

significant.

Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd

Mogelijke richting: lokaal maatwerk voor de jongere

Significant

Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl



Ministerie van Veiligheid en Justitie

Barneveld, 17 juli 2015

Referentie: VD/bv/14.267

Versie: 2.0

Auteurs: Jeroen van Alphen, Vicky Drost en Wouter Jongebreur

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1. Achtergrond en aanleiding	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Dalende instroom, korte verblijfsduur en grotere afstand tussen JJI en leefomgeving van de jongere leidt tot vragen over de houdbaarheid van het systeem	7
1.3 Een heroriëntatie op vrijheidsbeneming is noodzakelijk én wenselijk	9
2. Aanpak van en uitgangspunten voor de verkenning	11
2.1 Doelstelling van de verkenning	11
2.2 Interactieve aanpak en positionering van voorliggende rapportage	11
2.3 Leeswijzer	13
3. De jongere centraal	15
3.1 De bedoeling: maatwerkarrangementen ontwikkelen	16
3.2 Kenmerken van de doelgroep	17
4. Het toekomstige speelveld	23
4.1 Plaatsing	24
4.2 Kleinschalige lokale/regionale voorziening(en)	28
4.3 Landelijke specialistische voorziening(en)	35
5. Haalbaarheidsaspecten	39
5.1 Huidige situatie en toekomstige ontwikkeling van aantal JJI's	39
5.2 Instroom, bezetting en benodigde capaciteit voor lokale plaatsen	40
5.3 In hoeverre is het mogelijk om daadwerkelijk <i>lokale</i> voorzieningen te realiseren?	45
5.4 Haalbaarheid van de centrale voorziening(en)	51
5.5 Overwegingen bij de analyse op de financiële aspecten	52
5.6 Intensieve ketensamenwerking op lokaal niveau	54
5.7 Personele consequenties	54
6. Doorkijk naar een mogelijk vervolg	57
6.1 De opbrengst tot nu toe	57
6.2 Hoe gaan we verder?	58
6.3 Mogelijke vervolgstappen op korte termijn	58
6.4 Mogelijke vervolgstappen op (middel)lange termijn	61
A. Betrokken respondenten	63
B. Verslag bezoek aan kortverblijfgroep in JJI	65
C. Ideaaltypische situatie vrijheidsbeneming jeugd	69

Managementsamenvatting

Verkenning vanuit urgentie

Met het traject *Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd* is een mogelijke koers uitgezet voor een duurzame, flexibele en toekomstbestendige inrichting van het stelsel voor vrijheidsbeneming van justitiële jongeren. De kern is dat de jeugdige centraal staat met zijn individuele behoefte aan zorg en mate van beveiliging, binnen de kaders van het jeugdstrafrecht.

De verkenning is ingegeven door een sterk dalende instroom en bezetting in de Justitiële Jeugdinrichtingen (JJl's). Er is fors gesneden in de capaciteit: van 17 locaties met 1.500 plaatsen in 2010 naar 7 locaties met 520 operationele plaatsen vanaf mei 2016. Het principe van regionale plaatsing, dichtbij het leefsysteem van de jeugdige staat hiermee onder druk. De doorgaande lijn in zorg en begeleiding die wordt nagestreefd na verblijf in de JJl, wordt lastiger om te realiseren. Vanuit de Tweede Kamer en het JJl-veld is een sterke behoefte om naar aanleiding hiervan de JJl-voorzieningen onder de loep te nemen. Deze rapportage bevat de uitkomsten van de verkenning die samen met een groot aantal experts uit het veld tot stand is gekomen. De verkenning beschrijft hoe het toekomstig speelveld van vrijheidsbeneming van justitiële jongeren eruit zou kunnen zien. Dit is een duidelijke richting, maar biedt tegelijkertijd ruimte voor diverse varianten en scenario's.

