

Vergaderjaar 2011–2012

**31 215**

## **Wijziging van enkele belastingwetten (Belastingplan 2008)**

**Nr. 9**

### **LIJST VAN VRAGEN**

Vastgesteld 16 mei 2012

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie en de vaste commissie voor de Rijksuitgaven hebben over het rapport « Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen » van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 31 215, nr. 8) de navolgende vragen ter beantwoording aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop bij brief van 16 mei 2012 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,  
De Roon

De voorzitter van de vaste commissie voor de Rijksuitgaven,  
Van Gerven

Adjunct-griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,  
Van Doorn

## **Antwoorden Algemene Rekenkamer bij vragen<sup>1</sup> van de Tweede Kamer over het rapport Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen; Terugblik**

1

*Hoeveel geld wordt besteed aan de preventie van jeugdcriminaliteit?*

In 2007 hebben wij onderzoek gedaan of een geslaagde resocialisatie van de jeugdige na afloop van verblijf in de justitiële jeugdinrichting (kortweg JJI) mede afhankelijk is van de kwaliteit en intensiteit waarmee de JJI de jeugdige al tijdens zijn verblijf voorbereidt op de periode ná zijn vertrek.<sup>2</sup> Wij concludeerden toen dat over de effectiviteit van JJI's veel te weinig bekend was en dat over wat wél bekend was, wij ons grote zorgen maakten. Wij onderscheidden toen drie factoren die centraal staan voor een geslaagde resocialisatie: planmatig werken, geleidelijke overgangen en nazorg. In samenhang met deze factoren hebben wij een breed palet aan aanbevelingen gedaan om juiste randvoorwaarden te creëren voor die geslaagde resocialisatie.

In ons onderzoek *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen; Terugblik* (kortweg *Terugblik* genoemd) zijn wij nagegaan of onze aanbevelingen opgevolgd zijn én of de getroffen maatregelen er aan bijdragen dat jeugdigen na verblijf in een JJI succesvol terugkeren naar de maatschappij en dus geen delicten meer plegen (niet recidiveren).

In de onderhavige *Terugblik* hebben wij dus geen onderzoek gedaan naar de uitgaven van de preventie van jeugdcriminaliteit.

2

*Wat wordt precies met het geld voor preventie van jeugdcriminaliteit gedaan?*

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de uitgaven van de preventie van jeugdcriminaliteit.

3

*Welke resultaten zijn behaald met de preventie bij jeugdigen?*

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de preventie van de jeugdcriminaliteit.

4

*Is er onderzoek beschikbaar naar de achtergrondkenmerken van jeugdigen die in Justitiële Jeugdinrichtingen (hierna: JJI's) zitten?*

Jaarlijks brengt de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) het document *JJI in getal* uit. Ons rapport is gebaseerd op het document *JJI in getal 2006–2010*<sup>3</sup>. Een actuele versie zal naar verwachting in medio 2012 verschijnen. DJI neemt de volgende achtergrondkenmerken op: samenstelling van instroom en populatie naar categorie (opvang, behandeling), verblijfstitel (preventieve hechtenis, jeugd detentie, PIJ-maatregel, vreemdeling) en persoonskenmerken (geslacht, leeftijd, geboorteland, nationaliteit). DJI meet deze kenmerken per jaar, zodat de dienst de ontwikkelingen goed kan volgen.

5

*Zijn er verschillen in achtergrondkenmerken tussen JJI-jeugdigen en kinderen in de JeugdzorgPlus?*

Wij hebben in onze brief over de Gesloten Jeugdzorg<sup>4</sup> aangegeven dat er geen informatie beschikbaar is over omvang en samenstelling van de

<sup>1</sup> De vragen van de Tweede Kamer zijn hier exact weergegeven zoals ze aan de Algemene Rekenkamer zijn voorgelegd; aan de formuleringen is niets veranderd.

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

<sup>3</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen, 2011. *JJI in getal 2006–2010*. Den Haag: Sdu.

<sup>4</sup> Algemene Rekenkamer (2010). *Bevindingen Algemene Rekenkamer instroom, doorstroom en uitstroom (gesloten) jeugdzorg*. Brief aan de Tweede Kamer, d.d. 10 maart 2010. Kenmerk: 10 001 353 R. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

stromen in de jeugdzorg, ook niet over stromen tussen diverse jeugdzorgvoorzieningen.

In algemene zin is er een verschilpunt: jeugdigen in een JJI hebben altijd een delict gepleegd; jeugdigen in een JeugdzorgPlus-instelling kunnen een delict gepleegd hebben.

6

*Hoe beoordeelt de Algemene Rekenkamer de financieringssystematiek in het gevangeniswezen? Leidt dit tot problemen zodra er schommelingen zijn, zoals nu gebeurt met de leegstand?*

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de financieringssystematiek en mogelijke consequenties daarvan op schommelingen in het gevangeniswezen. Wel hebben wij geconstateerd dat de staatssecretaris van VenJ sinds najaar 2010 maatregelen heeft genomen om de leegstand in JJI's te verminderen en dat hij de Tweede Kamer daarover regelmatig informeert.

