze operatie, die liep van voorjaar 2004 tot najaar 2006, waren de Ministeries van VWS, BZK, Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu betrokken. Ook was door het kabinet speciaal voor dit project een commissaris Jeugd- en Jongerenbeleid (dr. S.R.A. van Eijck) aangesteld. Operatie JONG heeft de volgende resultaten opgeleverd:

- er zijn plannen van aanpak opgesteld en uitgevoerd, verdeeld over twaalf thema's. Eén van die thema's was het bieden van vrijwillige nazorg na afloop van een strafrechtelijke interventie. Dit thema is uitgewerkt in het project Nazorg van het Ministerie van Justitie, dat de activiteiten vanuit zowel Operatie JONG (als het gaat om vrijwillige nazorg) als vanuit Jeugd Terecht (als het gaat om verplichte nazorg) heeft gecoördineerd. Doelstelling van het project Nazorg is dat alle jeugdigen die na een strafrechtelijke interventie een jeugdinrichting verlaten, passende nazorg aangeboden krijgen¹³;
- een «Jong Overeenkomst» tussen het kabinet enerzijds en verschillende gemeenten, provincies en grootstedelijke regio's anderzijds om te komen tot verbeteringen in het jeugdbeleid en regievoering op lokaal niveau;
- twee sturingsadviezen aan het kabinet (Van Eijck 2006 a en b). In het eerste sturingsadvies stelt de commissaris Jeugd- en Jongerenbeleid dat de behoeften van het kind in het jeugdbeleid centraal moeten staan en dat de uitvoering moet aansluiten op de leefwereld van kind en ouder. Het huidige jeugdbeleid is teveel verkokerd, de hulp moet verbeterd worden en er moet eerder worden geïntervenieerd.

2.3 Actuele ontwikkelingen

Gedragsbeïnvloedende maatregelen

In het wetsvoorstel (Tweede Kamer, nr. 30 332) «Gedragsbeïnvloeding jeugdigen», dat thans bij het parlement in behandeling is, is een aantal mogelijkheden opgenomen voor uitbreiding van de sanctiemogelijkheden in het jeugdstrafrecht. Het bevat onder meer de volgende twee voorstellen:

- de introductie van de gedragsmaatregel;
- het concreet bij wet regelen van de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden op te leggen bij een schorsing van de voorlopige hechtenis.

¹⁰ Zie verder paragraaf 5.1.1.

¹¹ Zie verder paragraaf 2.3.

¹² Zie verder paragraaf 6.1.

¹³ Zie verder paragraaf 2.3.

De gedachte achter het wetsvoorstel is dat strafrechtelijke aanpak van jeugdigen met achterliggende problematiek eerder effectief is als deze is gericht op opvoeding. Het bestaande sanctiearsenaal biedt te weinig mogelijkheden voor een pedagogische aanpak voor langere tijd, eventueel in combinatie met jeugdzorg. Met een gedragsmaatregel kan de rechter een specifieke behandeling of een specifiek programma opleggen, in combinatie met vervangende jeugddetentie voor het geval de jeugdige niet naar behoren meewerkt. De maatregel is bedoeld als tussenvorm tussen enerzijds een voorwaardelijke veroordeling of taakstraf, en anderzijds de PIJ-maatregel.

PIJ-brief

In juli 2006 heeft de minister van Justitie een brief gestuurd aan de Tweede Kamer (Justitie, 2006f) over de toekomst van de PIJ-maatregel. De minister geeft de volgende knelpunten aan:

- achterblijvende kwaliteit van de behandeling;
- te grote groepen en onvoldoende beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel;
- achterblijvende kwaliteit van de diagnostiek;
- te lange doorlooptijden;
- achterblijvende nazorg;
- beperkte behandelingsduur.

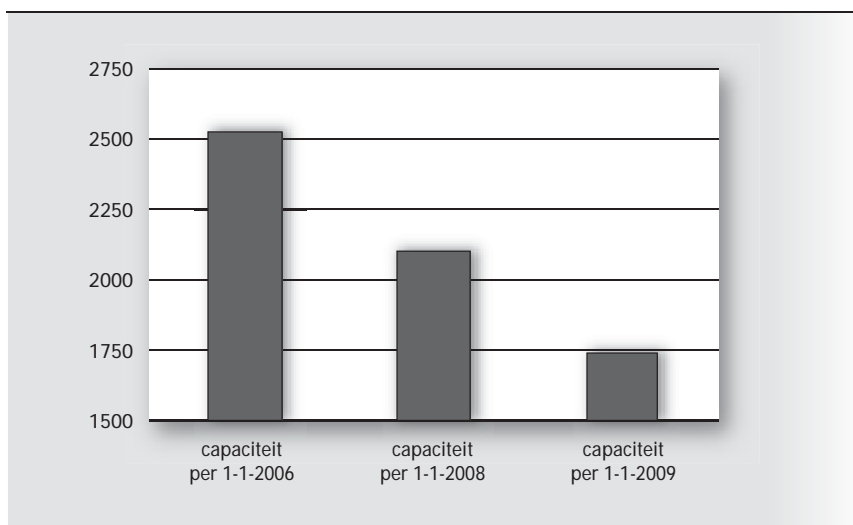
Om deze knelpunten op te lossen zal de minister de volgende maatregelen nemen:

- meer onderzoek (om meer kennis te krijgen over de populatie «PIJ-ers», om recidive te analyseren en onderzoek naar ontvluchtingen uit te voeren);
- vergroten van professionaliteit van medewerkers en vergroten van capaciteit van jeugdpsychiatrische zorg;
- verkleinen van de leefgroepen;
- verkorten van de adviesperiode in de diagnostische fase;
- nazorg verlenen aan alle jongeren die op strafrechtelijke titel in een jeugdinrichting zaten.

Scheiding strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen

De Tweede Kamer en ouders hebben er de afgelopen jaren op aangedrongen dat jeugdigen met een civielrechtelijke en een strafrechtelijke verblijfstitel niet meer gezamenlijk worden ondergebracht in een justitiële jeugdinrichting (Justitie & VWS, 2006). Het «besmettingsgevaar» van strafrechtelijk geplaatsten op niet-strafrechtelijk geplaatsten (Duijkers, 2000) is een te groot risico. Naar aanleiding van deze discussie hebben de minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS besloten tot het overhevelen van een deel van de justitiële jeugdinrichtingen naar gesloten jeugdzorg. De gesloten jeugdzorg is bestemd voor jeugdigen met zo ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen dat die hun ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren. Jeugdigen met een strafrechtelijke veroordeling blijven geplaatst in een justitiële jeugdinrichting. In drie tranches zullen acht jeugdinrichtingen geheel of gedeeltelijk worden overgeheveld naar de jeugdzorg. De jeugdzorg krijgt hierdoor op 1 januari 2008 de beschikking over 417 gesloten plaatsen. Per 1 januari 2009 komen daar nog 365 plaatsen bij. In de loop van 2007 wordt bekeken of er per 1 januari 2010 nog meer inrichtingen worden overgeheveld. In figuur 9 wordt een overzicht gegeven van de dan nog resterende capaciteit voor strafrechtelijk geplaatste jeugdigen. Dit loopt terug van 2524 op 1 januari 2006 tot 1742 in 2009.

Figuur 9 Overzicht van de geraamde capaciteit voor jeugdige delinquenten in een jeugdinrichting na overheveling van de civielrechtelijke plaatsen naar de gesloten jeugdzorg



De verantwoordelijkheid voor de gesloten jeugdzorg berust vanaf 2013 bij de provincies. De consequenties hiervan voor het beheer en de aansturing van de rijksinrichtingen onder de jeugdinrichtingen, zoals eventuele privatisering, worden de komende tijd nader uitgewerkt door de Ministeries van VWS en Justitie.

Nazorg

Re-integratie in de maatschappij na verblijf in een jeugdinrichting is een belangrijk speerpunt van het kabinetsbeleid van de afgelopen jaren. Het Ministerie van Justitie heeft dan ook het project Nazorg opgestart (Justitie, 2005a). Met dit project wil het ministerie bereiken dat alle jongeren die na een strafrechtelijke interventie een jeugdinrichting verlaten, passende nazorg aangeboden krijgen. Dat punt is nog niet bereikt. In deze paragraaf geven we de stand van zaken van de realisatie van dit doel.

Uit de analyses van het project nazorg bleek dat jeugdigen nazorg kregen, kon de inhoud van die trajecten erg verschillen. De effectiviteit van de verschillende nazorgprogramma's was bovendien onbekend en de overgang van jeugdreclassering (tot achttien jaar) naar volwassenenreclassering liep niet altijd soepel. Ook bleek het niet altijd eenvoudig te zijn om nazorgvoorzieningen buiten de eigen regio te regelen.

In het project Nazorg worden diverse thema's aangepakt:

- opstellen van een verantwoordelijkheidskader waarin omschreven is wie nazorgtrajecten coördineren zodat alle betrokkenen hun verantwoordelijkheden kennen;
- verbeteren van de overdracht van de begeleiding naar niet-justitiële partners;
- verbeteren van de effectiviteit van de betrokken organisaties en de nazorgprogramma's;
- verkrijgen van inzicht in de beschikbare capaciteit voor nazorg;
- in kaart brengen van knelpunten in wet- en regelgeving.

In 2007 is door de minister van Justitie het Verantwoordelijkheidskader nazorg vastgesteld. Hieruit blijkt welke jeugdigen na hun verblijf in een jeugdinrichting in aanmerking komen voor nazorg.

3 BETROKKEN ACTOREN

Bij de plaatsing en het verblijf van delinquente jeugdigen zijn veel verschillende actoren betrokken zoals de politie, het OM, de kinderrechter, de inrichtingen zelf, de RvdK en de (jeugd)reclassering. In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van de actoren en van hun taken en verantwoordelijkheden.

3.1 Justitiële jeugdinrichtingen

Nederland kent veertien justitiële jeugdinrichtingen.¹⁴ Deze hebben tot taak om vrijheidsbenemende straffen en maatregelen van jeugdigen ten uitvoer te leggen.¹⁵ Het doel van het verblijf in de justitiële jeugdinrichtingen is de kans op ontsparing van de jeugdige na diens terugkeer in de maatschappij te verminderen.¹⁶ De jeugdigen in de inrichtingen verblijven in leefgroepen en volgen een dagprogramma.

De jeugdinrichtingen zijn te verdelen in opvanginrichtingen en behandelinrichtingen. Het onderscheid tussen beide typen inrichtingen houdt verband met de strafrechtelijke verblijfstitels van de jeugdigen die er worden geplaatst. Figuur 10 laat zien dat in opvanginrichtingen jeugdigen zijn geplaatst vanwege voorlopige hechtenis en detentie. Er zijn ook jeugdigen geplaatst die wachten op een plek in een behandelinrichting. In de behandelinrichtingen worden jeugdigen behandeld voor ontwikkelingsstoornissen (onder andere als zij een PIJ-maatregel opgelegd gekregen hebben). Er zijn ook inrichtingen die zowel opvang- als behandelafdelingen kennen.

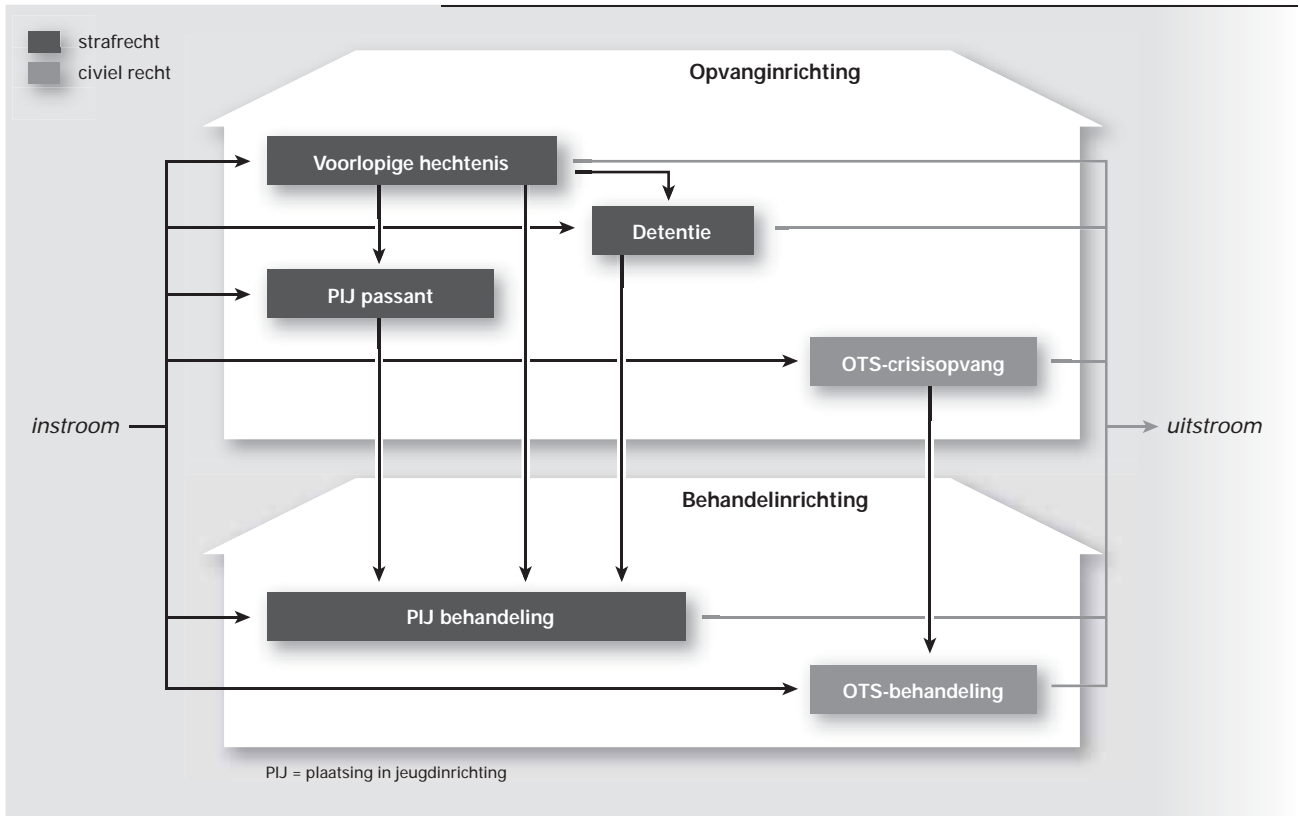
Justitiële jeugdinrichtingen voeren hun wettelijk taak niet alleen uit in het kader van het jeugdstrafrecht, maar ook in het kader van het civiele jeugdbeschermingsrecht. In een justitiële jeugdinrichting worden namelijk ook jeugdigen geplaatst in het kader van een maatregel van kinderbescherming. Opvanginrichtingen bieden crisisopvang aan jeugdigen met een ondertoezichtstelling (OTS) die in een acute en zeer ernstige situatie verkeren. Behandelinrichtingen bieden behandeling, ook aan jeugdigen, op grond van civiele maatregelen. Deze jeugdigen blijven in dit onderzoek overigens buiten beschouwing. Deze «samenplaatsing» is doorgevoerd tot op het niveau van de leefgroepen: jeugdigen met een strafrechtelijke verblijfstitel kunnen samen met jeugdigen met een civielrechtelijke verblijfstitel in één leefgroep samengeplaatst worden. Overigens is inmiddels de beslissing gevallen om deze samenplaatsing te beëindigen.

¹⁴ Op 1-1-2005 waren er nog vijftien justitiële jeugdinrichtingen. In december 2004 heeft de minister van Justitie besloten één ervan te sluiten, de capaciteit is in 2005 afgebouwd.

¹⁵ Artikel 3a lid 1, Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

¹⁶ Artikel 24, Reglement justitiële jeugdinrichtingen.

Figuur 10 Veel voorkomende verblijfstitels in justitiële jeugdinrichtingen



Wanneer een jeugdige verdacht wordt van het plegen van een ernstig misdrijf, kan de kinderrechter, op vordering van de officier van justitie, bevelen om de jeugdige in voorlopige hechtenis te plaatsen. De voorlopige hechtenis heeft twee doelen: beveiliging van de samenleving tegen nieuwe misdrijven door de jeugdige en ongehinderde uitvoering van het strafrechtelijk onderzoek.

Na uiterlijk 110 dagen (inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis) dient de behandeling van de zaak ter terechtzitting te beginnen. De voorlopige hechtenis loopt door tot uiterlijk zestig dagen na uitspraak in eerste aanleg. Als een jeugdige tegen de uitspraak in hoger beroep gaat, kan de periode in voorlopige hechtenis echter aanzienlijk verlengd worden (Doek & Vlaardingerbroek, 2006, p. 468). De voorlopige hechtenis kan op twee manieren eindigen:

- de kinderrechter spreekt een vonnis uit;
- de voorlopige hechtenis eindigt door opheffing, schorsing of door afwijzing van het verzoek om verlenging vóórdat de zaak is voorgelegd aan de kinderrechter.

De kinderrechter kan een jeugdige veroordelen tot jeugddetentie. Het moet dan gaan om een misdrijf en de kinderrechter moet van mening zijn dat het gepleegde misdrijf de jeugdige geheel of gedeeltelijk kan worden toegerekend. Jeugddetentie kan ook worden opgelegd als vervangende straf, bijvoorbeeld als een eerder opgelegde taakstraf niet naar behoren is uitgevoerd. De jeugddetentie kan maximaal twaalf maanden duren voor

jeugdigen die twaalf tot zestien jaar oud waren toen ze het misdrijf pleegden. Als ze tijdens het plegen van het misdrijf zestien of zeventien jaar oud waren, kan de detentie maximaal 24 maanden duren.