Inhoudelijke wens om te veranderen

De verkenning is gestart met een brede dialoog met het veld, waarbij circa 120 experts ideeën hebben ingebracht gericht op een meer flexibele en op individuele behoeften inspelende inrichting van het stelsel van vrijheidsbeneming, dat bovendien aansluit bij de decentralisatie van de jeugdzorg. Hieruit kwam de sterke behoefte van experts naar voren om de wijze van vrijheidsbeneming bij jongeren te willen veranderen met de volgende argumenten:

- a. De huidige JJl's kennen een 'one size fits all'- benadering. Alle jongeren - ongeacht hun verblijfsduur - verblijven in dezelfde hoog beveiligde omgeving en doorlopen hetzelfde programma. Experts willen meer differentiatie. Het is lang niet altijd zo dat de beveiligingsnoodzaak vraagt om plaatsing in een JJl met de mate van beveiliging zoals we die nu kennen. Voor het OM en de rechtspraak spelen delict gerelateerde aspecten en het onderzoeksbelang mee om in sommige gevallen te kiezen voor vrijheidsbeneming, waarbij echter de 'hoge hekken' van een JJl niet noodzakelijk zijn;
- b. Er is nu te veel sprake van discontinuïteit in dagbesteding (school, werk, et cetera) en zorg als een jongere een periode in een JJl moet verblijven. De wens is om een integraal traject van binnen naar buiten te organiseren, waarin de ouders, de familie en/of het netwerk van de jongere worden betrokken;
- c. Er is meer behoefte aan maatwerk in het proces van plaatsing, screening en het opstellen van een integraal plan van aanpak voor de jongeren. Er zou meer gebruikgemaakt moeten worden van de gezonde elementen van het leefomgeving van de jongere. Hierbij dient - gericht op het vergeldingsaspect - het plan van aanpak uit te stralen dat het geen vrijblijvend plan betreft. Het plan is immers opgesteld als reactie op ongewenst gedrag van een jongere.

De jongere centraal - wat is nodig?

In de verkenning is geconcludeerd: de jongere moet centraal staan en heeft continuïteit en maatwerk nodig.

Jongere centraal

De doelgroep voor vrijheidsbeneming bestaat uit drie groepen: jongeren in preventieve hechtenis, jongeren met jeugddetentie en jongeren met een PIJ-maatregel. Een groot deel van de jongeren in preventieve hechtenis zit relatief kort (50% verblijft korter dan een maand; binnen drie maanden heeft 80% van de doelgroep de JJI verlaten). Dit geldt ook voor een deel van de jongeren met jeugddetentie. Langverblijvers (jongeren met een lange jeugddetentie of PIJ-maatregel) zijn relatief beperkt vertegenwoordigd in de instroomcijfers, maar vormen vanwege de lange verblijfsduur wel de meerderheid in de bezetting van de JJI's.

Continuïteit en maatwerk

Er wordt gestreefd naar maatwerkarrangementen. Het gewenste maatwerk wordt onder meer mogelijk door differentiatie in zorg en mate van beveiliging toe te passen. Naast de hoog beveiligde inrichtingen waar specialistische zorg aanwezig is (nu de JJI's), zou een mogelijkheid moeten komen om vrijheidsbeneming in een half open regime uit te voeren dat een (op het individu) passend type beveiliging kent, variërend van licht naar zwaar. Op deze manier bevindt een jongere zich dichtbij zijn of haar leefomgeving waardoor de kans wordt vergroot om een doorlopende hulplijn te realiseren. Ondanks de periode van vrijheidsbeneming blijven de betrokken professionals de reeds gestarte zorg en/of begeleiding bieden of kunnen deze met het oog op de periode na de vrijheidsbeneming opstarten in deze setting. Tevens kan door de nabijheid van plaatsing de betrokkenheid van het netwerk van de jongeren worden vergroot.

Vanuit deze setting vindt nog steeds vrijheidsbeneming plaats waarmee expliciet wordt gemaakt dat er sprake is van een strafrechtelijk optreden tegen ongewenst, strafbaar gedrag dat heeft plaatsgevonden. Dit gedrag wordt op een niet vrijblijvende manier aangepakt. Hiermee is er aandacht voor vergelding en ook voor het slachtoffer. Afhankelijk van de benodigde zorg en mate van beveiliging kunnen jongeren geplaatst worden in een omgeving die hierbij passend is: beveiligd met hoge hekken of maatwerkbeveiliging op individueel niveau.