7

*Heeft de Algemene Rekenkamer verschillen geconstateerd in prestaties en werkwijzen van rijks- en particuliere instellingen? Zo ja, welke?*

In 2007 concludeerden wij dat de JJI's hun taak niet waarmaakten en hebben we aanbevelingen geformuleerd om onder andere de randvoorwaarden waaraan JJI's moeten voldoen, te verbeteren (zie ons antwoord op vraag 1). In onze *Terugblik* constateren wij dat zowel de rijksinstellingen als particuliere instellingen beschikken over en gebruik maken van dezelfde randvoorwaarden om voldoende kwaliteit van detentie, behandeling en nazorg van criminele jeugdigen te verzorgen. Wij vinden dat een belangrijke verbetering.

8

*Hoe beoordeelt de Algemene Rekenkamer met de kennis van 2012 over haar eigen aanbevelingen van 2007 die allemaal overgenomen en geïmplementeerd zijn door de verantwoordelijke bewindsleden van het ministerie van Veiligheid en Justitie?*

Wij hebben in ons rapport uit 2007 een breed palet aan aanbevelingen gedaan (zie ons antwoord op vraag 1). De toenmalige staatssecretaris van Justitie heeft onze aanbevelingen opgepakt. Dat deed zij mede in het licht van verbetertrajecten die al waren ingezet: verbetertrajecten op basis van het rapport van de gezamenlijke inspecties<sup>1</sup> en verbetertrajecten op basis van de zogenoemde PIJ-brief<sup>2</sup>. Dit totaal aan verbetermaatregelen is in de jaren 2008 tot medio 2011 geïmplementeerd. Hierdoor zijn medio 2011 de randvoorwaarden aanwezig voor een voldoende kwaliteit van detentie, behandeling en nazorg. Wij constateren in onze *Terugblik* dat onze aanbevelingen een bijdrage hebben geleverd aan de verbeteringen die inmiddels zichtbaar zijn. De eerste effecten van de verbetermaatregelen komen in de periode 2013–2015 beschikbaar. Het gaat dan niet alleen om de effecten van deze maatregelen op succesvolle terugkeer naar de maatschappij van criminele jeugdigen, maar ook op de kosteneffectiviteit van de geïmplementeerde maatregelen.

9

*Hoe effectief acht de Algemene Rekenkamer de eigen aanbevelingen uit 2007 in die zin dat deze eraan bijdragen dat criminele jeugdigen na hun detentie, behandeling en nazorg succesvol terugkeren in de maatschappij en dus geen delicten meer plegen, niet recidiveren en daadwerkelijk participeren, bijvoorbeeld op school of in de vorm van een baan?*

<sup>1</sup> Inspectie jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie voor de Sanctietoepassing (2007). *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 24 587 en 28 741, nr. 232. Den Haag: Sdu.

<sup>2</sup> Justitie (2006), *Brief van de staatssecretaris van Justitie inzake Justitiële inrichtingen/Jeugdcriminaliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 24 587 en 28 741, nr. 183. Den Haag: Sdu.

In ons onderzoek uit 2007 hebben wij drie factoren centraal gesteld voor een succesvolle terugkeer van criminele jeugdigen naar de maatschappij (zie ons antwoord op vraag 1). Per factor hebben wij specifieke aanbevelingen geformuleerd. Wij noemen hier per factor ter illustratie een paar aanbevelingen:

- zorgen voor planmatig werken: ontwikkelen en toepassen bewezen interventies door JJI's, overstappen op elektronische dossiervorming per jeugdige met alle benodigde informatie van de uitvoerders;
- bevorderen geleidelijke overgangen: meer sanctiemodaliteiten ontwikkelen die niet samengaan met een gesloten plaatsing, oppakken problemen rondom Scholings- en Trainingsprogramma's, begeleiding van de jeugdigen door de jeugdreclassering al tijdens verblijf in JJI;
- zorgen voor goede nazorg: alle jeugdigen krijgen verplicht nazorg, criminele jeugdigen na vrijlating uit een JJI blijven volgen, om meer informatie te krijgen over welke behandelingen of interventies effectief zijn.

Wij constateren in onze *Terugblik* dat de randvoorwaarden voor de nazorg aanwezig zijn. De laatste maatregel die de staatssecretaris in dit kader ingevoerd heeft, is de verplichte nazorg voor jeugdigen met een PIJ-maatregel (met ingang van juli 2011). De eerste effecten van de verbetermaatregelen komen in de periode 2013–2015 beschikbaar (zie verder ons antwoord onder vraag 8). Het Ministerie van VenJ beschikt inmiddels over informatiesystemen<sup>1</sup> met relevante informatie per jeugdige. Hierin zijn de relevante gegevens per jeugdige opgenomen, zodat deze eerste effecten ook daadwerkelijk zichtbaar gemaakt kunnen worden.