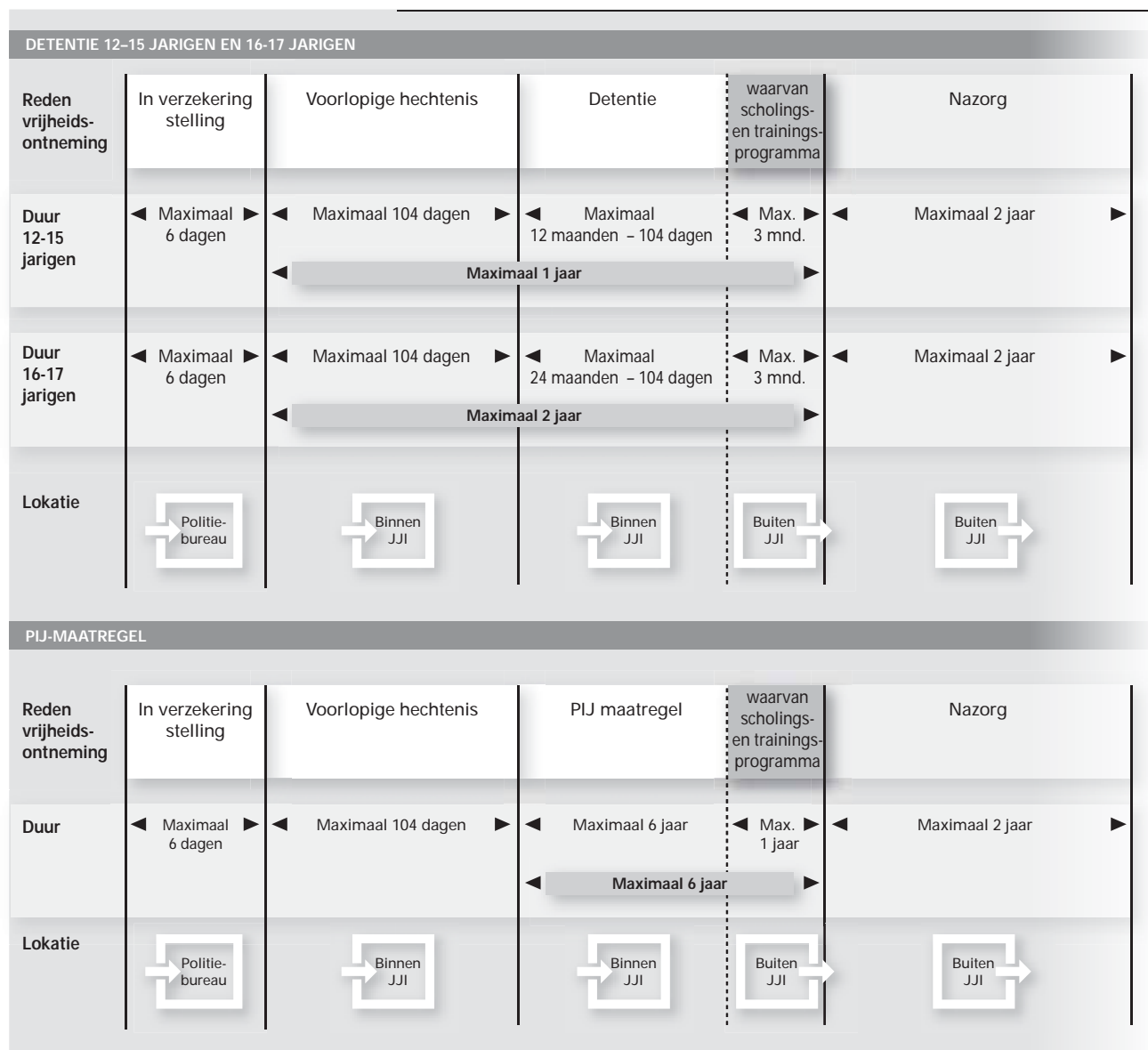
Wanneer de kinderrechter van mening is dat het gepleegde delict de jeugdige, gezien zijn achtergrond en persoonlijkheid, niet of minder aan te rekenen is omdat er sprake is van ontwikkelingsachterstand of een scheefgroei in de ontwikkeling, kan hij de strafrechtelijke maatregel «plaatsing in een inrichting voor jeugdigen» (PIJ-maatregel) opleggen. Deze maatregel is gericht op opvoeding en behandeling, en wordt opgelegd als de rechter van mening is dat de jeugdige zonder die maatregel een gevaar voor zichzelf en voor anderen blijft. De kinderrechter kan een PIJ-maatregel alleen opleggen na advies van tenminste twee gedragsdeskundigen uit verschillende disciplines.

De PIJ-maatregel wordt aanvankelijk voor twee jaar uitgesproken en kan nog twee maal met twee jaar worden verlengd. Daarmee kan een PIJ-maatregel dus maximaal zes jaar duren. Omdat bij het opleggen van een PIJ-maatregel de lengte van de periode die in voorarrest is doorgebracht, niet in mindering wordt gebracht op de totale tijd, kan de periode dat een jeugdige in een justitiële jeugdinrichting doorbrengt voor één strafbaar feit langer duren dan zes jaar.

Het is mogelijk dat de kinderrechter een combinatievonnis oplegt, waarin hij bepaalde straffen en maatregelen met elkaar combineert. Zo is het mogelijk dat jeugdigen zowel een jeugddetentie als een PIJ-maatregel wordt opgelegd. Deze jeugdigen worden pas in vrijheid gesteld nadat het geheel aan opgelegde straffen en maatregelen ten uitvoer is gelegd. PIJ-maatregelen worden relatief vaak in combinatie met een jeugddetentie opgelegd. Ook is het mogelijk dat slechts één straf of maatregel wordt opgelegd.

Figuur 11 geeft weer hoe lang jeugdigen op de verschillende strafrechtelijke titels in een jeugdinrichting kunnen verblijven.

Figuur 11 Tijdsverloop soorten vrijheidsbeneming

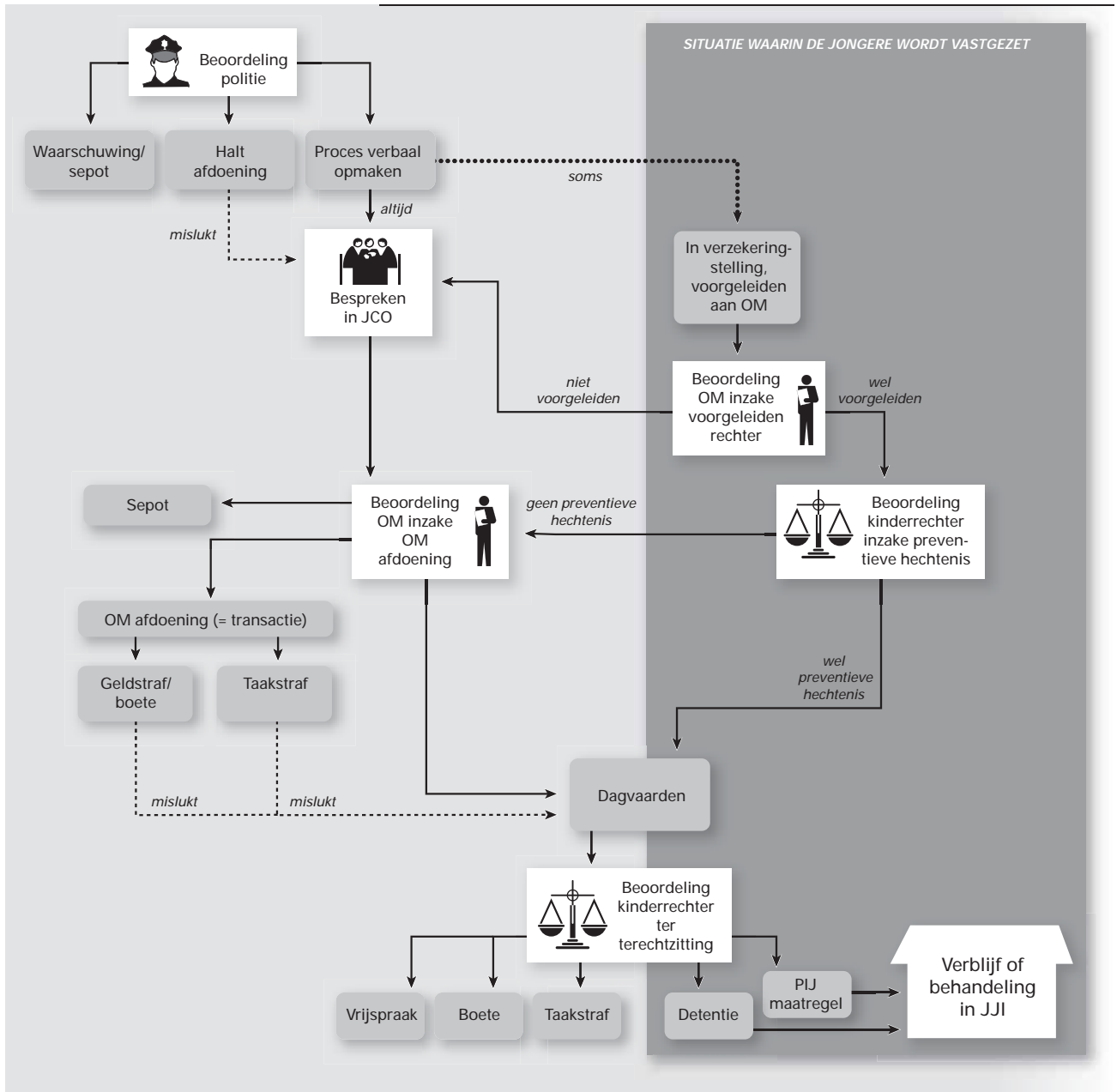


3.2 Globale beschrijving van de jeugdstrafrechtketen

¹⁷ Het jeugdstrafrecht geldt in beginsel voor jeugdigen van twaalf tot achttien jaar. Als de rechter vindt dat jeugdigen van 18 tot 21 jaar verstandelijk of emotioneel onvoldoende zijn ontwikkeld kan het jeugdstrafrecht ook voor hen gelden. Bij zeer ernstige misdrijven (en de rechter vindt de jeugdige volwassen) is het ook mogelijk dat de rechter jeugdigen van zestien tot achttien jaar volgens het volwassenstrafrecht veroordeelt (Justitie, 2002, p. 7).

In de jeugdstrafrechtketen werken verschillende organisaties met elkaar samen om te komen tot een passende reactie op strafbaar gedrag van jeugdigen.¹⁷ De politie, de officier van justitie en de kinderrechter nemen hierbij beslissingen die bepalend zijn voor de precieze strafrechtelijke reactie die de jeugdige ontvangt. De verschillende beslisstappen in de keten worden in figuur 12 schematisch weergegeven.

Figuur 12 Basisketen gericht op bepalen van reactie op delict



Bij het doorlopen van de jeugdstrafrechtkenen geldt als beginsel dat gekozen wordt voor de minst vergaande «afdoeningsmodaliteit» die redelijkerwijs effect kan hebben. Hoe ernstiger de zaak, hoe zwaarder het traject dat de jeugdige in de keten doorloopt (in oplopende mate van zwaarte: afdoening door de politie, afdoening door de officier van justitie, uitspraak van de kinderrechter) en hoe zwaarder de strafrechtelijke interventie waarin het traject kan resulteren. Tijdens het Justitieel Casus Overleg (JCO) wordt het te doorlopen traject besproken door de politie, het OM en de RvdK. Plaatselijk nemen ook nog andere partijen deel, zoals de jeugdreclassering. De ernst van de zaak is niet alleen afhankelijk van de

aard van de gepleegde strafbare feiten of het aantal, maar ook van het recidiverisico en van persoonlijke omstandigheden en persoonlijkheid van de dader.¹⁸ De straffen en maatregelen die in de jeugdinrichting ten uitvoer worden gelegd gelden als «zware» strafrechterlijke interventies, die worden opgelegd voor bijvoorbeeld diefstal (al dan niet met geweld of samen met anderen), mishandeling, of vernieling van goederen. Deze interventies kunnen alleen door een kinderrechter worden opgelegd.

Na het verblijf in de jeugdinrichting keert de jeugdige terug «naar de maatschappij». Het verblijf in de jeugdinrichting is echter niet in alle gevallen voor de jeugdige de laatste fase in de jeugdstrafrechtketen. Dat is afhankelijk van de vraag of er voor de periode na het vertrek uit de jeugdinrichting een juridisch kader voor nazorg geldt. In hoofdstuk 6 gaan we daar nader op in.

Jongeren die op strafrechtelijke titel in een jeugdinrichting geplaatst worden, maken een relatief klein deel uit van de totale groep jeugdigen die met politie en justitie in aanraking komt (Eggen & Heide, 2005 en Blom, 2006). In 2005 heeft de politie bijna 65 000 minderjarige verdachten gehoord vanwege de verdenking van een strafbaar feit. In 2005 werden bijna 36 000 strafzaken ingeschreven bij het OM. Het OM deed ongeveer twee derde van de strafzaken af, de rechter een derde (bijna 13 000 in 2005). De rechter verklaarde ruim 11 000 minderjarige verdachten schuldig en legde in totaal bijna 18 000 straffen en maatregelen op. Dit betrof onder meer 5516 maal jeugddetentie, waarvan 2265 maal een (deels) onvoorwaardelijke jeugddetentie. De PIJ-maatregel werd 56 maal opgelegd; daarnaast werd in 174 strafzaken zowel jeugddetentie als een PIJ-maatregel opgelegd.

3.3 Sturing door Justitie

3.3.1 *Rijksinrichtingen en particuliere inrichtingen*

De Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) maakt een onderscheid tussen rijksinrichtingen en particuliere jeugdinrichtingen. Dit onderscheid heeft alleen relevantie voor de aansturing van de inrichtingen vanuit het Ministerie van Justitie en staat los van de eindverantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de kwaliteit van alle justitiële jeugdinrichtingen.

De rijksinrichtingen vormen een onderdeel van het Ministerie van Justitie. Er is sprake van een hiërarchische relatie tussen de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)/sector Justitiële Jeugdinrichtingen (JJJ) en de rijksinrichtingen. De minister van Justitie is integraal verantwoordelijk voor de beleids- en bedrijfsvoering van de rijksinrichtingen. De directeur van een rijksinrichting moet rechtstreeks verantwoording afleggen aan de minister.

Tussen DJI/sector JJJ en particuliere inrichtingen is sprake van een subsidierelatie. De particuliere justitiële jeugdinrichtingen zijn rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT). Dat betekent dat wij van mening zijn dat de minister van Justitie ook bij de particuliere justitiële jeugdinrichtingen moet controleren of ze hun wettelijke taak goed uitvoeren en of ze de aan hen toegekende publieke gelden goed beheren en rechtmatig besteden.¹⁹

¹⁸ Het strafrecht kent twee soorten strafbare feiten: overtredingen en misdrijven. Overtredingen zijn lichte strafbare feiten, zoals openbare dronkenschap en verkeersovertredingen. Misdrijven zijn ernstiger strafbare feiten, zoals de handel in drugs, diefstal of moord.

¹⁹ Een uitwerking van het begrip «rechtspersoon met een wettelijke taak» en recent uitgevoerd onderzoek op dit terrein is te vinden op de themasite «Toezicht» van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, z.d.).

3.3.2 Planning en control

De aansturing van de rijksinrichtingen en het toezicht op de particuliere justitiële jeugdinrichtingen is geregeld in een planning & control-cyclus (P&C-cyclus, Dienst Justitiële Inrichtingen, 2004). In deze P&C-cyclus ligt de nadruk vooral op de prestaties die de instellingen moeten leveren en de financiële verantwoording over de aanwending van het subsidiebedrag.

De minister gebruikt de door de instellingen geleverde prestatie-informatie voor zijn toezicht. De informatie wordt ook gebruikt voor het vaststellen van de integrale bijdrage (rijksinrichtingen) of het subsidiebedrag (particuliere inrichtingen).

3.3.3 Overige actoren

Ook wanneer jeugdigen eenmaal in een jeugdinrichting geplaatst zijn, kunnen er nog diverse andere instanties betrokken zijn bij hun opvang of behandeling. Ze spelen een rol bij de plaatsing van de jeugdigen in de inrichting of zijn betrokken bij de voorbereiding op hun vertrek of bij de nazorg. In deze paragraaf bespreken we de rol van vijf van die instanties en hun verhouding tot het Ministerie van Justitie.

Openbaar Ministerie

De minister van Justitie is politiek verantwoordelijk voor het handelen van het OM. Het OM is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Dit houdt in:

- de opsporing van strafbare feiten;
- de vervolging van strafbare feiten;
- toezicht op de uitvoering van strafvonnissen.

Tot medio 2005 diende de officier van justitie bij de beoordeling van jeugdzaken het uitgangspunt «taakstraf tenzij» toe te passen. Slechts in een beperkt aantal gevallen was een vrijheidsstraf als vertrekpunt aangewezen.²⁰ Medio 2005 heeft het OM zijn vervolgingsbeleid aangescherpt en staat de effectiviteit van de toe te passen interventies meer centraal. Sancties en maatregelen moeten er op gericht zijn een aanzienlijke recidivereductie te bereiken. Of een interventie «passend» is, is afhankelijk van twee factoren: de aanwezigheid van een evident herhalingsrisico en de beïnvloedbaarheid van de jeugdige. Aan de hand van deze twee factoren kan het OM een keuze maken voor een zakelijke afdoening (geldboete, werkstraf, detentie) of voor een afdoening waarbij in zaken moet worden geïnvesteerd (leerstraf, intensieve begeleiding, gedragsbeïnvloeding). Het OM komt tot drie «lijnen» van interventie:

- snel ingrijpen bij vroege signalen;
- stevig ingrijpen bij risicojeugd met een persoonsgerichte aanpak om verder afglijden naar een delinquent levenspatroon te voorkomen;
- repressie of gedwongen behandeling bij hen die volharden in het plegen van delicten.

Raad voor de Kinderbescherming

De RvdK is onderdeel van het Ministerie van Justitie. In jeugdstrafzaken heeft de RvdK de volgende taken:

- onderzoek en strafadvies;
- casusregie;
- coördineren van de uitvoering van taakstraffen.

²⁰ Richtlijn voor strafvordering kindzaken (misdrijven) 1999; Aanwijzing verbaliseringsbeleid 1999.

De RvdK informeert de officier van justitie en de rechter en adviseert hen over een passende straf en een geschikte hulpvorm. Daartoe onderzoekt de RvdK de achtergrond van het kind en gaat hij na of er bijvoorbeeld persoonlijke of gezinsproblemen zijn. Hoe en wat de RvdK onderzoekt, is geprotocolleerd. De RvdK kan ook de jeugdreclassering opdracht geven om het onderzoek uit te voeren. De resultaten van het onderzoek zijn de basis voor het strafadvies van de RvdK aan het OM en/of de kinderrechter. In 2005 verrichtte de RvdK ruim 34 000 van dergelijke basis- en vervolgonderzoeken.