Bouwstenen van een toekomstig speelveld bedacht en nader geconcretiseerd

De voorgenoemde ideeën zijn gebundeld in drie inspirerende bouwstenen:

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

De drie bouwstenen zijn vervolgens in de verkenning nader en in samenhang geconcretiseerd. Het leidende principe van iedere bouwsteen is eenduidig gedefinieerd, terwijl iedere bouwsteen ook nog vrijheidsgraden en meerdere inrichtingsvarianten kent. Daarnaast is de haalbaarheid van iedere bouwsteen op hoofdlijnen getoetst en zijn de ideeën in een haalbare vorm gegoten. Uit de analyse van de haalbaarheid zijn geen wettelijke, organisatorische en financiële *show stoppers* aan het licht gekomen.

1. Plaatsing, screening en opstellen integraal plan

Uitgangspunt voor de plaatsing van jongeren is "lokaal, tenzij...". De keuze voor plaatsing in een centrale, specialistische voorziening ("tenzij") wordt gemaakt als er sprake is van een of meer contra-indicaties:

- a. Delict gerelateerd: ernst van het delict (ernstig geweld en zeden) en delictgeschiedenis (aantal en ernst van de delicten) en daaraan gerelateerde verwachting of dit leidt tot langdurige vrijheidsbeneming;
- b. Onderzoeksbelang om niet lokaal te plaatsen (zoals media-gevoeligheid en het niet samen plaatsen van daders) en/of een (dringende) beveiligingsnoodzaak voor de maatschappij (recidive, vluchtgevaar, et cetera), het slachtoffer en/of de verdachte zelf;
- c. Zorgproblematiek: ernstige verslavingsproblematiek (in combinatie met andere contra-indicaties) en de noodzaak tot klinische observatie met het oog op veronderstelde psychiatrische problematiek.

Het idee is dat de noodzaak tot verblijf in een centrale voorziening regelmatig wordt heroverwogen. Omgekeerd geldt dat plaatsing in een centrale voorziening volgt als een jongere zich (herhaaldelijk) niet houdt aan de afspraken die met hem worden gemaakt in de kleinschalige voorziening.

Na plaatsing in de lokale voorziening wordt vervolgens de screening ingezet ten behoeve van het opstellen van een integraal trajectplan dat onder regie van 'regisseur met de beste kaarten' wordt uitgevoerd. Ten opzichte van de huidige (gemiddelde) werkwijze in Netwerk- en Trajectberaden geldt dat een meer nadrukkelijke betrokkenheid van de gemeente nodig is (het zijn "hun jongeren") en ook van lokale (zorg)partners. Daarnaast wordt de aanwezigheid van jongere en ouders gestimuleerd.

2. Lokale/regionale plaatsen

Lokale/regionale plaatsen maken het mogelijk om de gezonde elementen in het leefsysteem van de jongere te continueren. De mogelijkheid bestaat om sneller en effectiever met lokale partners tot een integraal plan van aanpak te komen dat aansluit bij de lokale voorzieningen. Een lokale plaats bevindt zich dichtbij het netwerk van de jongere zodat ook makkelijker ouders of het netwerk betrokken kunnen worden. Een lokale plaats kent een andere manier van beveiliging dan een huidige JJI. Niet elke jongere heeft dezelfde mate van beveiliging nodig. De lokale plaatsen bieden andere vormen van beveiliging (waarbij bijvoorbeeld wordt gewerkt met relationele beveiliging en Elektronische Controle). Een dergelijke lokale plaats kan zich mogelijk bevinden in een ander type jeugdinstelling (door flexibele inkoop van lokale plaatsen in bestaande voorzieningen van de jeugdzorg/jeugd-geestelijke gezondheidszorg/jeugd-gehandicaptenzorg) of een pleeggezin.

3. Centrale voorziening(en)

Jongeren bij wie sprake is van contra-indicaties worden geplaatst in een landelijke, specialistische voorziening. Dit lijkt het meest op de JJI's zoals we die nu kennen. De doelgroep zal voornamelijk bestaan uit langverblijvers en kortverblijvers met duidelijke contra-indicaties. Behandeling wordt in/door de landelijke voorziening georganiseerd. In de landelijke voorziening(en) worden de specialistische expertise en de huidige 'landelijke bestemmingen' gebundeld. Vanuit de wens om te kunnen overplaatsen bij een stagnerende behandeling is het idee om met (minimaal) twee landelijke voorzieningen te gaan werken.