#### 10

*Kan de Algemene Rekenkamer aangeven waar het aan ligt dat de kosten per dag van een plaats in een JJI met 83%, dat is € 563,- per plaats per dag exclusief onderwijs en begeleiding door reclassering, gestegen zijn in de periode 2007–2010? Zo ja, kan dit worden uitgesplitst? Zo nee, waarom niet?*

De prijsstijging van 83% betreft een nominale stijging van de gemiddelde kosten per dag per plaats in de periode 2007–2012. In algemene zin hangt deze prijsstijging samen met de kwaliteitsmaatregelen die in deze periode genomen zijn (63% van de totale stijging, exclusief brandveiligheid) en met de algemene kosten die over minder plaatsen verdeeld moesten worden (28%). Ten aanzien van dit tweede punt is het relevant te melden dat 6% van de totale kostenstijging samenhangt met de scheiding van straf- en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen. De onderstaande tabel bevat een nadere specificatie (gebaseerd op het overzicht op pagina 37 van onze *Terugblik*).

Elementen	In procenten van totale stijging 2007–2012 (=100%)
Kwaliteitsimpuls	46
Bevorderen kleinschaligheid	17
Brandveiligheid	9
Scheiding straf- en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen	6
Overig	22

#### 11

*Kan de Algemene Rekenkamer concluderen dat de resultaten en effecten van de kwaliteitsmaatregelen niet in verhouding staan tot de gemaakte kosten, gegeven het feit dat de kosten per plaats per dag in een JJI geëxplodeerd zijn in de periode 2007–2010 en de resultaten van de*

<sup>1</sup> Het gaat hier om het vernieuwde beheersysteem van DJI en om GCOS (Geïntegreerd Casusoverleg Ondersteunend Systeem). Wij verwijzen hiervoor naar onze *Terugblik*, pagina 14.

*genomen kwaliteitsmaatregelen op advies van de Algemene Rekenkamer niet inzichtelijk zijn, maar wel duidelijk is dat het hoofddoel van het verlagen van de recidivecijfers en succesvol terugkeren naar de maatschappij slechts beperkt gelukt is? Zo ja, welke consequenties trekt de Algemene Rekenkamer hieruit? Zo nee, waarom niet?*

In 2007 concludeerden wij dat over de effectiviteit van JJI's veel te weinig bekend was en dat over wat wél bekend was, wij ons grote zorgen maakten. Rondom de drie centrale factoren van planmatig werken, geleidelijke overgangen en nazorg hebben wij een breed palet aan aanbevelingen geformuleerd om de juiste randvoorwaarden te creëren voor een geslaagde terugkeer in de maatschappij.

Wij concluderen in onze *Terugblik* dat deze randvoorwaarden inderdaad tot stand zijn gekomen. Tegelijkertijd constateren wij dat met deze kwaliteitsverbetering een forse financiële investering samenhangt, hetgeen overigens (zeker initieel) te verwachten was. Zoals in ons antwoord op vraag 8 aangegeven, verwachten wij dat de eerste effecten in de periode 2013–2015 zichtbaar zullen worden. Op dat moment kan de relatie worden gelegd tussen de ingevoerde kwaliteitsmaatregelen, de resultaten en effecten alsmede de prijs die daarmee samenhangt. Wij hebben daarom de aanbeveling aan de staatssecretaris gedaan, dat hij de effecten in beeld brengt. Met de beschikbaarheid van nieuwe informatie-systemen achten wij hem daartoe in staat (zie ons antwoord op vraag 9).

12

*Hoeveel JJI-locaties zijn omgevormd tot JeugdzorgPlus-locaties?*

Dit hebben wij niet onderzocht. Deze informatie is bij het Ministerie van VenJ beschikbaar.

13

*Als de huidige praktijk is dat steeds meer jeugdigen eerder zorg en behandeling en alternatieve sancties krijgen dan opsluiting in een jeugdinrichting zoals voorheen, in hoeverre zijn de huidige recidivecijfers dan eigenlijk nog te vergelijken met die van 2007? Is het zo dat de doelgroep in JJI's thans zwaarder is?*

De meest actuele recidivecijfers die momenteel beschikbaar zijn, zijn gebaseerd op de uitstroom van jeugdigen uit een JJI in 2008 (WODC, december 2011)<sup>1</sup>. Het terugvalgedrag van deze jeugdigen gedurende 2009 en 2010 is onderzocht en in 2011 vertaald in recidivecijfers. De uitkomsten van deze meting zijn in april 2012 beschikbaar gekomen. De verbetermaatregelen zijn vooral in de jaren 2009 en 2010 geïmplementeerd. Toen zijn ook andere sancties dan opsluiting in een JJI geëffectueerd. De meest actuele recidivecijfers laten dus nog geen relatie zien met de ingevoerde kwaliteitsmaatregelen en andere sancties dan opsluiting.

Welk effect de invoering van andere sancties dan opsluiting in een JJI heeft op de populatie in JJI's, is ons onbekend.

14

*Welke gevolgen hebben de voorgenomen ombuigingen van de toename van het gemeentefonds op de nazorg van jeugdige criminelen?*

De middelen voor de nazorg aan jeugdige criminelen komen uit de algemene middelen van het gemeentefonds. Wij signaleren dat de voorgenomen bezuinigingen op het accres van het gemeentefonds mogelijk van invloed zijn op de financiering van de nazorg door gemeenten. De afzonderlijke gemeenten zullen elk vanuit de eigen verantwoordelijkheid keuzes maken, waaraan de beschikbare middelen besteed worden. Wij merken hierbij op dat het gaat om voorgenomen

<sup>1</sup> WODC (2011). *Recidivebericht 2002–2008*. Factsheets 2011–05. Den Haag: WODC.

bezuinigingen en dat de Tweede Kamer zich op 29 mei 2012 uitspreekt over mogelijk controversieel te verklaren onderwerpen.