De RvdK is ook belast met de casusregie in de strafrechtketen over individuele jeugdigen die verdacht worden van het plegen van strafbare feiten. Het doel is om de inhoudelijke samenhang tussen de (effecten van) verschillende activiteiten van de ketenpartners zodanig te bevorderen dat zij gezamenlijk komen tot een adequate reactie op strafbaar gedrag.²¹ Het traject van de casusregie loopt vanaf de eerste melding aan de RvdK door de politie tot en met de nazorg. De kernactiviteiten in het kader van casusregie zijn:

- informatie geven aan en krijgen van de betrokken ketenpartners;
- bewaken van afspraken van ketenpartners;
- afstemmen van de op de individuele jeugdige gerichte activiteiten.

Tevens is de RvdK belast met het toezicht op de jeugdreclassering.

Jeugdreclassering

Jeugdreclassering is een pedagogische interventie in het kader van strafrechtelijke omstandigheden aan minderjarigen (Kruissink, 2002, p. 13–14). Dit kan op diverse momenten in het proces van strafvervolgning en -tenuitvoerlegging, in opdracht van de officier van justitie of rechter of op verzoek van de RvdK. De begeleiding eindigt uiterlijk met de nazorg na de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel. Jeugdreclassering wordt verleend door de Bureaus Jeugdzorg. De verantwoordelijkheid voor de Bureaus Jeugdzorg ligt bij de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie gezamenlijk. De financiering van de Bureaus Jeugdzorg loopt via de provincies.

Reclassering voor volwassenen

De hoofddoelstelling van de reclassering voor meerderjarigen is het bewerkstelligen van gedragsveranderingen en risicobeheersing bij delinquenten waardoor recidive vermindert en de maatschappij veiliger wordt. De reclassering houdt toezicht op het nakomen van opgelegde voorwaarden van de officier van justitie of de rechter. De reclassering kan ook belast worden met de nazorg van jeugdigen die onder het jeugdstrafrecht zijn veroordeeld en waarvan de begeleiding start als zij achttien jaar of ouder zijn. Voor vrijwillige volwassenenreclassering is geen financiering mogelijk via het Ministerie van Justitie.

De reclassering aan volwassenen wordt verleend door drie organisaties: Stichting Reclassering Nederland (SRN), Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG)²² en het Leger des Heils. Zij verzorgen respectievelijk 60%, 30% en 10% van het totale zorgaanbod. De reclasseringsorganisaties zijn rechtspersonen met een wettelijke taak. Het Ministerie van Justitie financiert de output die de organisaties leveren. Over die output maken de organisaties jaarlijks afspraken met dit ministerie.

²¹ Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen, art. 9.26 e.v.

²² De SVG is een netwerkorganisatie van elf regionale instellingen voor verslavingszorg met een reclasseringserkenning.

Gemeentelijke overheden

Gemeenten hebben formeel geen specifieke verantwoordelijkheden voor (voormalige) pupillen uit een jeugdinrichting. Wel is het belangrijk dat de

gemeenten zorgen dat zij weer als gewone burgers kunnen functioneren. Hierbij gelden de verantwoordelijkheden die zij richting al hun burgers hebben en betreffen bijvoorbeeld:

- onderwijs (handhaven leerplicht);
- werk en inkomen (uitkeringsbeleid, begeleiding naar een baan, schuldsanering en budgettering);
- huisvesting (voldoende passende huisvesting);
- ondersteuning (dak- en thuislozen, verslavingszorg).

Sinds eind 2005 is een discussie gaande over de rol van gemeenten in de nazorg. Deze discussie heeft voorlopig haar beslag gekregen in het Verantwoordelijkheidskader nazorg. Hierin worden de domeinen aangewezen waarop gemeenten geacht worden activiteiten te ontwikkelen die mede ten dienste staan van jeugdigen in een nazorgtraject. Het betreft bijvoorbeeld onderwijs, werk of huisvesting. Er zijn wel verschillen in de mate waarin lokale besturen dit doen, omdat zij beleid voeren op maat van hun gemeente. Het rijksbeleid met betrekking tot de gemeenten wordt gecoördineerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

3.4 Plaatsing en verblijf van jeugdigen

Plaatsing

DJI zorgt voor de plaatsing van jeugdigen in alle justitiële jeugdinrichtingen. Jeugdinrichtingen zijn wettelijk verplicht de jeugdigen op te nemen (art. 16 lid 3 Bjj). Bij de plaatsing gelden de volgende uitgangspunten:

- in principe wordt de jeugdige in een gesloten inrichting geplaatst, tenzij een open plaats is geadviseerd;
- de inrichting die het meest past bij de opvoeding van de jeugdige en de voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij heeft de voorkeur;
- als er capaciteitstekort is in behandelinrichtingen, kunnen jeugdigen met een PIJ-maatregel tijdelijk in een opvanginrichting geplaatst worden.

Aantallen jeugdigen

Aan DJI hebben wij om een overzicht gevraagd van het aantal jeugdigen dat per 1 januari 2005 in een jeugdinrichting verblijft. Uit dit overzicht van DJI blijkt dat niet van alle jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting geplaatst zijn, de verblijfstitel en bestemming (opvang of behandeling) geadmistreerd is. Op de peildatum 1-1-2005 was van 1568 jongens de verblijfstitel en bestemming wél bekend, van 108 jongens niet (6% van het totaal). Van 538 meisjes was de bestemming wel bekend, maar van 64 (11%) niet.

Opvanginrichtingen

Op 1 januari 2005 verbleven de meeste jeugdigen in opvanginrichtingen in het kader van voorlopige hechtenis (50%). Daarnaast vormen de plaatsingen in verband met een onder toezicht stelling (OTS) een substantieel deel van de populatie (28%). De rest heeft jeugddetentie (12%) of is PIJ-passant (7%). Wanneer de cijfers worden uitgesplitst naar geslacht, blijkt het beeld voor jongens (80% van de populatie) en meisjes (20% van de populatie) sterk te verschillen. Meisjes zitten vooral in opvanginrichtingen in het kader van OTS (76%) en jongens vanwege voorlopige hechtenis (59%).

De gemiddelde duur van het verblijf in een opvanginrichting was voor strafrechtelijk geplaatste jongens op 1 januari 2005 86 dagen. De verblijfsduur varieert sterk en is afhankelijk van de verblijfstitel. Voorlopig gehechten blijven gemiddeld iets meer dan twee maanden, voor jeugddetentie is het gemiddelde verblijf ongeveer vier maanden en PIJ-passanten blijven gemiddeld bijna een halfjaar.

Behandelinrichtingen

Op 1 januari 2005 verbleven de meeste jeugdigen in behandelinrichtingen op grond van een civielrechtelijke maatregel. Een derde van de plaatsen werd bezet door jeugdigen met een PIJ-maatregel. Ook in behandelinrichtingen is er een groot verschil tussen de verblijfstitels van jongens (72% van de populatie) en meisjes (28% van de populatie). Ruim 90% van de meisjes had een civielrechtelijke verblijfstitel, van de jongens was dat ongeveer de helft.

De gemiddelde duur van het verblijf in een behandelinrichting was voor strafrechtelijk geplaatste jongens op 1 januari 2005 ruim negen maanden. De verblijfsduur varieert per verblijfstitel, maar dit verschil is groter bij meisjes dan bij jongens. Jongens verblijven in het kader van een PIJ-maatregel gemiddeld tien maanden in één inrichting en in het kader van civiele maatregelen langer. Voor meisjes geldt dat de OTS-plaatsingen gemiddeld het kortst duren (ongeveer 7,5 maand) en de PIJ-maatregel juist langer (bijna een jaar).

Bijzondere, landelijke of regionale bestemming

Een aantal opvang- en behandelinrichtingen of afdelingen daarbinnen zijn bestemd voor jeugdigen die bijzondere opvang of behandeling nodig hebben. De minister van Justitie bepaalt deze bestemming en geeft aan welke plaatsingscriteria gelden. Voorbeelden van doelgroepen van plaatsen met een bijzondere bestemming zijn onder meer:

- jongeren met psychiatrische problematiek (waaronder plaatsen voor Forensische Observatie en Begeleiding (FOBA) en Very Intensive Care);
- zedendelinquenten;
- licht verstandelijk gehandicapten;
- veelplegers.

Ook de directeur van een jeugdinrichting kan zelfstandig afdelingen of leefgroepen aanwijzen voor speciale doelgroepen.

Een groot aantal (afdelingen van) inrichtingen heeft een regionale bestemming: voor zover mogelijk worden daar jeugdigen vanuit de regio opgevangen of behandeld. Soms is dat echter niet wenselijk of mogelijk.

Capaciteit

Per 1 januari 2005 was de capaciteit binnen de jeugdinrichtingen 2517 plaatsen. De capaciteit is sterk gegroeid in de afgelopen twee decennia. In de periode 1990–2005 is zowel het aantal opvangplaatsen als het aantal behandelplaatsen in justitiële jeugdinrichtingen meer dan verdrievoudigd (Eggen & Heide, 2005). De bezetting van de inrichtingen was in 2005 bijna 95%. De bezetting van de opvangplaatsen is in de meeste inrichtingen nagenoeg 100%. De bezetting van vooral de open behandelplaatsen blijft hier bij achter.

Uitstroom

In 2005 zijn 4248 jongens met een strafrechtelijke titel uit een jeugdinrich-

tingen uitgestroomd²³: 74% van hen had de titel preventieve hechtenis, 16% kwam uit detentie en 10% had een PIJ-maatregel.

De jongens die een inrichting verlaten gaan niet allemaal terug naar de maatschappij; dat is afhankelijk van de verblijfstitel. Van de 2735 jongens die in 2005 met de titel preventieve hechtenis uitstroomden werd 67% geschorst (preventieve hechtenis wordt tijdelijk stopgezet). Van 74% van de jongens die met de verblijfstitel «detentie» uitstroomden, betekende het vertrek uit de inrichting ook het einde van de detentie. Ruim tweederde van de PIJ-ers die in 2005 uit een inrichting vertrok werd alleen overgeplaatst naar een andere inrichting. Voor 87 jongens eindigde in 2005 de PIJ-maatregel.

²³ Volgens het informatiesysteem Tulp van het Ministerie van Justitie.

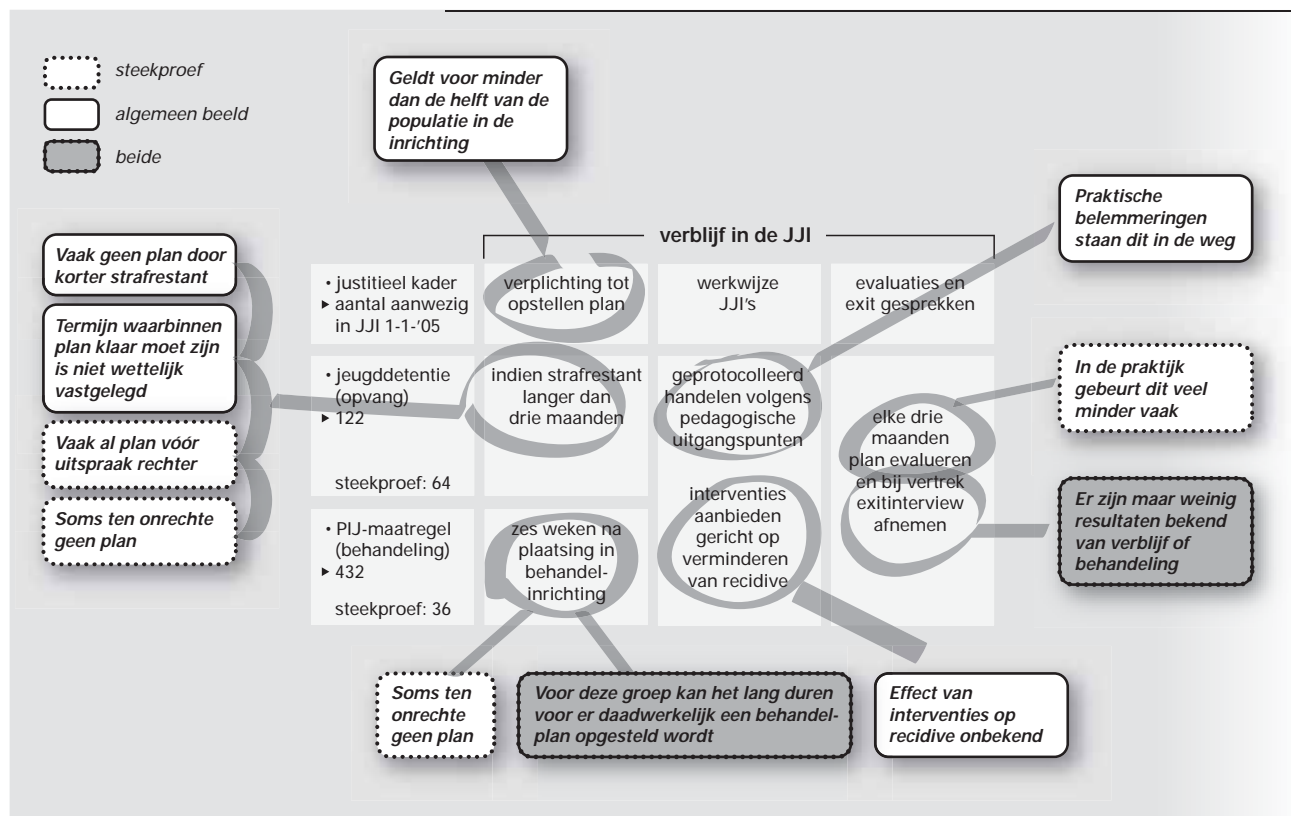
4 PLANMATIG WERKEN: WINST TE BEHALEN

Om met de jeugdigen in de inrichting planmatig en individueel te kunnen werken, moet voldaan worden aan een aantal voorwaarden binnen en buiten de inrichting:

- in de inrichtingen moet een pedagogisch klimaat heersen dat het planmatig werken bevordert en moeten de personele randvoorwaarden zodanig zijn dat de pedagogische uitgangspunten daadwerkelijk in praktijk kunnen worden gebracht;
- voor de jeugdigen moet er een individueel verblijfs- of behandelplan worden opgesteld (conform de wettelijke uitgangspunten) dat periodiek geëvalueerd wordt en waarvan de eindresultaten gemeten en vastgelegd worden;
- de interventies die met de jeugdigen worden uitgevoerd moeten goed gekozen zijn: de werkzaamheid is bekend en toegesneden op de problemen van de jeugdige;
- het Ministerie van Justitie stuurt het hele proces zodanig aan dat aan deze voorwaarden voor planmatig werken voldaan is.

Op de drie eerstgenoemde voorwaarden wordt in dit hoofdstuk ingegaan. Op de laatste voorwaarde niet; in hoofdstuk 3 zijn het beleid en de sturing door het Ministerie van Justitie al aan de orde geweest. In figuur 13 wordt schematisch weergegeven welke (wettelijke) regelingen gelden tijdens het verblijf in de inrichting en hoe dit in de praktijk uitpakt. Deze punten worden in dit hoofdstuk uitgewerkt.

Figuur 13 Belangrijkste (wettelijke) regelingen en hun uitwerking in de praktijk tijdens het verblijf in een JJI



4.1 Pedagogisch klimaat in de inrichtingen

4.1.1 Inleiding

De meeste inrichtingen hebben hun pedagogische uitgangspunten uitgewerkt. In de inrichtingen zijn er drie modellen in gebruik. Het model «Competentievergroting in het leven van alledag» wordt in de meeste inrichtingen gebruikt. Dit houdt in dat probleemgedrag van de jeugdigen wordt aangepakt door ze nieuwe vaardigheden te leren.

De inrichtingen hebben voor de verschillende doelgroepen geen verschillende pedagogische uitgangspunten. Wel is het programma vaak beperkter voor jeugdigen die in voorlopige hechtenis verblijven. De inrichtingen weten vooraf niet hoe lang deze jeugdigen blijven en menen dat het juridisch kader (het zijn verdachten en geen veroordeelden) weinig ruimte biedt voor behandeling. Voor jeugdigen met een PIJ-maatregel is het programma het meest uitgebreid. De doelen zijn vaak individueel gesteld, er is ruim de tijd om fasering aan te brengen in de behandeling, en de juridische kaders zijn flexibeler.

4.1.2 De praktijk

In de inrichtingen zijn de groepsleiders verantwoordelijk voor het verzorgen en begeleiden van de jeugdigen. Zij zijn dus een belangrijke schakel bij het realiseren van de pedagogische uitgangspunten. Wij zijn nagegaan of zij de benodigde (voor)opleiding hebben en hoe het verzuim en het verloop bij deze groep is.

Vooropleiding

De meeste inrichtingen zijn van mening dat voor de functie van groepsleider hbo-niveau nodig is, vooral in een behandelinrichting. Door het functieniveau en het salaris dat de inrichtingen kunnen bieden, zijn groepsleiders echter vooral mbo'ers. Uit ons onderzoek blijkt dat bij alle inrichtingen samen ruim de helft van de groepsleiders een mbo-opleiding heeft, 27% een hbo-opleiding en 16% is ongeschoold of heeft geen relevante vooropleiding.

Scholing na indiensttreding

Eenmaal in dienst van de inrichting moeten de groepsleiders de door de inrichting gekozen uitgangspunten consequent in de praktijk brengen. Wij zijn nagegaan hoe nieuwe medewerkers worden ingewerkt, of zij consequent nascholing krijgen, of er in de inrichting toezicht is op de wijze waarop de groepsleiders werken en wat het beleid voor het inzetten van uitzendkrachten is.

De meeste inrichtingen bieden nieuwe medewerkers een introductie-cursus aan en laten ze meelopen met ervaren medewerkers. Nascholing wordt ook bijna overal, wel op verschillende manieren, aangeboden. Bij de meeste inrichtingen wordt er regelmatig een opfriscursus aangeboden. Ook wordt er in veel inrichtingen tijdens het teamoverleg of de pupillen-bespreking op toegezien dat de pedagogische uitgangspunten goed in de praktijk gebracht worden. Daarnaast is er bij de meeste inrichtingen een behandelcoördinator die het behandelplan vertaalt in concrete doelen en die toezicht houdt op de evaluatie en uitvoering ervan. Bij de meeste inrichtingen wordt gebruik gemaakt van uitzendkrachten van een gespecialiseerd bureau. Die zijn gediplomeerd en hebben ervaring.