Analyse op haalbaarheid geeft vertrouwen in de mogelijkheden

Op basis van de huidige wet- en regelgeving, zijn er juridisch gezien drie mogelijkheden om bij jongeren vrijheidsbeneming in de lokale voorziening vorm te geven:

- a. De lokale voorziening wordt aangewezen als beperkt beveiligde JJI waar in dat geval de Beginselenwet justitiële inrichtingen (Bij) als rechtspositieregeling geldt. Hiervoor is echter een minimale schaalgrootte

nodig. Dit is alleen in de jeugdzorgregio's van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam of op bovenregionaal niveau haalbaar;

- b. De lokale voorziening wordt gezien als een alternatieve locatie waar de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis en PIJ-maatregel plaatsvindt;
- c. Er wordt geplaatst met een zelfstandige strafrechtelijke behandeltitlet (zoals de gedragsbeïnvloedende maatregel, een bijzondere voorwaarde bij voorwaardelijke jeugddetentie of een voorwaardelijke PIJ-maatregel).

De aantallen jongeren en het benodigd aantal plaatsen per jeugdzorgregio zijn relatief beperkt (zie paragraaf 5.2). Er zijn drie mogelijkheden om de lokale voorziening (lokale plaatsen) vorm te geven: het realiseren van een lokale 'stand alone' voorziening aangesloten op een bestaande organisatie, het creëren van voorzieningen op bovenregionaal niveau, of het voorzien in lokale plaatsen door aansluiting bij aanbieders van jeugdzorg, jeugd-GGZ of de (jeugd) gehandicaptenzorg.

Gezien de kleine aantallen plaatsen die per jeugdzorgregio nodig zijn, zal samenplaatsing van jongeren met een strafrechtelijke titel en andere titels wenselijk zijn om het idee daadwerkelijk in de praktijk vorm te geven. Gezien de overeenkomsten in de problematiek van de jongeren met of zonder een strafrechtelijke titel en de huidige praktijk waarin plaatsing van strafrechtelijke jongeren op alternatieve locaties, of op basis van een andersoortige titel in combinatie met een machtiging gesloten jeugdzorg, plaatsvindt, is er veel voor te zeggen om de strikte 'scheiding straf/civiel' opnieuw te bezien.

Lagere kosten ten opzichte van de huidige kostprijs van een plaats in een JJI lijken mogelijk door minder inzet van (fysieke) beveiliging, het gebruik van lokale voorzieningen (deze hoeven niet meer in eigen beheer worden neergezet), een gedeelde inzet van gespecialiseerd personeel en minder overhead. Wel moet rekening worden gehouden met een relatief grote 'overcapaciteit' van lokale plaatsen om rekening te kunnen houden met fluctuaties in de aard en de omvang van het aantal jongeren die vrijheidsbeneming opgelegd krijgen. Dit vereist nog nadere analyse.

Mogelijk vervolg: via papier- en praktijkexperimenten richting besluitvorming

De alternatieve aanpak van de verkenning, te omschrijven als (een vorm van) interactieve beleidsvorming, is tot dusverre succesvol gebleken en maakt veel energie los bij alle betrokken partijen (strafrechtelijke partners, zorgpartners en gemeenten). Mogelijke vervolgstappen na deze verkenning zijn:

- a. Het oefenen met praktijkcasussen. Aan de hand van casuïstiek kan door de partners in het toelidingsproces worden nagegaan wat de keuze was geweest als er lokale plaatsen geweest zouden zijn. Was plaatsing lokaal dan aan de orde geweest, en wat was de reden? Met deze casuïstiekstudie ontstaat meer inzicht in de aard en omvang van de doelgroep die hiervoor in aanmerking komt;
- b. Het uitvoeren van proeftuinen. In lijn met de interactieve aanpak die tot nu toe is gevolgd, is een mogelijk volgende stap het in de praktijk kleinschalig testen van de bouwstenen met actieve betrokkenheid van de relevante stakeholders.