15

*Hoe is de efficiencykorting van 300 mln. exact opgebouwd?*

Wij hebben de efficiencykorting niet onderzocht. Wij beperken ons tot de constatering dat onbekend is hoeveel van de efficiencykorting betrekking heeft op de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Hierbij merken wij dat de overdracht van de jeugdzorg een voornemen is en dat de Tweede Kamer zich op 29 mei 2012 uitspreekt over mogelijk controversieel te verklaren onderwerpen.

16

*Heeft de Algemene Rekenkamer iets kunnen merken van de bezuinigingen op het gemeentefonds, die van invloed kunnen zijn op de financiering van de nazorg?*

Zie ons antwoord op vraag 14. Daarnaast hebben wij van twee gemeenten vernomen dat zij zich zorgen maken over de invloed van de bezuinigingen, omdat de uitgaven voor de nazorg van criminele jeugdigen gefinancierd worden uit de algemene middelen van het gemeentefonds. Deze twee gemeenten hebben de uitgaven voor de nazorg niet geoormerkt, waardoor de huidige bezuinigingen volgens hen een directe bedreiging vormen voor de kwaliteit van de nazorg.

17

*Wat verwacht de Algemene Rekenkamer van de overdracht van de jeugdzorg (inclusief jeugdreclassering) naar de gemeenten, die gepaard gaat met 300 mln. aan bezuinigingen? Welke invloed zal dit hebben op de kwaliteit van bijvoorbeeld recidivebestrijding?*

Met de voorgenomen overdracht van jeugdzorg vindt een efficiencykorting plaats, waarvan wij niet weten of deze haar weerslag zal hebben op de beschikbare financiële middelen voor de jeugdreclassering en jeugdbescherming (zie ons antwoord op de vragen 14 en 15). Daarnaast merken wij op dat deze overdracht voorgenomen is en dat de Tweede Kamer zich op 29 mei 2012 uitspreekt over mogelijk controversieel te verklaren onderwerpen, nu de staatssecretaris van VenJ demissionair is. Op 20 maart 2012 heeft de staatssecretaris van VenJ aan de Tweede Kamer een brief gestuurd met de Transitieagenda Jeugdzorg.<sup>1</sup> Daarin geeft de staatssecretaris aan dat in 2012 tussen het Rijk, de VNG en het IPO specifieke voorwaarden zullen afspreken voor de decentralisatie van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. De volgende thema's zullen uitgewerkt worden: leveringsplicht, kwaliteitseisen aan gemeenten en uitvoerende instellingen, bovenlokale samenwerking, toezicht en verantwoording en passende financiële afspraken binnen het algemene financiële arrangement.

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de mogelijke invloed van deze efficiencykorting op de recidivebestrijding.

18

*Welke gegevens heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie volgens de Algemene Rekenkamer nodig om een goed inzicht te hebben in de maatschappelijke effecten van de detentie, nazorg en behandeling van jeugdigen?*

Wij onderscheiden in ons rapport de volgende soorten gegevens:

<sup>1</sup> Ministerie van VenJ (2012). Brief van de staatssecretarissen van VWS en VenJ *Jeugdzorg; Bijlage met Transitieagenda Jeugdzorg; Gezamenlijke agenda Rijk/VNG/ IPO*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 839, nr. 189. Den Haag: Sdu.

- eindiagnose van de jeugdige vlak voordat hij de JJI verlaat, zodat de ontwikkeling van de jeugdige tijdens het verblijf in een JJI in beeld komt;
- terugvalgedrag van de jeugdige na een en meer jaren; dit terugvalgedrag kan gerelateerd worden aan de ontwikkeling die een jeugdige heeft doorgemaakt tijdens verblijf in een JJI.

19

*Kent de Algemene Rekenkamer het WODC rapport «Het kennisfundament t.b.v. de aanpak van criminele Marokkaanse jongeren»? Kan op basis van het overzicht van de hier gepresenteerde en toegelichte bewezen effectieve interventies voor criminele jongeren (dus niet alleen bewezen effectief voor criminele Marokkaanse en Antilliaanse criminele jongeren) niet veel sneller tot inzicht worden gekomen over wat in te zetten effectieve interventies zijn voor bepaalde jongeren in plaats van weer een nieuw onderzoek door het WODC te laten doen, zoals het kabinet voorstelt? Zo ja, welke aanbeveling van de Algemene Rekenkamer wordt hiermee onderstreept of toegevoegd en wat betekent dit voor de tijdsplanning? Zo nee, waarom niet?*

Wij zijn op de hoogte van dit rapport uit 2008, alsmede van het afzonderlijk supplement aangaande Antilliaanse jongeren uit 2009. Deze rapporten ontsluiten de kennis over de oorzaken van de relatief hoge criminaliteitscijfers onder Marokkaanse en Antilliaanse jongeren (sociaal-economische achterstanden en culturele factoren). De rapporten bevatten theorieën over effectieve interventies, over mechanismen die ervoor zorgen dat interventies werken in het tegengaan van criminaliteit en voorkomen van recidive. De tien erkende gedragsinterventies betreffen concrete interventies die in JJI's toegepast kunnen worden (zie pagina 38 van ons rapport). In oktober 2011 waren nog geen effectevaluaties van deze gedragsinterventies beschikbaar, omdat ze nog te kort in gebruik zijn. Dit alles onderstreept onze aanbeveling over het belang van inzicht in de nieuwe aanpak in JJI's, waaronder het evidence-based werken.