Verloop

Het verloop van groepsleiders is hoog. Het (ongewogen) gemiddelde over de jeugdinrichtingen was 18,6% in 2005. De inrichtingen gaven hiervoor de volgende oorzaken:

- door uitbreiding van de inrichtingen is er de laatste jaren veel nieuw personeel aangenomen dat niet altijd even geschikt bleek te zijn voor het werk;
- door de aantrekkende economie vertrekken veel groepsleiders omdat ze elders meer kunnen verdienen;
- veel inrichtingen werken aan een kwaliteitsverbetering, ook op het personele vlak;
- sommige inrichtingen sturen er op aan dat groepsleiders na een aantal jaren weer vertrekken om de teams fris te houden.

Verzuim

Ook het ziekteverzuim ligt hoog bij de groepsleiders. De norm van DJI is 8,5%, maar gemiddeld ligt het verzuim rond de 9%. Volgens de inrichtingen wordt het hoge verzuim veroorzaakt door de spanningen binnen de groepen en door de hoge werkdruk. Daar komt bij dat niet iedere groepsleider het gevraagde niveau aankan.

4.2 Plannen, evaluaties en eindoordeel over het verblijf

4.2.1 Wettelijk kader

Wanneer een jeugdige in een justitiële jeugdinrichting wordt geplaatst, stelt de inrichting in principe een plan op dat als leidraad zou moeten dienen voor het verblijf in de inrichting. Dit plan wordt een verblijfsplan genoemd als een jeugdige in een opvanginrichting verblijft. Bij behandelinrichtingen wordt gesproken van een behandelplan.

Het opstellen van een verblijfsplan is verplicht voor de jeugdigen die een strafrestant van drie maanden hebben (dat wil zeggen: na aftrek van de tijd die al in voorlopige hechtenis is doorgebracht, hebben ze nog een strafduur van ten minste drie maanden). De termijn waarbinnen dit plan moet worden opgesteld, is echter niet wettelijk vastgelegd. De verplichting tot het opstellen van een verblijfsplan geldt niet voor:

- jeugdigen met voorlopige hechtenis;
- jeugdigen met een PIJ-maatregel die in de opvanginrichting verblijven in afwachting van een plaats in een behandelinrichting («PIJ-passant»).

Deze jeugdigen kunnen tot bijna zes maanden (de maximale termijn van voorlopige hechtenis van drie maanden plus een strafrestant van iets minder dan drie maanden) of zelfs een jaar (een PIJ-passant die lang moet wachten op plaatsing in een behandelinrichting) in een opvanginrichting verblijven zonder dat er een verblijfsplan hoeft te worden opgesteld. Overigens is vooral het verblijf in het kader van voorlopige hechtenis doorgaans relatief kort.

Het opstellen van een behandelplan, waaraan een diagnose ten grondslag ligt, is verplicht voor iedere jeugdige die in een behandelinrichting verblijft, en dient binnen zes weken na binnenkomst te zijn vastgesteld.

Beide soorten plannen worden opgesteld onder verantwoordelijkheid van de directeur van de inrichting. Daar moeten in ieder geval de (jeugd-)reclassering, de RvdK en zo mogelijk de ouders of voogd bij betrokken worden. De plannen gaan over een periode van minimaal zes maanden en

dienen minimaal vier keer per jaar geëvalueerd te worden. De evaluatie kan aanleiding zijn voor een tussentijdse wijziging van het plan. Kort voor het vertrek uit de inrichting moet ter afsluiting van het plan met de jeugdige worden nagegaan in hoeverre de doelstellingen van het plan zijn gerealiseerd. Van dit zogenoemde exitgesprek moet een verslag worden gemaakt.

Het plan zelf (zoals bedoeld in artikel 26 Reglement justitiële jeuginrichtingen) moet onder andere ingaan op de problemen van de jeugdige, de doelen en de in de inrichting uit te voeren activiteiten. Zo nodig wordt ook ingegaan op het verlot, het scholings- en trainingsprogramma en de voorbereiding op de nazorg. Alleen in een behandelplan komt ook nog aan de orde:

- de diagnose van de problematiek en de indicatie voor de plaatsing;
- de wijze waarop en de middelen waarmee de ontwikkelingsdoelen bereikt kunnen worden;
- de verwachting met betrekking tot de behandelingsduur.

4.2.2 Beleid inrichtingen

Opstellen plannen

Slechts in één inrichting wordt voor jeugdigen in de opvang geen verblijfsplan gemaakt. In alle overige inrichtingen wordt daar wel naar gestreefd, maar door de vaak korte verblijfsduur van de jongens lukt dat niet altijd. Niet alle inrichtingen houden zich aan de wettelijk gestelde termijn van zes weken voor het opstellen van een behandelplan.

In het algemeen worden de problemen van de jeugdigen bepaald op basis van mentorgesprekken, groepsobservaties, een dossieranalyse (indien aanwezig) en eventueel door het gebruik van diagnostische instrumenten. Er worden bij het opstellen van beide soorten plannen doorgaans geen externe partijen betrokken. De meeste jeuginrichtingen claimen individuele doelen en daarop toegespitste activiteiten in de plannen te betrekken. Van een vooraf vastgesteld tijdspad is meestal geen sprake. Slechts vier inrichtingen vermelden een tijdspad in het plan. Ook wordt over het algemeen in principe het plan iedere drie maanden geëvalueerd en per zes maanden wordt een nieuw plan opgesteld. Hierbij zijn de ouders of verzorgers, de voogd of reclasseerder en de jeugdige zelf betrokken.

Exitgesprekken

Aan alle inrichtingen hebben wij gevraagd of zij exitgesprekken houden met vertrekkende jeugdigen en zo ja, wat zij met de resultaten daarvan doen. Zes inrichtingen zeggen met alle vertrekkende jeugdigen een exitgesprek te houden. Bij twee inrichtingen wordt dat alleen met sommige groepen gedaan. Zo blijkt één inrichting alleen terug met jeugdigen die voor behandeling waren geplaatst. Twee inrichtingen hebben in het verleden wel exitgesprekken gevoerd maar omdat er zo weinig uitkwam of omdat er geen capaciteit was om de gegevens te verwerken, zijn deze stopgezet.

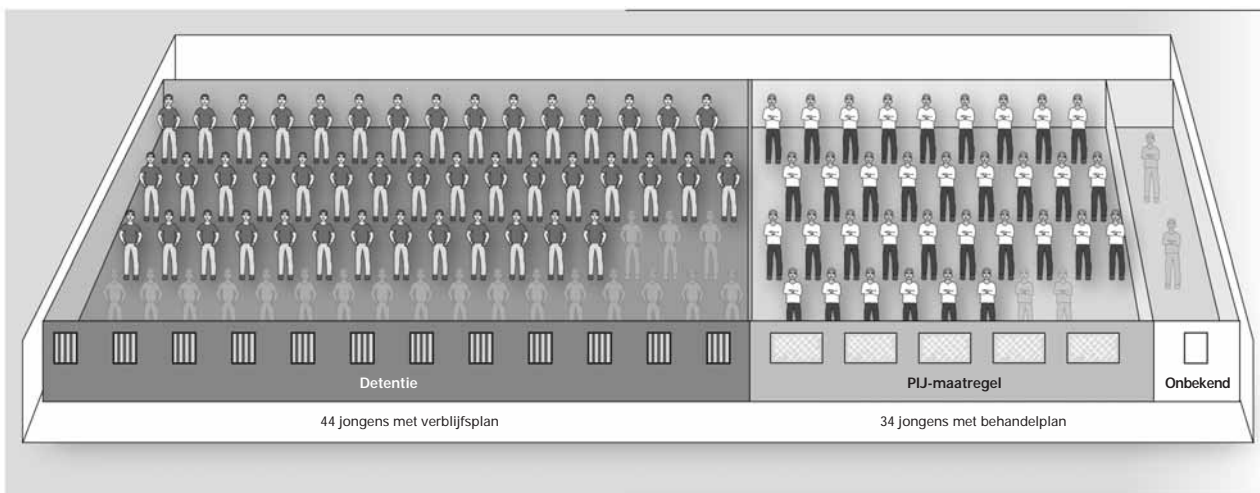
Bij een exitgesprek wordt de tevredenheid met het verblijf en de nabije toekomst van de jeugdige besproken: waar gaat deze wonen, wie zijn hem tot steun en is er een dagbesteding. In drie inrichtingen werd aangegeven dat de resultaten van deze interviews in geanonimiseerde vorm gebruikt worden voor het doorvoeren van verbeteringen in de inrichting.

4.2.3 De praktijk

Totstandkoming plannen

Voor 78 van de jongens uit de steekproef is tenminste één verblijfs- of behandelplan tot stand gekomen. Dit is 76% van de totale steekproef. Bij vijftien van deze 78 jongens werden twee verblijfs- of behandelplannen in het dossier aangetroffen.

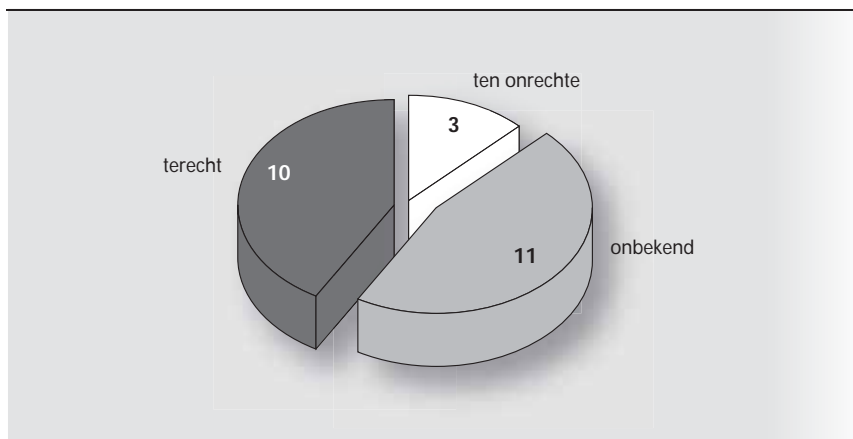
Figuur 14 Aantallen jongens die een verblijfs- of behandelplan kregen gedurende hun verblijf in een inrichting (aantal jongens = 102)



Van 24 jongens in de steekproef hebben wij dus geen verblijfs- of behandelplan kunnen achterhalen. Wij zijn nagegaan of het ontbreken van dit verblijfs- of behandelplan voor deze jongens past binnen de wettelijke kaders. Die zeggen dat:

- alle PIJ-jongens een behandelplan moeten hebben;
- voor gedetineerde jongens het strafrestant na het vonnis van de rechter langer dan drie maanden moet zijn.

Figuur 15 Jongens die zonder verblijfs- of behandelplan in een inrichting hebben verbleven (aantal jongens = 24)



Figuur 15 laat zien dat van de 24 jongens die zonder plan in een inrichting verbleven²⁴:

- dit voor drie jongens ten onrechte zo was;
- voor de overige 21 jongens onduidelijk was of dit ten onrechte was, of kon vastgesteld worden dat zij in overeenstemming met de wettelijke kaders geen verblijfsplan hadden.

De jongens die een detentiestraf opgelegd kregen, verbleven gemiddeld 103 dagen in de inrichting voordat het duidelijk was dat ze een detentiestraf opgelegd zouden krijgen. Na gemiddeld nog eens vier dagen was er voor een groep van 35 jongens een verblijfsplan. Het is opvallend dat de inrichtingen voor ruim de helft van hen niet wachtten tot de rechter zijn vonnis had gewezen voordat zij een verblijfsplan opstelden.

De jongens in onze steekproef die tot een PIJ-maatregel veroordeeld waren, kwamen in nagenoeg alle gevallen een inrichting binnen vanwege voorarrest. Daarna moeten ze uitzitten een detentiestraf of kon het nog enige tijd duren alvorens er een geschikte behandelplaats voor hen vrijkwam. Voor de jongens in onze steekproef (over 29 van de 36 jongens was voldoende informatie in het dossier opgenomen om deze berekening te kunnen maken) bleek dat gemiddeld 298 dagen verstreken alvorens de jeugdige geplaatst werd in een behandelinrichting. De langste wachttijd bedroeg ruim 1100 dagen, de kortste 0. Vervolgens duurde het gemiddeld nog 321 dagen (variatie van 0 tot 1400 dagen) voordat er een behandelplan tot stand was gekomen. Gemiddeld was een kleine twee jaar nadat de jongens in een gesloten inrichting waren geplaatst voor alle partijen duidelijk vastgelegd waar de behandeling uit zou bestaan.

Informatiebronnen bij het opstellen van het plan

De jeugdinrichtingen maken bij het opstellen van verblijfs- en behandelplannen veelvuldig gebruik van rapportages die in een eerder stadium door externe partijen over de jongens zijn opgesteld. Zo werd bij 56 plannen gebruik gemaakt van rapportages van de RvdK, Bureau Jeugdzorg, de jeugdreclassering of van pro justitiarapportages. Daarnaast werd bij negen verblijfs- of behandelplannen melding gemaakt van het gebruik van de uitslagen van diverse andere testen.

Ouders

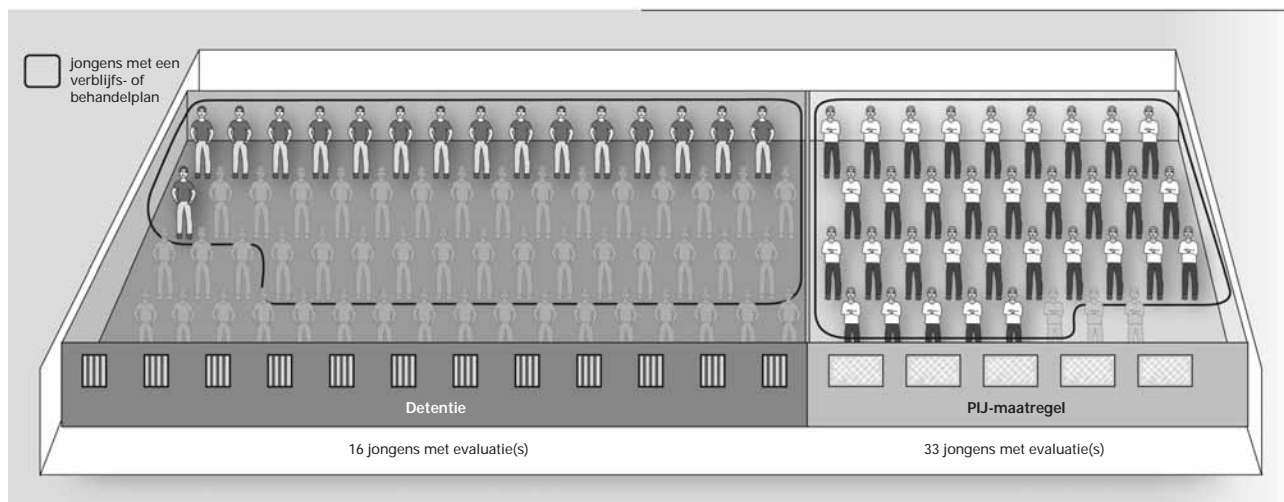
Voor zes jongens (8% van de jongens voor wie een plan tot stand is gekomen) waren de ouders betrokken bij het opstellen van het verblijfs- of behandelplan en in één geval de voogd. De andere 72 jongens waren alleen (of soms ook niet) aanwezig bij de bespreking van het eerste plan met de behandelstaf van de inrichting.

Evaluatie/bijstelling van verblijfs- of behandelplan

Jeugdinrichtingen kunnen zicht houden op de voortgang van de uitvoering van de voorgenomen activiteiten door periodiek een evaluatie van het verblijfs- of behandelplan uit te voeren. Figuur 16 geeft weer van hoeveel jongens de plannen zijn geëvalueerd.

²⁴ Het is onduidelijk of deze jongens wel of geen verblijfs- of behandelplan hebben gehad maar het was niet in het dossier opgenomen en ook niet meer terug te vinden bij de instelling.

Figuur 16 Aantallen jongens die te maken kregen met één of meer evaluatie(s) van hun plan (aantal jongens = 78)



Bij bijna een derde van de jongens heeft geen evaluatie van het verblijfs- of behandelplan plaatsgevonden. Van de jongens die tot een detentiestraf waren veroordeeld, kreeg er één te maken met twee evaluaties van zijn verblijfsplan; de anderen werden eenmaal geëvalueerd. De jongens met een PIJ-maatregel kregen daarentegen te maken met veelvuldige evaluaties van het behandelplan.

Ruim een vijfde van de jongens kreeg te maken met één evaluatie. Met de toename van de gemiddelde verblijfsduur neemt ook het aantal uitgevoerde evaluaties toe. De jongens die geen evaluaties hadden gehad bleven gemiddeld acht maanden, en de jongens met één evaluatie bleven gemiddeld 9,6 maanden. Vervolgens neemt de gemiddelde verblijfsduur snel toe van 39 maanden voor de jongens met twee evaluaties tot ruim 55 maanden voor de jongens met meer dan zes evaluaties. Dit is niet in overeenstemming met de wettelijke regeling daarvoor.