1. Achtergrond en aanleiding

1.1 Inleiding

01 Met het traject *Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd* is een mogelijke koers uitgezet voor een duurzame, flexibele en toekomstbestendige inrichting van het stelsel voor vrijheidsbeneming van justitiële jongeren. De kern is dat de jeugdige centraal staat met zijn individuele behoefte aan zorg en mate van beveiliging, binnen de kaders van het jeugdstrafrecht. Voorliggende rapportage bevat de uitkomsten van deze verkenning. De uitkomsten van de verkenning liggen in een duidelijke richting, maar leggen de inhoud en vorm niet vast; er zijn diverse varianten en scenario's denkbaar (zie verder hoofdstuk 2 voor de positionering van deze rapportage).

02 De vrijheidsbeneming van jongeren is een gevoelig thema dat is verankerd in het jeugdstrafrecht. Voor jongeren¹ heeft het strafrecht, naast de doelen van herstel van de rechtsorde, veiligheid voor de jongere en de samenleving en het voorkomen van recidive, ook een pedagogische opdracht. Binnen de kaders van de door de rechter opgelegde sanctie wordt de tenuitvoerlegging zoveel mogelijk benut voor begeleiding, (her)opvoeding en behandeling. Alles is erop gericht om de jongeren perspectief te bieden en de kans te vergroten dat zij na hun sanctie veilig terugkeren in en volwaardig deelnemen aan de maatschappij.

03 Op dit moment wordt de vrijheidsbeneming van justitiële jongeren ten uitvoer gelegd in Justitiële Jeugdinstellingen (JJI's). Deze gespecialiseerde instellingen zijn nu vormgegeven in één soort voorziening die zonder uitzondering een hoge mate van beveiliging en een uitgebreid aanbod van zorg, hulpverlening en dagbesteding kennen. Deze invulling maakt dat de JJI's een substantiële schaalgrootte vergen om kosteneffectief te kunnen opereren. Tegelijkertijd bestaat de behoefte om jongeren dichtbij hun eigen leefomgeving en hun familie te plaatsen en zorg te laten continueren. Dit krijgt op dit moment vorm via een regionale spreiding van de JJI's en het toepassen van het principe van regionale plaatsing.

1.2 Dalende instroom, korte verblijfsduur en grotere afstand tussen JJI en leefomgeving van de jongere leidt tot vragen over de houdbaarheid van het systeem

04 De instroom in de JJI's is de afgelopen jaren sterk afgenomen. Waar in 2010 nog 2.263 jongeren strafrechtelijk instroomden in een JJI, was dit in 2014 teruggelopen tot 1.380 jongeren. Oorzaken van deze afname zijn divers en niet eenduidig te onderscheiden. Duidelijk is wel dat de adviserende strafrechtelijke partners (Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) en Gecertificeerde Instellingen), het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtspraak terughoudender worden om bij jongeren vrijheidsbeneming toe te passen en/of dit zo kort mogelijk te doen. Ze passen hierbij het principe 'schorsen (voorlopige hechtenis), tenzij...' toe. Vrijheidsbeneming door middel van verblijf in een JJI werd en wordt steeds meer gezien als een *ultimum remedium*, mede ingegeven het gegeven

¹ Waar in deze rapportage gesproken wordt over jongeren worden jeugdigen en adolescenten bedoeld. (Doelgroep van 12 tot 23 jaar).

dat Nederland in het verleden relatief veel preventieve hechtenis toepaste voor jongeren in vergelijking met andere Europese landen.²

Instroom per titel	2010	2011	2012	2013	2014
Preventieve hechtenis	1.888	1.559	1.581	1.212	1.152
Jeugddetentie	325	252	231	206	173
PIJ	45	33	53	45	38
Gijzeling	5	2	4	5	17
Subtotaal strafrechtelijk	2.263	1.846	1.869	1.469	1.380

Tabel 1. Instroomcijfers JJI's 2009 - 2014 (DJI, JJI in getal, mei 2015)

05 De dalende instroom in en de lage bezetting van de JJI's is op zichzelf een goede ontwikkeling. Zeker wanneer dit voortkomt uit een afname van de (geregistreerde) ernstige criminaliteit onder jongeren en een teruglopende strafrechtelijke recidive (WODC, Terugval in recidive, 2014). Het beleid gericht op het vaker toepassen van alternatieven voor vrijheidsbeneming, zoals toezicht en begeleiding en behandeling in een voorwaardelijk kader, lijkt zijn vruchten af te werpen.