20

*Hoe beoordeelt de Algemene Rekenkamer de nazorg die door de gemeentes wordt geboden? Is deze van voldoende niveau? Kan dit worden toegelicht? Wat kan en mag er van gemeentes worden verwacht? Hoe uit zich het verschil dat in 2007 de gemeentes in algemene zin verantwoordelijk waren voor de nazorg en dat de gemeentes zich tegenwoordig bewust zijn van deze verantwoordelijkheid?*

In 2007 ontbraken richtlijnen voor de nazorg. Daarnaast ontbrak bij gemeenten het besef dat criminele jeugdigen die een JJI verlaten, extra zorg en begeleiding nodig hebben. Wij constateren in onze *Terugblik* dat de nazorg geprotocolleerd is<sup>1</sup> en dat de nazorg expliciet onderdeel uitmaakt van het gehele traject dat een jeugdige doorloopt van binnenkomst in een JJI tot en met de afloop van de sanctie. De nazorgprotocollen bevatten richtlijnen met de definitie van nazorg en de verantwoordelijkheden van diverse partijen waaronder de gemeenten. Dit alles vinden wij een belangrijke stap vooruit.

In het kader van ons onderzoek hebben wij twee gemeenten bezocht en zijn wij bij andere gesprekspartners nagegaan wat de aanpak bij gemeenten is. Onze algemene bevinding is dat gemeenten zich bewust zijn geworden van hun verantwoordelijkheid voor de nazorg. Op grond van deze onderzoeksmethode kunnen wij geen uitspraken doen of alle gemeenten daadwerkelijk hun verantwoordelijkheid nemen en/of de geboden nazorg voldoet aan de in de protocollen gestelde eisen.

<sup>1</sup> Justitie (2007). *Verantwoordelijkheidskader Nazorg Jeugd*. Den Haag: Ministerie van Justitie; VNG (2009), *Handreiking nazorg jeugdige ex-gedetineerden: Nazorg verzorgd*. Den Haag: Drukkerij Excelsior.

21

*Hoeveel plaatsen staan leeg voor het gereserveerde bedrag van 100 mln. per jaar?*

Het bedrag dat wij in ons rapport aanhalen, is gebaseerd op een leegstand van 500 plaatsen.<sup>1</sup> Inmiddels is de leegstand teruggedrongen. Het ministerie gaat momenteel uit van een capaciteit van 950 plaatsen, waarvan 150 plaatsen in reserve blijven. De kosten die met deze 150 plaatsen samenhangen, schat het ministerie op € 7,9 miljoen.<sup>2</sup>

22

*Welke gegevens ontbreken om een betrouwbaar beeld te krijgen over de kosten van de ketenpartners anders dan de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)?*

De volgende gegevens ontbreken:

- de kosten voor het voortraject;
- de kosten anders dan die DJI maakt voor criminele jeugdigen tijdens het verblijf van jeugdigen in een JJI;
- de kosten voor de nazorg.

Al deze kosten zijn moeilijk te bepalen, omdat diverse uitvoeringsorganisaties (waaronder de Raad voor de Kinderbescherming en jeugdreclassering), gefinancierd worden via een vaste prijs voor de hoeveelheid producten/diensten die zij leveren. Deze kosten zijn niet of lastig toe te rekenen aan de doelgroep van criminele jeugdigen in een JJI. De uitvoeringsorganisaties bedienen namelijk een veel grotere doelgroep dan alleen JJI-jeugdigen. Bovendien belemmeren de verschillende definities van jeugdigen, die uitvoeringsorganisaties hanteren, het inzichtelijk maken van de kosten van de keten.

23

*Kan meer inzicht worden gegeven in de samenstelling van de dagprijs van € 563? Is de sterke stijging vooral veroorzaakt door kwaliteitsverbetering? Kan dit worden toegelicht?*

In ons antwoord op vraag 10 staat de samenstelling van de prijsverhoging. Daaruit blijkt dat 63% van de stijging direct samenhangt met kwaliteitsverbetering en daarnaast 9% met brandveiligheid.

24

*Kan de Algemene Rekenkamer het voorstel om indicatoren te ontwikkelen die inzicht geven in het traject van de jeugdige en om een methode te ontwikkelen om de effecten op de jeugdige te meten nader toelichten? Hoe stelt de Algemene Rekenkamer zich dit concreet voor en hoe ziet dit er praktisch uit?*

Wij onderscheiden twee trajecten:

- traject van het meten van prestaties: ontvangen de criminele jeugdigen in JJI's de behandeling en nazorg waar ze recht op hebben;
- traject van het meten van effecten: welk effect hebben de kwaliteitsmaatregelen gehad op het terugvalgedrag van jeugdigen, zowel op kortere als op langere termijn.