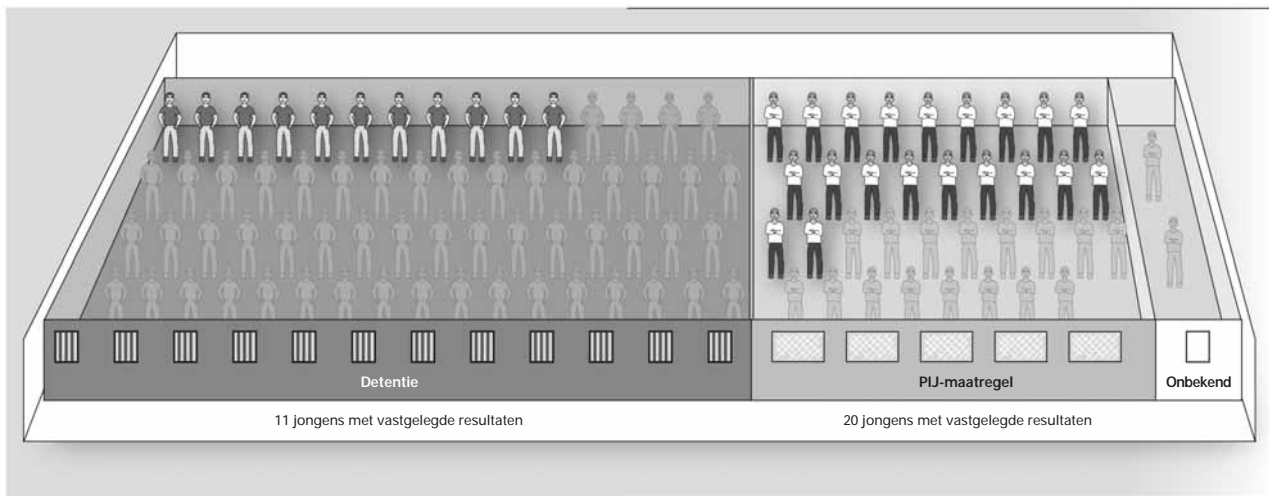
In totaal hebben wij 141 evaluaties van het verblijfs- of behandelplan aangetroffen. Zeventien daarvan hadden betrekking op jongens met een detentiestraf en 124 (bijna 90%) op jongens die een PIJ-maatregel opgelegd hadden gekregen. De ontwikkeling van de persoonlijkheid is het meest beschreven item in de evaluaties van de behandel- en verblijfsplannen (komt voor in 71% van de evaluaties). Een eveneens belangrijke bron van opmerkingen in de evaluaties betreft de wijze waarop de jongens functioneren in de inrichting (in 45% van de evaluaties besproken).

Bereikte resultaten

Van drie jongens in onze steekproef hebben wij het verslag van een exitgesprek in hun dossier aangetroffen of kon dat door de inrichting overlegd worden. Eveneens van drie jongens is bij hun vertrek een instrument gebruikt om hun toestand op een meer objectieve manier vast te kunnen stellen. Over 31 jongens hebben wij informatie gevonden over hetgeen zij hebben bereikt gedurende hun verblijf. Deze resultaten blijken vooral uit de laatste evaluatie van het verblijfs- of behandelplan of uit de aanvraag voor een scholings- en trainingsprogramma. Figuur 17 geeft een

overzicht van de jongens van wie we het in de inrichting bereikte resultaat hebben kunnen afleiden. Van de jongens met een PIJ-maatregel is vaker bekend welke resultaten het verblijf hebben opgeleverd, dan van de jongens met een detentie.

Figuur 17 Aantallen jongens van wie de resultaten van het verblijf of de behandeling in een jeugdinrichting bekend zijn (aantal jongens = 102)



In tabel 4 is de verdeling weergegeven van de bereikte resultaten.

Tabel 4 Aantal en soort bereikte resultaten en blijvende problemen met het verblijf of de behandeling in de inrichting (aantal resultaten=143, aantal jongens met resultaat=31)

| Bereikte resultaten en blijvende problemen | Detentie (11) | | PIJ (20) | | Totaal (31) | |
|--|---------------|------------|------------|------------|-------------|------------|
| | Aantal | % | Aantal | % | Aantal | % |
| <i>1. Positieve opmerkingen</i> | 26 | 68 | 108 | 93 | 134 | 94 |
| Persoonlijkheid | 11 | | 40 | | 52 | |
| Over het functioneren na vertrek: | | | | | | |
| • Sociaal netwerk | 2 | | 19 | | 22 | |
| • Dagbesteding | 3 | | 15 | | 17 | |
| • Woonsituatie | 1 | | 6 | | 6 | |
| • Middelen | 0 | | 3 | | 2 | |
| • Vrije tijd | 0 | | 1 | | 1 | |
| Het functioneren in de inrichting | 4 | | 6 | | 10 | |
| Algemene opmerkingen | 5 | | 19 | | 18 | |
| <i>2. Blijvende problemen</i> | 12 | 32 | 7 | 7 | 19 | 6 |
| Persoonlijkheid | 2 | | 3 | | 5 | |
| Over het functioneren na vertrek: | | | | | | |
| • Dagbesteding | 2 | | 0 | | 2 | |
| • Woonsituatie | 2 | | 0 | | 2 | |
| • Sociaal netwerk | 2 | | 3 | | 5 | |
| • Middelen | 1 | | 0 | | 1 | |
| • Schulden | 2 | | 0 | | 2 | |
| Het functioneren in de inrichting | 1 | | 1 | | 2 | |
| Totaal | 38 | 100 | 115 | 100 | 143 | 100 |

Tabel 4 toont dat twee derde van de opmerkingen met betrekking tot de gedetineerde jongens positief was. Bij de jongens die voor een behandeling in een inrichting hebben gezeten werden er aan het einde zelfs vrijwel uitsluitend positieve resultaten genoemd. De inrichtingen blijken

nogal van elkaar te verschillen voor de mate waarin zij de positieve en negatieve scores van de jongens benoemen. Slechts in één inrichting worden ook regelmatig negatieve oordelen op papier gezet. Bij de overige inrichtingen zijn meer dan 85% van de oordelen positief van aard.

4.3 Interventies

4.3.1 *Vergroten effectiviteit jeugdstrafrecht*

De minister van Justitie richt zich al enkele jaren op het vergroten van de effectiviteit van het jeugdstrafrecht. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft hiertoe een aantal studies uitgevoerd (Baas, 2005; Van der Knaap, Nijssen en Bogaerts, 2006). In 2005 verscheen een meta-evaluatie die betrekking had op de effectiviteit van strafrechtelijke interventies voor delinquente jeugdigen. Uit vooral buitenlands onderzoek bleek dat er factoren te vinden zijn die tot een gunstig effect leiden (de leefomgeving erbij betrekken, gedragstrainingen, werkstraffen of arbeidstoeleiding etc). Ook is nagegaan onder welke condities deze interventies effectief zijn. Gebleken is dat interventies in de directe leefomgeving tot een afname van recidive leiden. In deze studie wordt eveneens gewaarschuwd voor het negatieve effect op recidive van behandelingen in homogene groepen, vooral als deze groepen uitsluitend bestaan uit deviante jeugdigen. In 2006 verscheen het rapport «Geweld verslagen» waarin onderzocht is welke maatregelen effectief zijn voor de preventie van geweld in het publieke domein.

Om de inmiddels vergaarde kennis ook te gebruiken voor het vergroten van de effectiviteit van de interventies in het veld, heeft de minister van Justitie in augustus 2005 de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie ingesteld. Deze Erkenningscommissie heeft als opdracht vooraf te beoordelen of gedragsinterventies kunnen leiden tot het verminderen of het voorkomen van recidive van de deelnemers. Ook de programma's die jeugdigen tijdens hun detentiestraf of behandeling in een inrichting volgen, zullen door de commissie op hun effectiviteit worden getoetst. De jeugdinrichtingen beschrijven daartoe voor een deel individueel en voor een deel collectief gedragsinterventies die worden uitgevoerd.

Effectief bevonden interventies komen in een in de toekomst samen te stellen jeugdsanctie-atlas. Het is de bedoeling dat negatief beoordeelde gedragsinterventies niet meer worden uitgevoerd. Het Ministerie van Justitie zal in de toekomst alleen positief beoordeelde gedragsinterventies, dus programma's die bewezen hebben effectief te zijn, financieren.

Sedert augustus 2005 hebben de inrichtingen (tot april 2007) acht interventies aan de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie voorgelegd. Daarvan zijn er zes niet erkend, één niet beoordeeld en één is in oktober 2006 voorlopig erkend.

4.3.2 *De praktijk*

Problemen van de jeugdigen bij aanvang verblijf

Wij hebben de problemen die in de verblijfs- en behandelplannen van de jongens werden genoemd ingedeeld in een aantal categorieën. Ze staan in tabel 5. De zwaarte van het probleem kon uit het plan niet worden afgeleid.

Tabel 5 Aantal en soort problemen die de jeugdinrichtingen in de verblijfs- of behandelplannen noemen (aantal problemen=218, aantal jongens met plan=78)

| Problemen | Detentie (44) | | PIJ (34) | | Totaal (78) | |
|--|---------------|------------|------------|------------|-------------|------------|
| | Aantal | % | Aantal | % | Aantal | % |
| Persoonlijkheid (bijvoorbeeld egocentrisme, agressiviteit, gevoel van minderwaardigheid, gering probleemoplossend vermogen, weinig empathie of weinig identiteit) | 40 | 38 | 34 | 30 | 74 | 34 |
| Sociale problemen (verwaarlozing in de jeugd, afkomstig uit een groot gezin of verkeerde vrienden) | 15 | 14 | 22 | 20 | 37 | 17 |
| Psychiatrische problemen en obsessies (borderline, persoonlijkheidsstoornis of ontwikkelingsachterstand en obsessies met bijvoorbeeld vuur, seks of criminaliteit) | 6 | 6 | 26 | 23 | 32 | 15 |
| Gedrag in de groep (naar de leiding, de groepsgenoten of gebrek aan motivatie voor behandeling) | 12 | 11 | 7 | 6 | 19 | 9 |
| Intellectueel (zwakbegaafd, slechte werkhouding of taalachterstand) | 5 | 5 | 10 | 9 | 15 | 7 |
| Middelen (alcohol of drugs) | 8 | 7 | 7 | 6 | 15 | 7 |
| Basisvaardigheden (tafelmannieren of hygiëne en verzorging) | 7 | 6 | 3 | 3 | 10 | 5 |
| Communicatie (indirect of emoties niet onder woorden kunnen brengen) | 4 | 4 | 1 | 1 | 5 | 2 |
| Dagbesteding | 4 | 4 | 1 | 1 | 5 | 2 |
| Overige (illegaliteit/lichamelijke klachten) | 5 | 5 | 1 | 1 | 6 | 3 |
| Totaal¹ | 106 | 100 | 112 | 100 | 218 | 101 |

¹ Percentages tellen door afrondingsverschillen niet op tot 100.

Werken aan verbeteringen

De verblijfs- en behandelplannen zijn vooral bedoeld om per jeugdige duidelijk te maken wat volgens de behandelverantwoordelijke van de inrichting de belangrijkste punten zijn waar tijdens het verblijf aan gewerkt zou moeten worden. Tabel 6 toont dat het verbeteren van persoonlijkheidstrekken het meest genoemde doel is. Het beheersen van spanning en emoties, het respecteren van de ander, het vergroten van het realisme en zelfbewustzijn en het tonen van meer initiatief zijn hier voorbeelden van. Bijna de helft van de jongens heeft hiermee te maken. In de tweede plaats wordt de nadruk gelegd op het gedrag van de jongens in de inrichting en in de derde plaats op de dagbesteding.

Tabel 6 Leerpunten van de jongens tijdens hun detentie of PIJ-maatregel (aantal leerpunten=279, aantal jongens met plan=78)

| Leerpunten | Detentie (44) | | PIJ (34) | | Totaal (78) | |
|-------------------------------|---------------|-----------|------------|-----------|-------------|-----------|
| | Aantal | % | Aantal | % | Aantal | % |
| Verbeteren persoonlijkheid | 52 | 49 | 83 | 48 | 135 | 48 |
| Functioneren na vertrek | | | | | | |
| • Dagbesteding | 12 | 11 | 16 | 9 | 28 | 10 |
| • Sociaal netwerk | 5 | 5 | 12 | 7 | 17 | 6 |
| • Woonsituatie na detentie | 9 | 8 | 6 | 3 | 15 | 5 |
| • Vrije tijd na detentie | 8 | 7 | 1 | 1 | 9 | 3 |
| • Middelengebruik | 1 | 1 | 6 | 3 | 7 | 2 |
| Functioneren in de inrichting | | | | | | |
| • Gedrag in de groep | 12 | 11 | 27 | 16 | 39 | 14 |
| • Verwerken delict | 0 | 0 | 6 | 3 | 6 | 2 |
| • Basisvaardigheden | 8 | 7 | 11 | 6 | 19 | 7 |
| Onduidelijk | 0 | 0 | 4 | 2 | 4 | 1 |
| Totaal¹ | 107 | 99 | 172 | 98 | 279 | 98 |

¹ Percentages tellen door afrondingsverschillen niet op tot 100.

Ook zijn we nagegaan of beschreven is hoe deze doelen bereikt zouden moeten worden. Tabel 7 geeft hiervan een overzicht. Bij achttien jongens waren er geen activiteiten benoemd in het verblijfs- of behandelplan.

Tabel 7 Soort activiteiten die ingezet worden om de verblijfs- of behandeldoelen te realiseren (aantal activiteiten=139, aantal jongens met plan=78)

| Activiteit | Detentie (44) | | PIJ (34) | | Totaal (78) | |
|--------------------------------------|---------------|------------|-----------|------------|-------------|------------|
| | Aantal | % | Aantal | % | Aantal | % |
| Verblijf in de groep | 22 | 40 | 26 | 31 | 48 | 35 |
| Gesprekken en therapie (intramuraal) | 20 | 36 | 26 | 31 | 46 | 33 |
| Scholing | 7 | 13 | 19 | 23 | 26 | 19 |
| Gesprekken en therapie (extramuraal) | 6 | 11 | 9 | 11 | 15 | 11 |
| Medicatie | 0 | 0 | 4 | 5 | 4 | 3 |
| Totaal¹ | 55 | 100 | 84 | 101 | 139 | 101 |

¹ Percentages tellen door afrondingsverschillen niet op tot 100.

Diverse inrichtingen hebben een gestructureerd behandel aanbod samengesteld, al dan niet afgestemd op bepaalde doelgroepen. Zo heeft een opvanginrichting een training in sociale vaardigheden ontwikkeld voor jongens onder de zestien die gedragsproblemen, ontwikkelingsproblemen of psychiatrische problemen hebben. In groepen van maximaal zes pupillen wordt aandacht besteed aan de wijze waarop zij omgaan met leeftijdgenoten en met volwassenen. Speciale aandacht is er voor het omgaan met spanningen en conflicten (het oplossen van ruzies, nagaan wat het eigen gedrag met anderen doet) en het vergroten van zelfbepalingsvaardigheden (leren nee te zeggen, verantwoordelijkheid voor jezelf nemen). In zestien bijeenkomsten van een uur zijn de pupillen bezig met groepsvormende activiteiten, het bekijken van video's, kringgesprekken, rollenspelen en opdrachten uit een werkboek. De training wordt afgesloten met het behalen van het certificaat Sociale Vaardigheden.

Een andere opvanginrichting gebruikt de Equipmethode. De uitgangspunten van deze methode kleuren het hele verblijf van de jeugdige in deze

inrichting. Men gaat er vanuit dat delinquente jeugdigen verschillen van andere jeugdigen omdat zij ontwikkelingstekorten hebben in het morele denken, zelfbeheersing en in sociale vaardigheden. De Equiptrainingen beogen deze tekorten op te heffen.

Delictanalyse is een training die in verschillende inrichtingen wordt aangeboden. Bij een gecombineerde opvang- en behandelinrichting is bijvoorbeeld in samenwerking met PI Research een model voor bespreking en analyse van delicten ontwikkeld. Therapeutische doelen die verbonden zijn met de delictanalyse zijn:

- het vergroten van het probleembesef;
- het zich kunnen verplaatsen in het slachtoffer;
- inzicht verwerven in de vraag hoe iemand tot zijn delicten is gekomen;
- het erkennen van het eigen aandeel of de verantwoordelijkheid bij gepleegde delicten.

Daarnaast worden de gegevens uit de delictanalyse gebruikt om een inschatting te maken over het verloop van verlop buiten de inrichting of de overplaatsing naar een open afdeling.

Eveneens in zwang zijn interventies waarbij ook de sociale omgeving van de jeugdige betrokken wordt. Het gaat bijvoorbeeld om Functionele Gezinstherapie of Multi Systeem Therapie. Jeugdinrichtingen kunnen, eventueel in samenwerking met externe partijen, dit soort trainingen aanbieden.

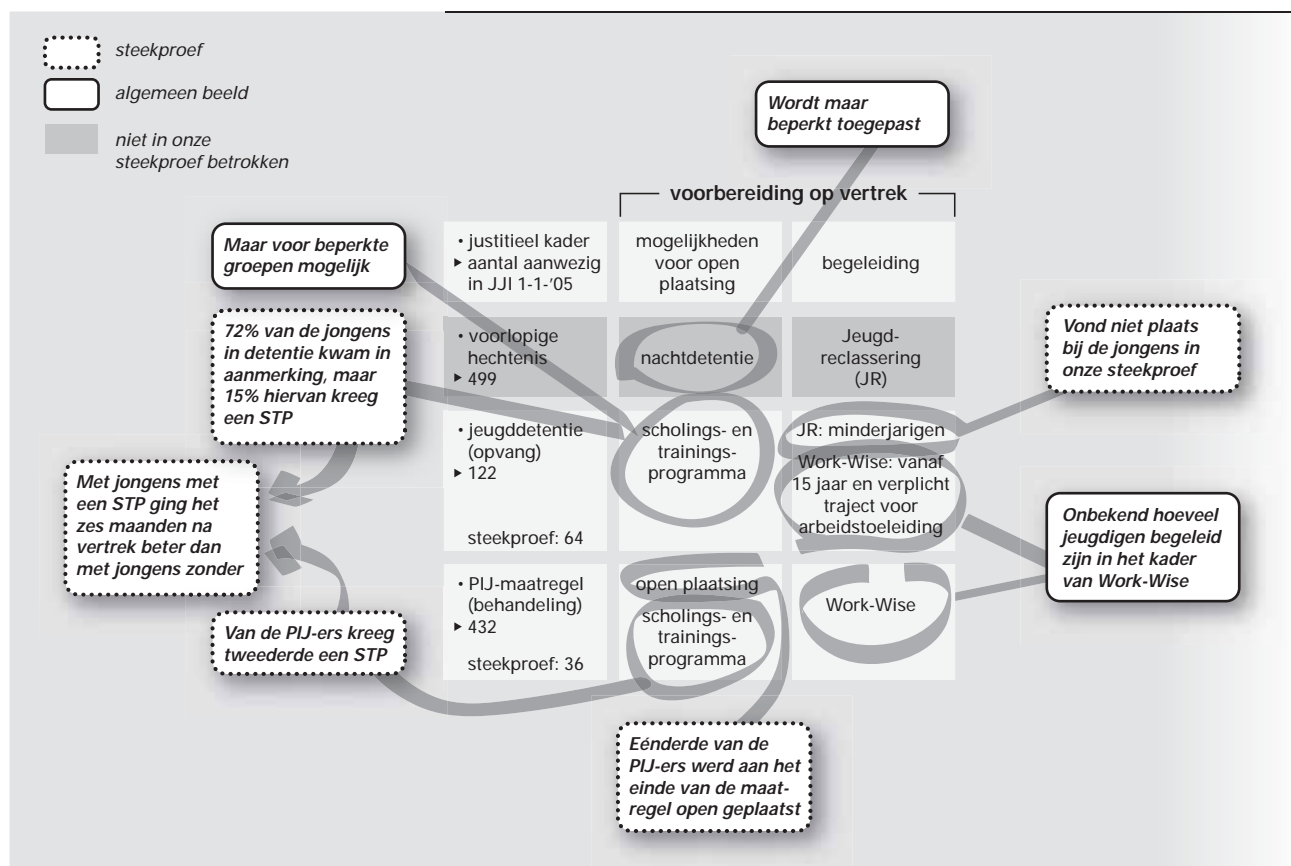
5 GELEIDELIJKE OVERGANGEN: BREDER INZETTEN

Het is de taak van de inrichtingen om hun pupillen voor te bereiden op de terugkeer naar de maatschappij. Zij kunnen dit op verschillende manieren doen:

- het aanbieden van een geleidelijke overgang van de gesloten opvang of behandeling naar een meer open plaats;
- het maken van trajectplannen en het in een vroegtijdig stadium betrekken van de jeugdreclassering bij het verblijf.