06 Tegelijkertijd stellen we vast dat er behoefte is en blijft aan passende vormen van vrijheidsbeneming. Daarbij komt het ideaal om jongeren dichtbij hun eigen leefomgeving te plaatsen in hoog tempo steeds verder onder druk te staan. Als gevolg van de dalende instroom en lagere bezetting zijn de afgelopen jaren al meerdere JJI's en locaties gesloten. Dat is niet alleen ingegeven vanuit economische motieven, maar behoud van voldoende schaal is ook noodzakelijk om de hoge mate van beveiliging en de kwaliteit van zorg, hulpverlening en dagbesteding te kunnen garanderen. Op 19 juni 2013 is het Masterplan Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) aangeboden aan de Tweede Kamer.³ Eén van de maatregelen betreft de sluiting van JJI De Heuvelrug per uiterlijk 1 januari 2017. Het Masterplan Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) voorziet op korte termijn in de sluiting van één van de negen JJI's en de samenvoeging van drie Rijksinrichtingen tot één Rijksinrichting met drie locaties. Aanvullend is in het kader van de begrotingsbehandeling in het voorjaar van 2014 besloten nog een JJI te sluiten (per 1 januari 2016) vanwege de daling in de benodigde capaciteit en financiële problematiek van DJI. Van een landelijk dekkende, regionale spreiding is in feite al geen sprake meer.

07 De verdergaande concentratie van de JJI's leidt tot zorgen over de kansen op een succesvolle resocialisatie van jongeren na hun periode van vrijheidsbeneming. Hierover heeft ook de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) een advies opgesteld ('Gekanteld perspectief, enkele gedachten over de vrijheidsbeneming van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen'). De zorgen leven niet

² A.M. van Kalmthout, M.M. Knapen & C. Morgenstern, Pre-trial Detention in the European Union, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 24587 nr. 535.

alleen binnen de sector, maar ook bij de politiek. Tevens heeft VenJ in de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer betreffende het jaarverslag 2014 aangegeven dat het nodig is na te denken over een nieuw ontwerp waarbij de individuele zorg- en beveiligingsbehoefte van de jeugdige centraal staat en rekening wordt gehouden met de afname van het aantal jongeren in detentie.

1.3 Een heroriëntatie op vrijheidsbeneming is noodzakelijk én wenselijk

08 Uit het voorgaande kan het beeld ontstaan dat de heroriëntatie op de vrijheidsbeneming van justitiële jongeren uitsluitend voort komt uit de dalende instroom. De urgentie die hierdoor ontstaat valt niet te ontkennen, maar is niet de enige drijfveer om de vrijheidsbeneming van jongeren opnieuw te beschouwen. Binnen de sector bestaat ook op inhoudelijke gronden een brede behoefte om de vrijheidsbeneming van jongeren te herzien. Zonder volledigheid te willen pretenderen worden hieronder enkele gronden benoemd:

- a. De doelgroep verandert en diversifieert door een gemiddeld oudere populatie, mede als gevolg van het adolescentenstrafrecht. Adolescenten hebben andere kenmerken en behoeften, de rol van de ouders is kleiner, school is een minder belangrijke factor, maar arbeidsbemiddeling des te meer⁴;
- b. Het huidige stelsel kent één type voorziening voor alle justitiële jongeren, de huidige JJI's ('one size fits all'⁵). Gezien de (toenemende) diversiteit van de doelgroep in termen van problematiek en verblijfsduur bestaat er behoefte om meer te kunnen diversifiëren in de mate van beveiliging en in het zorgaanbod;
- c. Een groot gedeelte (ruim 50%) van de preventief gehechte jongeren verblijft minder dan vier weken in een JJI. Dit zet vraagtekens bij de huidige opdracht van de JJI's: beveiligen en resocialiseren. In hoeverre kunnen JJI's zinvol bijdragen aan het resocialisatieproces van kortverblijvers? In welke mate lukt het om binnen deze korte periode een adequate, passende behandeling aan te bieden?
- d. De toenemende afstand tussen de JJI's en de leefomgeving van de jongeren bemoeilijkt een goede overdracht na detentie aan gemeente en zorgverleners en de doorgaande lijn in zorg en begeleiding die wordt nagestreefd. Veel justitiële jongeren hebben tijdens en na hun periode van vrijheidsbeneming begeleiding en zorg nodig en hebben veelal voorafgaande aan de vrijheidsbeneming ook al zorg ontvangen. Zeker voor de jongere die kort verblijft, wordt de continuïteit van zorg en begeleiding doorbroken; dit is niet wenselijk voor de effectiviteit van de zorg;
- e. Daarnaast bemoeilijkt de toenemende afstand de toepassing van nachtdetentie; een alternatieve vorm van vrijheidsbeneming. Het doel van nachtdetentie is het behouden en versterken van de schoolgang, werk of dagbehandeling tijdens de voorlopige hechtenis. Dit perspectief past bij de criminologische 'sociale controle theorie', onder andere bekend door het werk van Hirschi. Binnen deze theorie wordt gesteld dat de band van jeugdigen met school en werk zo goed mogelijk gewaarborgd dient te worden ten behoeve van het voorkomen van een criminele carrière⁶. Eén van de basisvoorwaarden voor het opleggen van nachtdetentie is het aanwezig zijn van zinvolle gestructureerde dagbesteding (school,