Het ministerie kan het eerste traject in 2012 (laten) uitvoeren. Op basis van reeds beschikbare informatiesystemen kan het ministerie nagaan of voor iedere jeugdige een perspectief- en nazorgplan opgesteld is en of de daarin vastgelegde afspraken nagekomen zijn (zie ook ons antwoord op vraag 9). Op basis hiervan kan de staatssecretaris voor de begroting en het jaarverslag prestatie-indicatoren vaststellen.

Het ministerie kan het tweede traject gefaseerd (laten) aanpakken. In 2012/2013 kan het ministerie een methode (laten) ontwikkelen om de

<sup>1</sup> Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie inzake capaciteitsplan Justitiële Jeugdinstelling. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 24 587, nr. 403. Den Haag: Sdu.

<sup>2</sup> VenJ (2012). Begroting van het Ministerie van VenJ 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 VI, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.



maatschappelijke effecten van verblijf, behandeling en nazorg van criminele jeugdigen in JJI's aannemelijk te maken, alsmede de kosteneffectiviteit van deze maatregelen. De einddiagnose speelt hierin een belangrijke rol (zie onze antwoorden op vragen 18 en 26). Met ingang van begin 2013 kunnen de eerste effecten van de getroffen maatregelen aannemelijk gemaakt worden voor criminele jeugdigen die met een lichtere straf dan de PIJ-maatregel de JJI's uitstromen. Met ingang van 2015 kunnen de eerste effecten van de getroffen maatregelen aannemelijk gemaakt worden voor de jeugdigen die met een PIJ-maatregel de JJI's uitstromen.

25

*Wat zou de betrokken individuele jeugdige voor baat hebben bij nieuwe indicatoren en methodes, zoals de Algemene Rekenkamer voorstelt? Leidt dit niet vooral tot meer bureaucratie en minder mogelijkheden met de jongere aan de slag te gaan?*

In 2007 concludeerden wij dat over de effectiviteit van JJI's veel te weinig bekend was, waardoor er onder andere geen zicht bestond op de resultaten van behandeling en nazorg. De JJI's legden ook niet systematisch en realistisch vast welke activiteiten per individuele jeugdige uitgevoerd werden, welke resultaten bereikt werden en welke risico's er waren voor toekomstig crimineel gedrag.

Het Ministerie van VenJ en de ketenpartners beschikken nu over nieuwe informatiesystemen (zie ons antwoord op vraag 9), waardoor deze informatie wél beschikbaar komt. Zo ontstaat inzicht in de effecten van detentie, inclusief de toegepaste bewezen gedragsinterventies. Met deze inzichten kunnen JJI's deze jeugdigen beter behandelen en kan het ministerie een kosten-batenanalyse (laten) maken (zie ons antwoord op vraag 8).

26

*Is de Algemene Rekenkamer van mening dat de aanbeveling effectief is om, teneinde de effecten en kosten van de maatregelen inzichtelijk te maken, naast de begindiagnose ook te gaan werken met een einddiagnose, zoals een plan en verwachtingen ten aanzien van de criminele jeugdige bij verlaten van de JJI? Zo ja, waarom, gelet op het feit dat het een meting betreft die plaatsvindt als de jeugdige nog in een beschermde omgeving zonder verleidingen van de maatschappij verblijft? Zo nee, waarom niet en welke consequenties trekt de Algemene Rekenkamer hieruit?*

Wij vinden een einddiagnose om twee redenen van groot belang. De eerste reden is dat een einddiagnose inzichtelijk maakt of en zo ja welke ontwikkeling een jeugdige doormaakt tijdens verblijf in een JJI. De tweede reden is dat gemeenten op de hoogte zijn van het «instapniveau» van de jeugdige bij terugkeer in de samenleving. De gemeente kan hierdoor anticiperen op de te verlenen hulp en zorg.

Om de overgang van volledige geslotenheid naar openheid te reguleren, stelden wij in 2007 reeds voor om meer «geleidelijke overgangen» te creëren. Deze zijn nu meer mogelijk dan in 2007.

27

*Kan de Algemene Rekenkamer zich voorstellen dat de aanbeveling om te gaan werken met een einddiagnose wellicht meer (kosten)effectief zal zijn als op geregelde tijdstippen, bijvoorbeeld na een half jaar of een jaar, na twee en/of vijf jaar of na terugkeer in de maatschappij wordt gemeten welke de mate van recidive is, welke de vorm van recidive betreft, hoe het staat met de participatie in de maatschappij en welke de vorm daarvan is? Zo ja, is de Algemene Rekenkamer voornemens deze aanbeveling in deze*

*zin aan te passen? Zo nee, waarom niet, zeker nu in deze tijd elke euro zo effectief mogelijk besteed moet worden?*

Deze vraag hebben wij reeds beantwoord bij de vragen 18, 24 en 26.