Voor deze beide mogelijkheden zijn wettelijke regelingen, die we in dit hoofdstuk bespreken. Verder zijn wij in ons onderzoek nagegaan of de inrichtingen deze ook daadwerkelijk in de praktijk brengen. Het resultaat hiervan staat in figuur 18 schematisch weergegeven.

Figuur 18 Belangrijkste (wettelijke) regelingen en hun uitwerking in de praktijk bij de voorbereiding op het vertrek



5.1 Mogelijkheden voor geleidelijke overgangen

Er zijn diverse mogelijkheden om een geleidelijke overgang te creëren van gesloten plaatsing naar terugkeer in de maatschappij. Tijdens het voorarrest is er de mogelijkheid voor nachtdetentie. Een verblijf in een behandelinrichting kan ook open zijn. Aan het einde van de straf of maatregel kan door middel van een scholings- en trainingsprogramma of proefverlof een geleidelijke overgang naar de openheid bewerkstelligd worden. Hieronder leggen we uit wat deze regelingen inhouden.

5.1.1 De regelingen

Nachtdetentie

Een bijzondere vorm van voorlopige hechtenis voor minderjarigen is nachtdetentie. Hierbij gaat de jeugdige overdag naar school of werk en zit hij 's avonds en in het weekend vast in een opvanginrichting. Het doel van nachtdetentie is om de schadelijke effecten van voorlopige hechtenis te beperken en om de positieve banden met de samenleving te behouden dan wel te versterken. Om in aanmerking te komen voor nachtdetentie, moet een jeugdige beschikken over een zinvolle, gestructureerde dagbesteding in de buurt van de opvanginrichting. Bovendien komen er alleen jeugdigen voor in aanmerking van wie verwacht wordt dat ze geen lange restantstraf hebben. Of voorlopige hechtenis in de vorm van nachtdetentie kan worden uitgevoerd, is een beslissing van de rechter op advies van de RvdK (Justitie, 2006a).

Fasering van het verblijf

Behandelinrichtingen kennen een onderscheid tussen een normaal («gesloten») en een beperkt beveiligd («open») regime. Tot de open afdelingen behoren ook faciliteiten die bedoeld zijn als «eindfaseplaats», een plaats buiten de hoofdlocatie van de inrichting waar een jeugdige zelfstandig of in een kleine groep woont en een dagprogramma buiten de inrichting volgt, maar nog wel begeleiding ontvangt. Een dergelijke plaats is onderdeel van de opgelegde straf of maatregel en valt dus nog onder de verantwoordelijkheid van de inrichting. Het is de bedoeling dat de jeugdige hierdoor de mogelijkheid krijgt om zich voor te bereiden op zelfstandigheid. Voor overplaatsingen tussen gesloten en open afdelingen is toestemming nodig van het Ministerie van Justitie.

Scholings- en trainingsprogramma

Het scholings- en trainingsprogramma heeft tot doel een geleidelijke overgang mogelijk te maken van de justitiële jeugdinrichting naar de maatschappij. Een scholings- en trainingsprogramma vindt tijdens de laatste fase van de straf of maatregel plaats en is in feite een *extramurale vorm* van tenuitvoerlegging van de opgelegde straf of maatregel (artikel 3 Bjj). De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de directeur van de jeugdinrichting waar de jeugdige is ingeschreven. De (jeugd)reclassering is verantwoordelijk voor de begeleiding en het toezicht tijdens de uitvoering. De duur van het scholings- en trainingsprogramma varieert van een maand tot een jaar en omvat minimaal 26 uur aan activiteiten in de week. Die activiteiten kunnen gericht zijn op het aanleren van bepaalde sociale vaardigheden, onderwijs, deelname aan arbeidstoeleidend projecten en vrijetijdsbesteding. Tijdens het scholings- en trainingsprogramma moet de jeugdige zich houden aan bepaalde voorwaarden. Bij overtreding van die voorwaarden kan de verantwoordelijke directeur van de inrichting in het uiterste geval het scholings- en trainingsprogramma beëindigen. Dat betekent dat de jeugdige wordt teruggehaald naar de inrichting.

De volgende jeugdigen komen in aanmerking voor een scholings- en trainingsprogramma:

- jeugdigen met een detentiestraf die:
 - ten minste de helft van hun straf hebben ondergaan;
 - een strafrestant van ten minste een maand en ten hoogste drie maanden hebben.
- jeugdigen die veroordeeld zijn tot een PIJ-maatregel.

5.1.2 De praktijk

Nachtdetentie

Uit een evaluatieonderzoek naar de invoering van nachtdetentie (Bos e.a., 2006) blijkt dat betrokken organisaties en jeugdigen overwegend positief oordelen over nachtdetentie. Wel blijkt dat het aantal plaatsingen is achtergebleven bij de verwachting en dat in de toekomst geen grote toename valt te verwachten. Knelpunten zijn vooral dat de opvanginrichtingen niet altijd dicht bij de dagbesteding van een jeugdige gevestigd zijn, regionale plaatsing niet altijd meteen mogelijk is, vervoer van de opvanginrichting naar de daginstelling problemen oplevert en nachtdetentie niet altijd bekend is bij de ketenpartners en de scholen. Geen van de jongens in onze steekproef had te maken gehad met nachtdetentie.

Fasering van het verblijf

Twee inrichtingen zijn in het bezit van huizen of appartementen buiten de internaten om de jeugdigen «normaal» te huisvesten. Jeugdigen kunnen hier bijvoorbeeld geplaatst worden tijdens de uitvoering van hun scholings- en trainingsprogramma. De ene inrichting heeft de meest uitgebreide voorzieningen met vier locaties waar elk vijf tot zes jeugdigen geplaatst kunnen worden. De andere inrichting heeft twee tweepersoons-appartementen. De overige instellingen hebben alleen plaatsen op hun eigen internaat.

Alle jongens in onze steekproef begonnen hun tijd in de jeugdinrichting in een gesloten omgeving. Voor de gedetineerde jongens bleef dit ook zo tot hun vertrek terug naar de maatschappij of tot het moment dat zij aan een scholings- en trainingsprogramma begonnen. Bijna een derde van de 36 jongens die tot een PIJ-maatregel was veroordeeld kregen gedurende hun verblijf in de inrichting te maken met een minder strak regime. Zij werden uiteindelijk in een open groep geplaatst.

Scholings- en trainingsprogramma

Wij hebben aan alle inrichtingen gevraagd hoeveel van de in hun inrichting verblijvende jeugdigen in 2004 en 2005 een scholings- en trainingsprogramma hadden gekregen. Acht inrichtingen konden dit niet precies aangeven. De overige inrichtingen hebben wel cijfers beschikbaar. Uit de gegevens van deze zes inrichtingen blijkt dat er in 2004 51 jeugdigen met proefverlof of scholings- en trainingsprogramma zijn geweest. In 2005 waren dat er 53. Het is niet precies bekend hoeveel jeugdigen hiervoor volgens de regelgeving in aanmerking zouden komen. Er zijn vele redenen waarom niet zo vaak van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt. Ze hangen vooral samen met de vaak korte verblijfsduur van de jeugdigen en de bureaucratie dat met het regelen van een scholings- en trainingsprogramma is gemoeid. Belangrijk zijn:

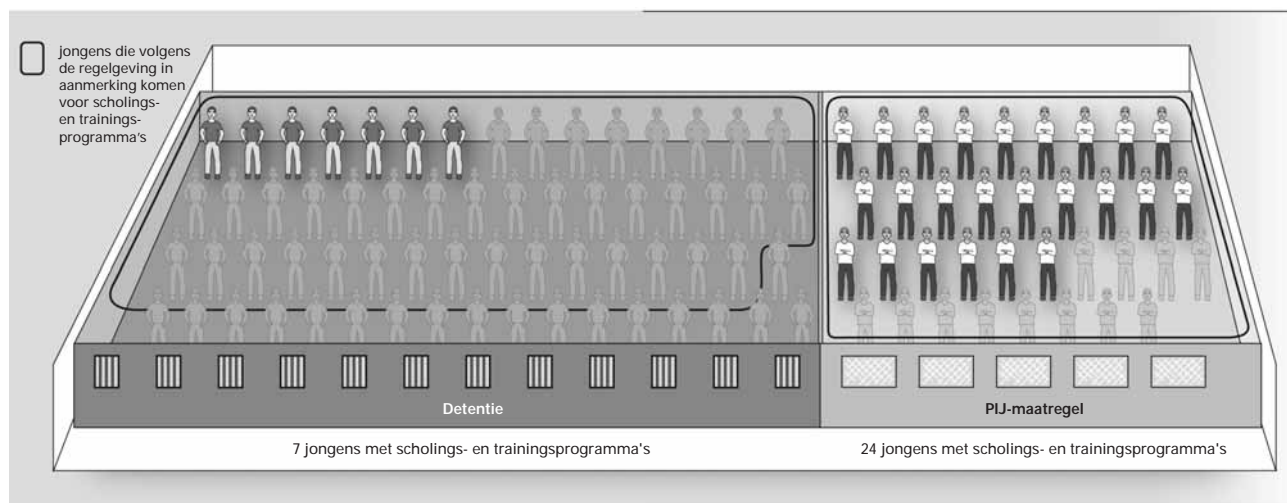
- jeugdigen die een detentiestraf opgelegd krijgen komen bijna nooit in aanmerking voor een scholings- en trainingsprogramma omdat zij in de ogen van de jeugdinrichting een strafrestant van tenminste drie maanden moeten hebben alvorens zij hieraan mee kunnen doen;
- het vinden van een geschikt programma, het zoeken van woonruimte, het regelen van de financiën voor de jeugdige en het krijgen van toestemming van het Ministerie van Justitie nemen nogal wat tijd in beslag;
- het vinden van een geschikt programma dat bovendien erkend is door het Ministerie van Justitie, is niet in alle delen van het land even eenvoudig;

- de jeugdigen zijn niet altijd gemotiveerd om mee te werken aan een proefverlof of scholings- en trainingsprogramma;
- door het grote werkingsgebied van de meeste jeugdinrichtingen hebben zij telkens te maken met jeugdigen uit andere regio's waardoor het niet lukt om een netwerk op te bouwen waardoor het regelen van scholings- en trainingsprogramma's op den duur eenvoudiger zou worden.

In onze steekproef kwamen 46 jongens met een detentiestraf (72%) en de 36 PIJ-ers volgens de regels in aanmerking voor een scholings- en trainingsprogramma.

Voor de jongens met een detentiestraf zijn er zeven plannen voor een scholings- en trainingsprogramma (15%) in de dossiers aangetroffen. Van de jongens in onze steekproef die een PIJ-maatregel opgelegd kregen zijn er 24 plannen voor een scholings- en trainingsprogramma tot stand gekomen (67%). Zie hiervoor figuur 19.

Figuur 19 Aantallen jongens voor wie een plan voor een scholings- en trainingsprogramma tot stand gekomen is (aantal jongens = 82)



5.2 Voorbereiding op het vertrek

5.2.1 De regelingen

Work-Wise

In 1998 is in één van de jeugdinrichtingen gestart met het project Work-Wise. In de loop der jaren hebben nagenoeg alle inrichtingen zich bij Work-Wise aangesloten. Work-Wise wordt voor de helft gefinancierd uit Europese middelen, te weten het Europees Sociaal Fonds. Work-Wise wordt deels in de inrichting en deels daarbuiten uitgevoerd.

Het is een zogeheten arbeidstoeleidend programma, bestemd voor jongeren van 15,5 jaar en ouder. Work-Wise stelt zich ten doel door bemiddeling jongeren via een arbeidsmarktgericht leertraject aansluitend op hun verblijf in een jeugdinrichting aan werk of een vervolgopleiding te helpen. Naast het vinden van werk is overigens het behouden van werk ook belangrijk. Work-Wise bestaat uit verschillende activiteiten, zoals scholing, huisvesting, schuldsanering, sociaal netwerk, verwerven sociale vaardigheden en vrijetijdsbesteding. De regisseur in dit proces is de

individuele trajectbegeleider. De trajectbegeleider heeft ongeveer 24 jeugdigen onder zijn hoede en hij is in dienst van de jeugdinrichting.

Vrijwillige jeugdreclassering

Jeugdigen onder de achttien jaar die vanwege preventieve hechtenis of kortdurende detentie in een inrichting verblijven, kunnen aanspraak maken op vrijwillige begeleiding door de jeugdreclassering tijdens en na hun verblijf. Bij langdurige detentie legt de jeugdreclassering in principe al contact met de jeugdige in de fase van de voorlopige hechtenis en is zij betrokken bij het opstellen van het verblijfsplan. Dan trekt de jeugdreclassering zich terug tot het moment waarop de feitelijke begeleiding start: drie maanden voor het einde van de detentie.

5.2.2 De praktijk

Work-Wise

De meeste inrichtingen bieden een deel van hun jeugdigen een traject via Work-Wise aan. Bij Work-Wise gaat men er van uit dat alleen het plaatsen van een jongere in een baan of scholingstraject niet voldoende is en dat de jeugdige minimaal de eerste zes maanden van het arbeidsproces en/of scholingstraject begeleid moet worden. De individuele trajectbegeleider betreft voor zover als mogelijk bij de uitvoering van de begeleiding de jeugdreclassering of voogd (dual casemanagement). Hoeveel jeugdigen in de inrichtingen precies te maken krijgen met trajectbegeleiding (al dan niet gevolgd door nazorg) is niet bekend.

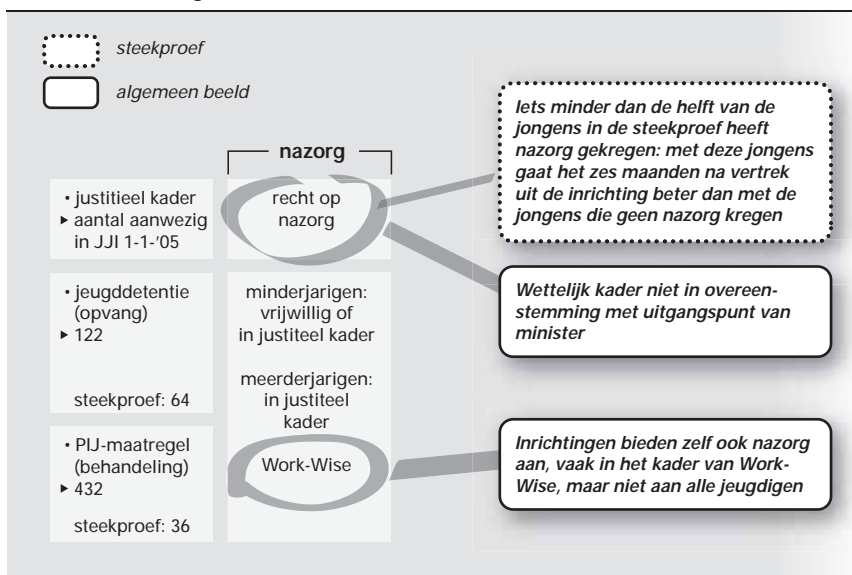
Vrijwillige jeugdreclassering

In geen enkel geval was de jeugdreclassering aanwezig bij het bespreken van het eerste verblijfs- of behandelplan. Uit de gesprekken die wij bij de jeugdinrichtingen hebben gevoerd, bleek dat drie jeugdinrichtingen in principe geen externe partijen betrekken bij de bespreking van de verblijfs- of behandelplannen van de jeugdigen. De overige nodigen wel partijen uit als een leraar of een werkmeester van de school, ouders of gezinsvoogd, jeugdreclassering bij of na de bespreking van het verblijfs- of behandelplan.

6 NAZORG LOONT

Of en in welke mate er na het verblijf van een jeugdige in een inrichting nog zorg verleend wordt aan deze jeugdigen, bespreken we in dit hoofdstuk. We spreken van nazorg als een interventie plaatsvindt bij jeugdigen na een verblijf in een jeugdinrichting die als doel resocialisatie in de samenleving heeft. De (wettelijke) regelingen op het terrein van de nazorg en hun uitwerking in de praktijk zijn in figuur 20 schematisch weergegeven.

Figuur 20 Belangrijkste (wettelijke) regelingen en hun uitwerking in de praktijk bij de nazorg



6.1 Wettelijk kader

Uit het in 2007 door de minister van Justitie vastgestelde Verantwoordelijkheidskader nazorg jeugd blijkt dat het afhankelijk is van de leeftijd van de jeugdige en van de inhoud van het rechterlijke vonnis of jeugdigen na een strafrechtelijke interventie nog nazorg krijgen en zo ja, door wie. In tabel 8 staan de verschillende mogelijkheden.