⁴ Zorgaanbod voor 18- tot 23-jarigen in de justitiële jeugdinrichtingen; Boendermaker, Gerrits, Visser, Harder en Kalverboer (2014).

⁵ Thematische wetsevaluatie gedwongen kader; ZonMw, pagina 244. "De huidige justitiële jeugdinrichtingen zijn ontstaan toen de rijksinrichtingen en een beperkt aantal particuliere inrichtingen in 1990 werden aangewezen als justitiële jeugdinrichtingen (JJI) waarop ze werden ondergebracht bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van Justitie. De oude als internaat ogende inrichtingen als 'Den Hey-Acker' in Breda en de Hunnenberg in Nijmegen werden daardoor steeds zwaarder beveiligd en nieuw gebouwde inrichtingen als 'De Hartelborg' in Spijkenisse onderscheidden zich qua architectuur nauwelijks van gevangnissen".

⁶ Nachtdetentie voor jeugdigen in de voorlopige hechtenisfase; Regioplan beleidsonderzoek (2006).

- stage, werk of een instelling voor dagbehandeling) in de buurt van de JJI, in verband met het dagelijks vervoer en de reistijden;
- f. De context van het beleidsveld waarin de JJI's opereren verandert. Sinds 1 januari 2015 is de decentralisatie van de jeugdzorg een feit. Daarnaast krimpt de instroom in alle sectoren van het jeugdzorglandschap (er is bijvoorbeeld ook sprake van een daling van de bezetting in de JeugdzorgPlus);
 - g. Er wordt gesproken over de harmonisatie van de rechtsposities bij gedwongen zorg, onder meer gedwongen zorg opgelegd in het kader van de Wet op de jeugdzorg en de Justitiële Beginselenwetten.⁷ ZonMw heeft over dit onderwerp een publicatie uitgebracht en afhankelijk van de kabinetsreactie hierop kan dit de beleidscontext doen veranderen;
 - h. Op basis van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) uit de Verenigde Naties en andere organisaties (zoals Defence for Children) al langere tijd kritiek op de hechtenis van jongeren, zeker als deze nog niet zijn veroordeeld door een rechter. Hier speelt ook het negatieve imago van de JJI's een rol, al strookt dit niet altijd met de realiteit gezien de vele kwaliteitsverbeteringen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd.

⁰⁹ Bovenstaande is slechts een greep uit diverse rapportages, onderzoeken en vooral gesprekken met professionals uit het veld. Dit illustreert dat de vrijheidsbeneming van justitiële jongeren volop in beweging is en dat naast een dringende noodzaak ook nadrukkelijk een wens bestaat om als sector te bezien hoe de vrijheidsbeneming van justitiële jongeren effectiever kan worden vormgegeven en ingevuld. In de eerste plaats in het belang van de jongeren, maar ook in het belang van de sector als geheel.

⁷ Thematische wetsevaluatie gedwongen kader; ZonMw; september 2014.