28

*Is de Algemene Rekenkamer het eens met de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie dat het niet mogelijk is de kosteneffectiviteit van behandeling en nazorg na verblijf in een JJI vast te stellen? Zo nee, waarom niet? Hoe zou dat dan moeten? Hoe moet worden berekend wat de jeugdige precies heeft bereikt in de JJI en wat dat gekost heeft?*

Wij zijn van mening dat het in beeld brengen van de kosteneffectiviteit wel mogelijk is. Een eerste belangrijke stap is het instellen van een einddiagnose (zie ons antwoord op vraag 18). Deze maakt de ontwikkeling van de jeugdige tijdens zijn verblijf in een JJI (of meerdere JJI's) zichtbaar. Daarnaast is bekend hoeveel dagen deze jeugdige in een JJI heeft gezeten. Deze duur kan uitgedrukt worden in kosten (aantal dagen x prijs/dag), eventueel vermeerderd met aanvullende kosten van specifieke behandelingen. De ontwikkeling van een jeugdige kan dan gerelateerd worden aan de kosten.

Een tweede belangrijke stap is om de kosteneffectiviteit op langere termijn in beeld te brengen, met kennis over een al dan niet geslaagde terugkeer in de samenleving van deze criminele jeugdigen.

29

*Wat wordt er precies bedoeld met een einddiagnose van een jongere die een JJI verlaat? Door wie zou zo'n diagnose moeten worden gemaakt? Welke inzicht zou dit bieden? Wat schiet de desbetreffende jeugdige er mee op?*

Wij hebben de einddiagnose beschreven in ons antwoord op vraag 18. De inzichten die hiermee verkregen worden, ook voor de jeugdigen zelf, staan beschreven in onze antwoorden op de vragen 24 en 26. Wij hebben in ons onderzoek geen nadere eisen gesteld aan deze einddiagnose.

30

*Hoe groot is het verschil in de kosten per plaats per dag tussen particuliere instellingen en rijksinstellingen?*

Wij zijn in ons rapport uitgegaan van gemiddelde nominale kostprijzen per dag per plaats. Wij hebben een verdere specificatie van kostprijzen niet onderzocht.

31

*Wat zijn de redenen voor de enorme stijging van de gemiddelde kostprijs per dag per plaats die DJI vergoedt aan de JJI's, gelet op het feit dat deze met 83% is gestegen ten opzichte van 2007?*

Zie ons antwoord op vraag 10.

32

*Welk effect heeft de verschraving van het onderwijsaanbod in de jeugddentent op de behandeling van jeugdige criminelen?*

Wij hebben het onderwijsaanbod in de JJI's niet onderzocht.

33

*Welke factoren zorgen voor de verschraving in het onderwijsaanbod in de JJI's?*

Wij hebben het onderwijsaanbod in de JJI's niet onderzocht.

34

*Welke verbetermaatregelen worden er gerealiseerd met de ingeboekte 7 mln. per jaar?*

Het gaat om professionalisering van het personeel (scholing huidig personeel richting hbo-niveau, certificering toepassing gedragsinterventies, meer kinder- en jeugdpsychiaters en meer gedragswetenschappers), groepsverkleining en brandbeveiliging.

35

*Hoeveel kost gemiddeld de nazorg per uitgestroomde jeugdige?*

Deze kosten zijn onbekend (zie ons antwoord op vraag 22).

36

*Waarom wordt er geen einddiagnose gesteld wanneer een criminele jeugdige een JJI verlaat?*

Wij hebben in ons onderzoek alleen geconstateerd dat deze einddiagnose er niet is. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de redenen daarvan.

37

*Hoe kan een uitstroomgemeente zonder een einddiagnose van een uitgestroomde jeugdige een goed nazorgtraject opzetten?*

Wij constateren in ons rapport dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de zorg voor jeugdigen na afloop van detentie. Op het moment dat de jeugdige onder de reguliere verantwoordelijkheid van de gemeenten valt, is niet duidelijk in welke situatie de jeugdige zich bevindt. Er is namelijk nog geen verplicht testmoment aan het einde van de behandeling van een jeugdige om vast te stellen wat de bereikte resultaten zijn. Vooral voor een jeugdige met een PIJ-maatregel en een intensief behandeltraject is het van belang om te weten of en welke voortgang de jeugdige heeft gemaakt. Dan kunnen ketenpartners daarmee rekening houden tijdens het nazorgtraject.

38

*Hoe kan een uitstroomgemeente het nazorgtraject goed faciliteren als op het gemeentebudget bezuinigd wordt?*

In onze antwoorden op de vragen 14 en 16 (bezuinigingen op het gemeentefonds) alsmede 15 en 17 (efficiëncykorting decentralisatie jeugdzorg) zijn wij ingegaan op de mogelijke gevolgen van de bezuinigingen die de gemeenten kunnen treffen op de nazorg aan criminele jeugdigen. Het is aan de afzonderlijke gemeenten om vanuit de eigen verantwoordelijkheid afwegingen en keuzes te maken, waaraan de wél beschikbare middelen besteed worden.

39

*Hoeveel JJI's voeren in 2012 de Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen-maatregel (PIJ-maatregel) uit?*

Ons rapport gaat over de situatie tot en met oktober 2011. Bij het Ministerie van VenJ zijn gegevens over 2012 bekend.