Tabel 8 Voorwaarden waaronder jeugdigen die een jeugdinrichting verlaten in aanmerking komen voor nazorg door een justitieorganisatie

| Leeftijd bij vertrek -> Nazorg als bijzondere voorwaarde opgelegd door kinderrechter | < 18 jaar | ≥ 18 jaar |
|--|---|---|
| Ja | Verplichte nazorg voor duur van de proeftijd door jeugdreclassering: hulp en steun | Verplichte nazorg voor duur van de proeftijd door (jeugd)reclassering |
| Nee | Vrijwillige nazorg door jeugdreclassering tot leeftijd van 18 jaar: toezicht en begeleiding | Nee |

Voor jeugdigen onder de achttien jaar zijn er twee begeleidingsvormen mogelijk. In de eerste plaats is er de maatregel van «hulp en steun». Deze wordt opgelegd door de rechter of de officier van justitie en is op te vatten als een opdracht aan de (jeugd)reclassering om toe te zien op de naleving

van bepaalde voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke straf. De duur van de begeleiding is in principe gelijk aan de proeftijd van de voorwaardelijke straf. De proeftijd die de rechter oplegt kan maximaal twee jaar duren en kan eenmaal met één jaar worden verlengd. Het OM ziet toe op de uitvoering van de maatregel. Het kenmerkende van deze maatregel is dat het voor de jeugdige consequenties heeft als hij zich niet aan de aanwijzingen houdt (bijvoorbeeld dat hij alsnog in voorlopige hechtenis of detentie moet).

In de tweede plaats is er «toezicht en begeleiding»: de vrijwillige jeugdreclassering. Vrijwillige nazorg is sinds begin 2005 mogelijk voor jeugdigen onder de achttien jaar op basis van de Regeling vrijwillige jeugdreclassering. Deze regeling geeft aan dat vrijwillige jeugdreclassering al kan beginnen tijdens het verblijf in de inrichting en kan duren tot zes maanden na het vertrek. Daarna kan nog een eenmalige verlenging met zes maanden volgen. De RvdK kan aan de jeugdreclassering de opdracht geven tot het verlenen van deze nazorg.

Het Ministerie van Justitie is momenteel bezig met de uitvoering van het project Nazorg om ervoor te zorgen dat alle strafrechtelijk geplaatste jeugdigen die een inrichting verlaten nazorg krijgen. In hoofdstuk 2 is meer informatie over dit project opgenomen.

6.2 Beleid van de inrichtingen

Twaalf inrichtingen verlenen de een of andere vorm van nazorg aan jeugdigen. Ze doen dit aanbod voor nazorg echter niet aan alle jeugdigen. Bij twee inrichtingen wordt geen nazorg aangeboden aan jongeren die korter verblijven dan drie maanden. Bij één inrichting wordt alleen nazorg aangeboden aan de jeugdigen uit de behandelgroepen en een andere biedt geen nazorg aan jeugdigen die in vreemdelingenbewaring zitten. Zes van de twaalf inrichtingen die nazorg verlenen, kunnen aantallen noemen van jeugdigen die in 2004 of 2005 een vorm van nazorg hebben ontvangen. Bij de overige inrichtingen waren de aantallen jeugdigen die nazorg hebben gekregen onbekend, of werd er in 2005 geen nazorg verleend. Op een totale uitstroom uit de inrichtingen van 4248 jongens in 2005 kunnen de inrichtingen van 14% met zekerheid aangeven dat zij hen een vorm van nazorg hebben verleend.

Er zijn knelpunten bij het verlenen van nazorg die een aantal keren werden genoemd in onze gesprekken:

- het vrijwillige karakter van de nazorg, waardoor er weinig gebruik van gemaakt wordt;
- de moeite die het kost om nazorg te verlenen aan de jongeren die niet uit de eigen regio afkomstig zijn (voor enerzijds het leggen van contacten met betrokken organisaties zoals geestelijke gezondheidszorg, scholen en reclassering en anderzijds voor het onderhouden van persoonlijke contacten met de jeugdige);
- het komt vaak voor dat jeugdigen abrupt vertrekken omdat een rechter een voorlopige hechtenis niet verlengt of een straf oplegt die gelijk is aan de voorlopige hechtenis en plannen voor nazorg op zo'n moment nog niet beschikbaar zijn.

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd, bleek dat drie inrichtingen geen zicht hebben op de toestand van de jeugdigen die vertrokken zijn. Zeven inrichtingen vullen aan de hand van een interview met de jeugdige enige maanden na het vertrek de Work-Wise vragenlijst in. Het betreft

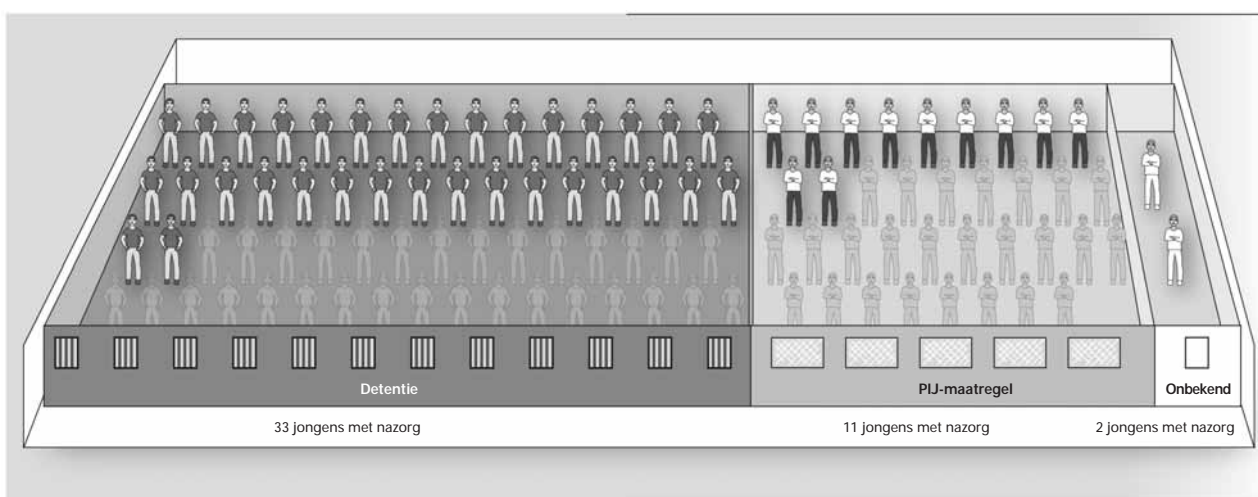
vragen over de huidige leefsituatie van de jeugdige (zoals woonplaats, inkomen, dagbesteding, sociaal netwerk, vrijetijdsbesteding) maar ook wordt de vraag gesteld of de jeugdige na zijn vertrek nog delicten gepleegd heeft. Over 2005 zijn er door Work-Wise Nederland (die de vragenlijsten aggregeert) negentig ingevulde lijsten ontvangen.

6.3 De praktijk

Nazorg kan door verschillende instanties worden verleend. In de praktijk blijken er drie lijnen te zijn die het meest gebruikt worden: nazorg door de jeugdinrichting zelf, door de (jeugd)reclassering of door een overige instantie (bijvoorbeeld een instelling voor geestelijke gezondheidszorg of de gezinsvoogd). Welke lijn in aanmerking komt hangt onder andere af van de leeftijd van de jeugdige bij het vertrek.

Bijna de helft (46) van de jongens uit onze steekproef heeft een vorm van nazorg gehad. Figuur 21 geeft een overzicht van de mate van nazorg aan de jongens in de steekproef.

Figuur 21 Aantallen jongens aan wie nazorg is verleend (aantal jongens = 102)



Elf van de 46 jongens met nazorg werden bij hun vertrek begeleid door twee instanties. Van de 46 jongens bleek bij dertien van hen uit de dossiers niet wat die nazorg inhield. Tabel 9 geeft hiervan een beeld, uitgesplitst naar de instanties die de nazorg verleenden.

Tabel 9 Aantal begeleidingen en begeleidingen waarvan aandachtspunten bekend zijn bij de verschillende vormen van nazorg (aantal jongens met nazorg=46, van wie 11 begeleid door twee instanties, dus aantal begeleidingen=57)

| | Nazorg door de inrichting | Nazorg door de reclassering | Nazorg door een andere instantie | Totaal |
|---|---------------------------|-----------------------------|----------------------------------|-------------|
| Aantal begeleidingen waarvan niet bekend is wat de aandachtspunten zijn | 2 | 11 | 0 | 13 |
| Aantal begeleidingen met aandachtspunten | 11 | 25 | 8 | 44 |
| Totaal aantal en percentage begeleidingen | 13 | 36 | 8 | 57 |
| | 23% | 63% | 14% | 100% |

Tabel 10 bevat de punten waaraan werd gewerkt bij de 33 jongens waarvan hun aandachtspunten bekend zijn.

Tabel 10 Aantal en soorten aandachtspunten bij de verschillende vormen van nazorg (aantal jongens van wie aandachtspunten bekend zijn=33, aantal aandachtspunten= 96)

| Aandachtspunten op het gebied van: | Nazorg door de inrichting | | Nazorg door de reclassering | | Nazorg door een andere instantie | | Totaal | |
|--|---------------------------|------------|-----------------------------|-------------|----------------------------------|------------|-----------|-------------|
| | aantal | % | aantal | % | aantal | % | aantal | % |
| Dagbesteding | 11 | 52 | 25 | 41 | 5 | 36 | 41 | 43 |
| Therapie of intensieve begeleiding | 2 | 9 | 9 | 15 | 3 | 21 | 14 | 15 |
| Invullen vrije tijd | 2 | 9 | 11 | 18 | 1 | 7 | 14 | 15 |
| Opbouwen sociaal netwerk | 3 | 14 | 12 | 20 | 1 | 7 | 16 | 17 |
| Woonruimte | 2 | 9 | 1 | 2 | 3 | 21 | 6 | 6 |
| Financieel beheer | 1 | 5 | 3 | 5 | 1 | 7 | 5 | 5 |
| Totaal aantal en percentage aandachtspunten¹ | 21 | 98% | 61 | 101% | 14 | 99% | 96 | 101% |

¹ Percentages tellen door afrondingsverschillen niet op tot 100.

In de praktijk houdt de nazorg van Work-Wise van de inrichtingen in dat gedurende een periode van drie tot zes maanden de mogelijkheid wordt geboden om begeleid te worden door de individuele trajectbegeleider van de inrichting. Het initiatief voor de contacten wordt bij de jongere gelegd. Het gaat om een vrijwillige vorm van begeleiding. Meestal betreft het telefonische contacten of een enkel bezoek aan de jongere.

Uit ons onderzoek blijkt dat het sterk verschilt of jeugdigen wel of niet voor nazorg na hun verblijf in de inrichting in aanmerking komen. Uit onze gegevens blijkt dat minderjarigen vaker nazorg krijgen dan meerderjarigen die een jeugdinrichting verlaten. De verschillende inrichtingen blijken daarbij niet allemaal in dezelfde mate nazorg aan te bieden of te regelen voor hun jeugdigen. Het blijkt bovendien dat de jongens met een detentiestraf het vaakst (52%) nazorg krijgen (PIJ: 31%).

Wanneer we de scores van de rijksinrichtingen afzetten tegen die van de particuliere inrichtingen, dan blijkt dat de rijksinrichtingen gemiddeld iets vaker (60%) nazorg aanbieden of regelen dan de particuliere (51%). Ook blijken de opvanginrichtingen in ruimere mate nazorg aan te bieden dan de behandelinrichtingen en gecombineerde inrichtingen. Overigens kan dit samenhangen met het feit dat de behandelinrichtingen vaker dan de andere inrichtingen een proefverlof of STP aan hun pupillen aanbieden.

6.4 Toestand van de jongens na hun vertrek

Het doel van een detentiestraf of PIJ-maatregel is het beëindigen van het delictgedrag van de jeugdige. In deze paragraaf gaan we in op onderzoek naar recidive door jeugdigen die een inrichting verlaten. We gaan ook in op de vraag of de positieve resultaten (zie hiervoor paragraaf 4.2.3) die met de jongens in onze steekproef waren bereikt bestendigd zijn, ook na hun vertrek uit de inrichting.

Recidive

Recidive betekent herhaling van het plegen van strafbare feiten. Dit kan een vergelijkbaar of een heel ander delict zijn. Recidivecijfers geven een beeld van hoeveel justitiabelen na ontslag uit detentie opnieuw een delict plegen. Uit onderzoek van het WODC (Wartna e.a., 2005a) is gebleken dat de recidive bij jeugdigen na een verblijf in een jeugdinrichting (uitstroom

tussen 1997 en 2003) hoog is. Over de jaren daarna zijn nog geen cijfers bekend, omdat er nog te weinig tijd verstreken is om de recidive over een substantiële periode te kunnen bekijken (Tweede Kamer, 2006, p. 45–46).

Uit het WODC-onderzoek blijkt verder dat van de jeugdigen (civiel en strafrechtelijk geplaatsten) die tussen 1997 en 1999 zijn uitgestroomd uit een jeugdinrichting na vier jaar gemiddeld bijna vier nieuwe veroordelingen per persoon hebben plaatsgevonden. Zeven jaar na uitstroom was het recidivepercentage 80% voor jeugdigen die in 1997 in een jeugd-inrichting zaten. Dit ligt hoger dan de recidive bij volwassen ex-gedetineerden, die bedraagt zeven jaar na uitstroom 73% (Wartna e.a., 2005c). Jongeren plegen vooral vermogensdelicten. Het recidivepercentage ligt lager bij jeugdigen met een PIJ-maatregel. Van hen recidiveert ongeveer 70% binnen zeven jaar. Hiermee samenhangend ligt ook het recidivepercentage voor de behandelinrichtingen lager dan die van opvanginrichtingen.

Een recent, meer kwalitatief, onderzoek onder jeugdigen met een PIJ-maatregel (Geest e.a., 2005) laat de samenhang tussen persoonlijkheids- en omgevingskenmerken en recidive zien.²⁵ De factoren die het risico op recidive vergroten, blijken te zijn:

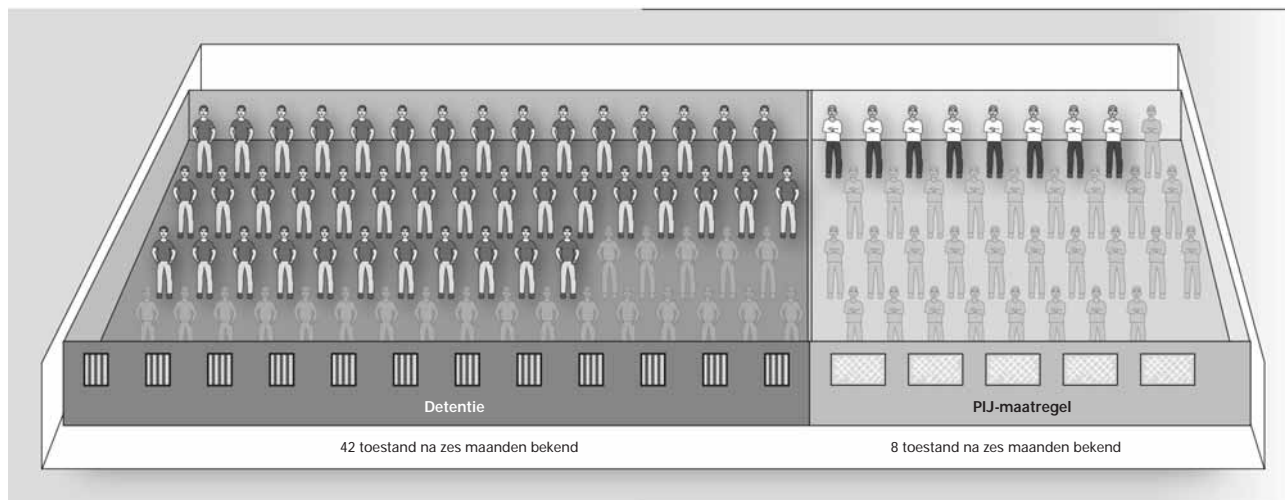
- delinquent gedrag op jongere leeftijd;
- veel justitiecontacten voorafgaand aan opname;
- plegen van delicten samen met anderen;
- gezinsproblemen als werkloosheid, criminaliteit of alcoholgebruik;
- gedragsproblemen als alcohol- en drugsgebruik, antisociaal gedrag, agressie en problemen met autoriteit;
- suicidepogingen;
- persoonlijkheidsproblemen als beïnvloedbaarheid, extraversie, lage intelligentie en een gebrekkige gewetensontwikkeling.

Bestendinging resultaten

Van 42 jongens (66%) uit onze steekproef die veroordeeld waren tot een detentiestraf, is informatie gevonden die betrekking had op hun toestand zes maanden na vertrek. Over de jongens die veroordeeld waren tot een PIJ-maatregel waren dat er acht (25%). Figuur 22 laat dit zien.

²⁵ Voor dit onderzoek is een steekproef van 270 jongens die tussen 1989 en 1996 een jeugdinrichting verlaten hebben, onderzocht op een samenhang tussen persoonlijkheids- en andere kenmerken en recidive. Gemiddeld zijn de jongens dertien jaar gevolgd na ontslag uit de inrichting.

Figuur 22 Aantallen jongens van wie de toestand zes maanden na vertrek uit de inrichting bekend is (aantal jongens = 100)



In tabel 11 is een samenvatting opgenomen van wat bekend is over wat deze jongens op een aantal belangrijke levensgebieden bereikt hebben.

Tabel 11 Toestand na zes maanden van jongens die in 2005 uit een jeugdinstelling zijn vertrokken (aantal jongens=50, van wie 42 met detentie en 8 met PIJ)

| | Detentie (42) | | | | | | PIJ (8) | | | | | |
|--|---------------|----|-------------|----|-----------------|----|------------|----|-------------|----|-----------------|----|
| | Aantal wel | % | Aantal niet | % | Aantal onbekend | % | Aantal wel | % | Aantal niet | % | Aantal onbekend | % |
| Negatief: opnieuw crimineel gedrag: | | | | | | | | | | | | |
| Gepakt voor nieuwe delicten | 25 | 60 | 9 | 21 | 8 | 19 | 4 | 50 | 4 | 50 | 0 | 0 |
| Positief: condities: | | | | | | | | | | | | |
| Dagbesteding | 26 | 62 | 14 | 33 | 2 | 5 | 5 | 63 | 3 | 38 | 0 | 0 |
| Vaste woonplaats | 32 | 76 | 10 | 24 | 0 | 0 | 7 | 88 | 1 | 13 | 0 | 0 |
| Invulling vrije tijd | 24 | 57 | 10 | 24 | 8 | 19 | 5 | 63 | 2 | 25 | 1 | 13 |
| Eigen inkomen | 18 | 43 | 10 | 24 | 14 | 33 | 4 | 50 | 2 | 25 | 2 | 25 |
| Nieuwe schulden blijven uit | 8 | 19 | 11 | 26 | 23 | 55 | 4 | 50 | 3 | 38 | 1 | 13 |
| Contact ouders | 28 | 67 | 10 | 24 | 4 | 10 | 6 | 75 | 2 | 25 | 0 | 0 |
| Verminderd gebruik middelen | 15 | 36 | 12 | 29 | 15 | 36 | 0 | 0 | 5 | 63 | 3 | 38 |

Van de jongens – voor zover er gegevens zijn – die een detentie achter de rug hadden blijkt 60% (25) een half jaar later opnieuw een delict te hebben gepleegd. Voor de PIJ-jongens geldt een recidive van 50% (vier). Ook op de belangrijkste levensgebieden gaat het met de PIJ-jongens iets beter dan met de detentie-jongens.

In totaal kon uit de gegevens opgemaakt worden dat het met zestien jongens wel goed ging (geen recidive en ook geen grote problemen op de belangrijkste levensgebieden) en met 34 jongens niet (recidive en/of andere problemen).

Verklaring voor het bestendigen van de resultaten

De vraag waarom het met sommige jongens na hun vertrek goed blijft gaan en met andere niet, is lastig te beantwoorden. Wij zijn in onze gegevens nagegaan of er verklaringen te vinden zijn voor deze verschil-

len. Het blijkt dat de verschillende inrichtingen verschillende prestaties leveren. Waardoor deze verschillen veroorzaakt worden, is niet bekend.

Verder zijn wij nagegaan of er op individueel niveau verschillen gevonden kunnen worden tussen de jongens met wie het zes maanden na vertrek nog steeds goed gaat en de jongens bij wie dat niet het geval was. Wij hadden voldoende gegevens over zestien jongens met wie het goed ging en 34 jongens met wie het juist niet zo goed ging. We hebben deze jongens met elkaar vergeleken.

Tabel 12 Vergelijking tussen de jongens met wie het zes maanden na hun vertrek uit de inrichting nog steeds goed gaat en de jongens bij wie dat niet zo is (aantal jongens= 50)

| | Aanwezigheid van een individueel behandel- of verblijfsplan | Tenminste een evaluatie van het plan | Open plaatsing aan het einde van het verblijf | Scholings- en trainingsprogramma | Nazorg |
|----------------|---|--------------------------------------|---|----------------------------------|--------|
| Wel goed (16) | 69% | 37% | 0% | 38% | 81% |
| Niet goed (34) | 75% | 31% | 3% | 9% | 55% |

Tabel 12 geeft het beeld dat de beide groepen jongens ongeveer hetzelfde meegemaakt hebben zo lang zij in de inrichting verbleven. Het aantal open plaatsingen, de aanwezigheid van verblijfs- of behandelplannen en de evaluatie daarvan verschilt nauwelijks van elkaar. Wel zijn er echter aanzienlijke verschillen tussen de wijze waarop de beide groepen jongens bij hun vertrek begeleid worden. De jongens bij wie de resultaten lijken te bestendigen, hebben vaker een scholings- en trainingsprogramma doorlopen en/of hebben vaker een vorm van nazorg ontvangen.

Het onderzoek bestond uit drie delen.

In de eerste plaats is kwantitatieve en kwalitatieve informatie over alle veertien justitiële jeugdinrichtingen verzameld door het voeren van gestructureerde gesprekken, analyseren van de jaarverslagen en door het opvragen van gegevens bij het Ministerie van Justitie. Het doel van dit onderdeel van het onderzoek was om informatie te verzamelen om een prestatievergelijking tussen de justitiële jeugdinrichtingen mogelijk te maken op de volgende gebieden:

- het beleid van de inrichting ten aanzien van verblijf, behandeling en nazorg;
- de organisatie en de bedrijfsvoering (personeel, materieel en financieel) van de inrichting;
- opvattingen van de inrichting over de sturing door DJI, de randvoorwaarden waaronder de inrichtingen moeten werken en de mate waarin delictgedrag van jeugdigen te beïnvloeden is.

Alle verzamelde informatie is ter verificatie voorgelegd aan de instellingen.

In de tweede plaats zijn dossiers geanalyseerd van jeugdigen die bij zes van inrichtingen een detentie of behandeling hebben ondergaan en die in 2005 in vrijheid zijn gesteld. Doel hiervan was om informatie te verzamelen over de resultaten die met detenties of behandelingen bereikt worden. Eerst zijn zes justitiële jeugdinrichtingen geselecteerd. Deze moesten plaats bieden aan strafrechtelijk geplaatste jongens, zoveel mogelijk representatief zijn voor alle inrichtingen samen en er moest spreiding zijn als het gaat om de aard van de geboden capaciteit (opvang, behandeling of beide soorten) en hun rechtsvorm (rijksinrichting of particuliere inrichting). Voor elk van de zes geselecteerde inrichtingen zijn dossiers opgevraagd van jeugdigen die aan de volgende criteria voldoen: het gaat om jongens die op een strafrechtelijke titel in de inrichting geplaatst zijn, waarbij het verblijf in de inrichting langer was dan zestig dagen en die in 2005 zijn uitgestroomd naar de maatschappij. Bij vijf inrichtingen is zo de totale uitstroom in de steekproef betrokken, bij de zesde was die groep te groot en is hieruit een willekeurige selectie gemaakt. Aan de hand van een checklist is informatie verzameld uit de dossiers (van het Ministerie van Justitie, van de instellingen, van de reclasseringsorganisaties, van Work-Wise Nederland en van de Raad voor de Kinderbescherming) over onder andere de inhoud van de verblijfs- of behandelplannen, de problemen van de jongen bij binnenkomst en bij vertrek, gegevens over geplande of geboden nazorg en de toestand van de jongen zes maanden na vertrek. De ingevulde checklists zijn op gestandaardiseerde wijze geanalyseerd en verwerkt met behulp van SPSS.

In de derde plaats zijn ruim vijftien gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van relevante organisaties zoals onder andere de RvdK, de SRN en de Commissie Gedragsinterventies Justitie.

Een uitgebreide methodologische verantwoording is te vinden in deel III van dit onderzoek en is te vinden op www.rekenkamer.nl.

| | |
|------------------------------------|--|
| Begeleiding | Zorg voor jeugdigen in opvanginrichtingen, omvat zowel opvoeding, verzorging als onderwijs |
| Behandeling | Zorg voor jeugdigen in behandelinrichtingen, omvat naast begeleiding ook therapeutische activiteiten |
| Behandel- inrichting | Alle inrichtingen die over een behandelafdeling beschikken (dus zowel behandelinrichtingen als behandelafdelingen van gemengde inrichtingen) |
| Bjj | Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen |
| BZK | (Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| DJI | Dienst Justitiële Inrichtingen |
| EU | Europese Unie |
| FOBA | Forensische Observatie en Begeleidings Afdeling |
| Gecombi- neerde inrichtingen | Inrichtingen waar zowel behandelafdelingen als opvangafdelingen zijn |
| GGZ | Geestelijke gezondheidszorg |
| Halt | Het alternatief (leer- of werkstraf die wordt opgelegd aan jeugdigen die voor de eerste keer een licht vergrijp hebben gepleegd) |
| hbo | Hoger beroepsonderwijs |
| JCO | Justitieel casusoverleg |
| JJI | Justitiële jeugdinrichting |
| mbo | Middelbaar beroepsonderwijs |
| OM | Openbaar Ministerie |
| Opvang- inrichting | Alle inrichtingen die over een opvangafdeling beschikken: dus zowel opvanginrichtingen en opvangafdelingen van gemengde inrichtingen |
| OTS | Ondertoezichtstelling |
| P&C | Planning & Control |
| PIJ | Plaatsing in een jeugdinrichting |
| PV | Proces-verbaal |
| RvdK | Raad voor de Kinderbescherming |
| RWT | Rechtspersoon met een wettelijke taak |
| SRN | Stichting Reclassering Nederland |
| STP | Scholings- en trainingsprogramma |
| SVG | Stichting Verslavingsreclassering GGZ |
| TK | Tweede Kamer |
| TULP | Registratiesysteem van het Ministerie van Justitie |
| VWS | (Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport |
| WODC | Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (van het Ministerie van Justitie) |

LITERATUURLIJST

Publicaties

Adviesbureau van Montfoort (2007). *Landelijk Kader instrumentarium jeugdstrafrecht*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2002). *Preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 282, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (z.d.). www.rekenkamer.nl.

Baas, N. J. (2005). *Wegen naar het rechte pad*. Den Haag: WODC.

Bartels, A. A. (2001). *Behandeling van jeugdige delinquenten volgens het competentiemodel*. *Kind en Adolescent*, 4, 211–226.

Beemker, L. G. M. & Bijl, B. (2003). *Van invoering naar uitvoering; een eerste evaluatie van de implementatie van het competentiemodel in vier justitiële jeugdinrichtingen*. Duivendrecht: PI Research.

Bernasco, W. (2001). *Trajectvorming in en rond de justitiële jeugdinrichtingen*. Den Haag: WODC.

Blom, M. & Laan, A. M. van der (2006). *Monitor Jeugd Terecht 2006*. Den Haag: WODC.

Boendermaker, L. & Yperen, T. van (2003). *Kansen in de keten; een gemeenschappelijk referentiekader voor de justitiële jeugdinrichtingen*. Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen, Sector Directie Justitiële Jeugdinrichtingen.

Bos, J. e.a. (2006). *Nachtdetentie voor jeugdigen in voorlopige hechtenis; eindrapport*. Amsterdam: Regioplan.

BZK & Justitie (2002a). *Naar een veiliger samenleving; Brief met het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 684, nr. 1.

BZK & Justitie (2002b). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2003; Brief bij aanbieding van het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 VII en VI, nr. 6.

Dienst Justitiële Inrichtingen (z.d.). www.dji.nl, geraadpleegd op 1 februari 2007.

Dienst Justitiële Jeugdinrichtingen (2002). *Justitiële Jeugdinrichtingen*. Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen, afdeling Communicatie en Externe Betrekkingen.

Dienst Justitiële Inrichtingen (2004). *Planning & Control 2005. Handleiding Justitiële Jeugdinrichtingen*. Den Haag: eigen beheer.

Doek, J. E. & Vlaardingerbroek P. (2006). *Jeugdrecht en jeugdzorg*. 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.

Duijkers, M. D. F. G. M. (2000), *Vaststelling van een Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en daarmee verband houdende wijzigingen; Motie over de onwenselijkheid dat civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatsten in dezelfde inrichting onder hetzelfde regime vallen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 016, nr. 13. Den Haag: Sdu.

Eijck, S. R. A. van (2006a) *Koersen op het kind; Sturingsadvies deel 1*. Den Haag: projectbureau Operatie Jong.

Eijck, S. R. A. van (2006b). *Koersen op het kind; Sturingsadvies deel 2; Kompas voor het nieuwe kabinet*. Den Haag: eigen beheer.

Eggen, A. Th. J. (red.) & Heide, W. van der (red.) (2005). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2004; ontwikkelingen en samenhangen*. Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

Geest, V. van der, Bijleveld, C., & Wijkman, N. (2005). *Delinquentie na behandeling; Een verkennend onderzoek naar geregistreeerde justitie-contacten, persoonlijke en omgevingskenmerken van jongeren uit een behandelinrichting*. Leiden: NSCR.

Graaf, M. de, Schouten R. & Konijn C. (2005). *De Nederlandse jeugdzorg in cijfers 1998–2002*. Alkmaar: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.

Imkamp, F. M. J. A. (2006). *Nieuwe sanctiemogelijkheden onder het vergrootglas. Congresmap Functionaliteit Jeugdstraffen; benadering van straffen, praktijkvoorbeelden, varianten en nazorg*. Utrecht: Elsevier Congressen.

Inspectie Jeugdzorg (2006). *Een betere terugkeer in de maatschappij; De uitvoering van STP en proefverlof in de praktijk*. Utrecht: eigen beheer.

Inspectie Jeugdzorg (2007). *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's*. Utrecht: eigen beheer.

Jeugd Terecht; Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003–2006 (2002). Den Haag: eigen beheer.

Justitie (z.d). www.justitie.nl, geraadpleegd op 15 maart 2007.

Justitie (2002a). *Nota Vasthoudend en effectief; Versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 292, nrs. 1–2.

Justitie (2005a). *Projectplan nazorg*. Den Haag: Directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sanctie, projectgroep nazorg.

Justitie (2006a). *Aanpak veelplegers; feiten en achtergronden*. Den Haag: Directie Voorlichting.

Justitie (2006b). *Jeugdcriminaliteit; voorkomen van eerste delicten en verminderen van recidive*. Den Haag: eigen beheer.

Justitie (2006f). *Brief aan de Tweede Kamer over het onderwerp Justitiële Jeugdinrichtingen; Pij-brief*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 24 587 en 28 741, nr. 183. Den Haag: Sdu.

Justitie (2006g). *Een visie op de justitiële jeugdinrichtingen in het strafrechtelijk traject*. Den Haag: eigen beheer.

Justitie & VWS (2006). *Brief aan de Tweede Kamer over het onderwerp Jeugdzorg 2005–2008; over de overheveling van de justitiële jeugdinrichtingen naar de jeugdzorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 815, nr. 92. Den Haag: Sdu.

Justitie (2007). Brief aan de Tweede Kamer bij de aanbidding van het rapport *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's* vergezeld van de beleidsreactie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 24 587, nr. 232. Den Haag: Sdu.

Knaap, L. M. van der, Nijssen, L. T. J. & Bogaerts, S. (2006). *Geweld verslagen. Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein*. Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

Kruissink, M. & Verwers, C. (2002). *Jeugdreclassering in de praktijk*. Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

Liefaard T. (2005). *Toegang tot de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Oosterbeek, W. (2005). *Vet vast; Het leven in jeugdinrichting De Doggershoek*. Wormer: Inmerc.

Openbaar Ministerie (z.d.). www.om.nl, geraadpleegd op 12 februari 2007.

Poppel, J. W. M. J. van e.a. (2005)., *Evaluatie Justitieel Casusoverleg Jeugd*, Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies.

Programma Terugdringen Recidive; draaiboek samenwerking/terugdringen recidive (2006). Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen.

Raad van de Kinderbescherming (z.d.). www.kinderbescherming.nl, geraadpleegd op 12 februari 2007.

Raad voor de Kinderbescherming (2005). *Jaarbericht 2004*. Utrecht: eigen beheer.

Slot, N. W., & Spanjaard, H. J. M. (1999). *Competentievergroting in de residentiële jeugdzorg*. Baarn: Intro.

Tweede Kamer (2006). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2007; Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 VI, nr. 24. Den Haag: Sdu.

VWS (2006a). *Jeugdagenda. Brief aan de Tweede Kamer met jaarlijkse voortgangsrapportage Operatie Jong en kabinetsreactie op onder meer sturingsadvies «Koersen op het kind»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 284 en 29 815, nr. 21. Den Haag: Sdu.

VWS (2006b). *Brief aan de Tweede Kamer over het onderwerp Jeugdzorg 2005–2008; met voortgangsrapportage beleid en uitvoering jeugdzorg, en actualisering onderdelen landelijk beleidskader jeugdzorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 815, nr. 87. Den Haag: Sdu.

Wartna, B. S. J. (1999). Recidive-onderzoek in Nederland. *Tijdschrift voor Criminologie*, 1, 40–56.

Wartna, B. S. J., Blom, M. & Tollenaar, N. (2004). *De WODC-Recidivemonitor*. Den Haag: WODC.

Wartna, B. S. J., Tollenaar, N., & Essers, A. A. M. (2005a). *Door na de gevangenis. Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-gedetineerden*. Meppel: Boom Juridische uitgevers.

Wartna, B. S. J. (2005b). *Evaluatie van daderprogramma's; Een wegwijzer voor onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies speciaal gericht op het terug dringen van recidive*. Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

Wartna, B. S. J., Harbachi, S. el & Laan, A.M. van der (2005c). *Jong vast; Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen*. Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

Wartna, B. S. J., Kalidien, S. N., Tollenaar, N. & Essers, A. A. M. (2006). *Strafrechtelijke recidive van jongeren uit justitiële jeugdinrichtingen, uitstroomperiode 1997–2003*. Den Haag: WODC.

Wigboldus, E. H. M. (2002). *Opvoedend handelen in een justitiële jeugdinrichting; Systematisering van het behandelaanbod binnen Rentray*. Groningen: Pedagogiek en Justitie.

WODC (z.d.). www.wodc.nl, geraadpleegd op 15 maart 2007.

Wet- en regelgeving

Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen. College van procureurs-generaal. Aanwijzing i.d.z.v. artikel 130, lid 4, Wet RO. (voormalige Aanwijzing verbaliseringsbeleid en procesbeschrijving minderjarigen (1999)

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.

Gedragbeïnvloeding jeugdigen. Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdzorg met het oog op verruiming van de mogelijkheden tot gedragbeïnvloeding van jeugdigen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 332, nrs. 1–3.

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

Regeling vrijwillige begeleiding jeugdreclassering. Regeling van de Minister van Justitie van 12 januari 2005, nr. 5328243/04/DJJ, houdende aanwijzing van gevallen waarin de Raad voor de Kinderbescherming de stichting kan inschakelen voor vrijwillige begeleiding van een jeugdige.

Richtlijn voor strafvordering jeugd. College van procureurs-generaal.
Aanwijzing i.d.z.v. artikel 130 lid 4 Wet RO. (voormalige Richtlijn voor
strafvordering kindzaken (misdrijven) 1999).

Wet op de Jeugdzorg. Wet van 22 april 2004, houdende regeling van de
aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg.

Wetboek van Strafrecht

Wetboek van Strafvordering