40

*Wordt er nu uitsluitend met zogenaamde evidence-based interventies gewerkt, gelet op het feit dat JJI's volgens het rapport sinds medio 2011*

*met wetenschappelijk geaccepteerde interventies werken en er momenteel tien erkende gedragsinterventies beschikbaar zijn die de JJI's kunnen toepassen?*

JJI's werken inderdaad met deze bewezen interventies.

41

Welke implementatieprocessen moeten nog plaatshebben voor een goede effectevaluatie van de detentie, behandeling en nazorg van jeugdigen?

De basismethodiek YOUTURN die alle JJI's toepassen, is in 2010 geëvalueerd in opdracht van het WODC. Het betrof een procesevaluatie van de eerste fasen van deze methodiek. De volgende processen vragen verdere aandacht:

- inzet van screenings- en meetinstrumenten;
- personele bezetting, inclusief de inzet van specifiek personeel, zoals de methodiekcoach;
- registratie van gegevens.

Uit andere procesevaluaties van gedragsinterventies komt naar voren dat JJI's de handleidingen in onvoldoende mate kunnen volgen, omdat deze onvoldoende duidelijk zijn voor de uitvoerders. Daarnaast voegen de uitvoerders eigen ideeën toe aan het programma.

42

*Is in 2010 de steekproef onder jeugdige criminelen van 2007 herhaald waarin werd geconcludeerd dat de jeugdreclassering bij geen enkele jeugdige was betrokken? Zo ja, wat zijn de resultaten hiervan? Zo nee, welke redenen waren er om een dergelijke steekproef niet meer te houden?*

In onze *Terugblik* hebben wij om drie redenen de steekproef onder 100 jongens niet herhaald. Ten eerste ziet de minister van VenJ erop toe dat de JJI's en de andere uitvoerders, zoals jeugdreclassering, hun wettelijke taken uitvoeren. Daartoe moet hij informatie vanuit zijn eigen ministerie ontvangen. Wij hebben vastgesteld dat de minister (nog) niet over deze informatie beschikt en bevelen aan dat hij over 2012 deze informatie wél moet hebben. Wij constateren momenteel dat de jeugdreclassering middels de netwerk- en trajectberaden betrokken is bij de nazorg voor de criminele jeugdigen in een JJI.

Ten tweede zou sprake zijn van weinig toegevoegde waarde, omdat de eerste effecten van de verbetermaatregelen in de periode 2013–2015 zichtbaar worden (zie ook onze antwoorden op de vragen 8 en 9).

Ten derde betreft het een terugblik op ons oorspronkelijke onderzoek uit 2007, in welk kader wij doorgaans niet opnieuw primair dossieronderzoek verrichten.

43

*Welke problemen spelen bij de informatievoorziening tussen de ketenpartners over de voortgang van de nazorg?*

In 2007 constateerden wij dat er geen compleet overzicht is van de interventies die binnen of buiten de JJI met een jeugdige zijn uitgevoerd. Elke uitvoerende organisatie heeft de beschikking over een deel daarvan, wat het overzicht voor de organisaties in de strafrechtketen bemoeilijkt. Een elektronisch dossier was niet voor handen.

In onze *Terugblik* constateren wij dat met de komst van de netwerk- en trajectberaden alle ketenpartners zicht hebben op de gehele keten, dit ook vanuit een integraal beeld. De verschillende instanties en organisaties werken zo vanuit één bepaalde visie en op basis van gedeelde informatie aan de integratie van de jeugdige in de maatschappij. Het Geïntegreerd

Casusoverleg Ondersteunend Systeem (CGOS) legt de procesafspraken van alle ketenpartners vast, waarbij de Raad voor de Kinderbescherming toeziet of de ketenpartners deze afspraken nakomen. GCOS is ultimo 2011 in gebruik genomen. De werking van GCOS hebben wij dan ook niet kunnen vaststellen.

44

*Welke instanties waren betrokken bij de circa 20% van de uitgestroomde jeugdigen waar de uitstroomgemeente niet bij betrokken was?*

Wij hebben ons hierbij gebaseerd op de *Nadere memorie van antwoord op wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen* aan de Eerste Kamer.<sup>1</sup> Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de vertegenwoordiging van instanties aan de netwerkberaden.

45

*Welke elementen van de behaalde vooruitgang zijn kwetsbaar bij de voorgestelde ombuigingen op het gemeentefonds?*

Welke elementen van de behaalde vooruitgang «geraakt» kunnen worden door een ombuiging op het gemeentefonds hebben wij niet onderzocht. Wij merken hierbij op dat het gaat om voorgestelde ombuigingen en dat de Tweede Kamer zich op 29 mei 2012 uitspreekt over mogelijk controversieel te verklaren onderwerpen. In onze *Terugblik* constateren wij dat de voorgenomen bezuinigingen op het accres van het gemeentefonds mogelijk van invloed zijn op de financiering van de nazorg door gemeenten (zie ook onze antwoorden op de vragen 14, 16 en 38).

46

*Waarom zijn de kosten van de gehele keten per criminele jeugdige niet te berekenen?*

Zie ons antwoord op vraag 22.

---

<sup>1</sup> VenJ (2010). *Nadere memorie van antwoord op wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, in verband met de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbepalende jeugdsancties*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 915 E. Den Haag: Sdu.