2. Aanpak van en uitgangspunten voor de verkenning

2.1 Doelstelling van de verkenning

10 Vanuit de noodzaak en de wens om de vrijheidsbeneming van justitiële jongeren anders in te richten heeft VenJ ervoor gekozen om een verkenning uit te voeren gericht op een toekomstbestendige vormgeving en invulling van de vrijheidsbeneming van justitiële jeugd, met een doorkijk naar 2020. Het doel van dit traject is omschreven in een 'Plan de Campagne' en luidt: *'Een robuuste, toekomstige omgeving waarin de jongere centraal staat en de aanpak ketenoverstijgend en duurzaam is met als doel het verminderen van de recidiverisico'*.

11 Deze doelstelling is geoperationaliseerd in de volgende subdoelen:

- a. De jongeren op de juiste plek;
- b. Kwalitatief goede zorg gericht op de veiligheid van de samenleving;
- c. Goede aansluiting van forensische zorg op de reguliere zorg;
- d. Sluitend netwerk van ketenpartners;
- e. Flexibiliteit wat betreft omvang en capaciteit.

2.2 Interactieve aanpak en positionering van voorliggende rapportage

12 In de verkenning is gekozen voor een interactieve benadering. In het 'Plan de Campagne' is aangegeven dat het opstellen van een mogelijke invulling van vrijheidsbeneming en het realiseren van de doelstelling wordt uitgevoerd samen met alle betrokken stakeholders. Er is voorzien in de volgende stappen:

- a. Stap 1: Inventarisatie ideeën. Een open dialoog met (keten)partners waarbij goed geluisterd wordt naar belangen en onderliggende behoeftes ten aanzien van de toekomst van vrijheidsbeneming bij jeugdige verdachten;
- b. Stap 2: Concretisering van ideeën. De ideeën die zijn opgehaald over vrijheidsbeneming van justitiële jeugd worden nader geconcretiseerd. Tevens worden deze ideeën op hoofdlijnen getoetst op haalbaarheid en uitvoerbaarheid en wordt een inschatting gemaakt van de organisatorische, financiële en juridische randvoorwaarden waaronder de ideeën kunnen werken in de praktijk;
- c. Stap 3: Beproeven van de concrete ideeën in de praktijk. De ideeën die zijn geconcretiseerd, worden beproefd in de praktijk. In een experimentele setting (bijvoorbeeld in proeftuinen) kan bekeken worden hoe de ideeën verder vorm kunnen krijgen en wordt in een lerende omgeving de eerste ervaring opgedaan. Dit gebeurt door de professionals op de werkvloer die dagelijks contact hebben met de doelgroep, in afstemming met het tactisch en strategisch niveau;
- d. Stap 4: Voorbereiden en implementeren van een nieuwe of aangepaste werkwijze. Proeftuinen geven zicht op de randvoorwaarden die nodig zijn voor het vormgeven van het toekomstige speelveld ten aanzien van vrijheidsbeneming van justitiële jongeren. Afhankelijk van deze randvoorwaarden kan worden bekeken wat nodig is om hieraan invulling te geven. Op basis van praktijkervaringen kunnen besluitvormingstrajecten voor eventuele wijzigingen worden ingericht. Vanuit de experimentele setting kan de vraag gesteld worden wat de uitgevoerde werkwijze wel of niet succesvol maakt. Welke generieke elementen ('good principles') zijn aan te wijzen die breder (onafhankelijk van personen en lokale omstandigheden) gedeeld en verspreid kunnen worden? Deze generieke principes zijn de

werkbare elementen die benut dienen te worden bij het breder implementeren van de beproefde werkwijze.

13 De eerste stap gericht op het inventariseren van ideeën heeft in maart en april 2015 plaatsgevonden. Tijdens verschillende bijeenkomsten ('ontwerpsessies') heeft een dialoog plaatsgevonden waarin met experts is gesproken over de droombeelden ten aanzien van de invulling van vrijheidsbeneming van justitiële jeugd. In totaal hebben circa 120 experts deelgenomen die gezamenlijk een brede groep aan organisaties, deskundigheid en achtergrond vertegenwoordigen. Van deze ontwerpsessies is een verslag opgesteld waarin de ingrediënten en bouwstenen voor het toekomstontwerp van de vrijheidsbeneming zijn verwoord⁸.

14 De ideeën zijn terug te brengen tot de volgende concrete bouwstenen:

- a. Een efficiënt en effectief proces van plaatsing en screening, gericht op het opstellen van een integraal plan van aanpak;
- b. Lokale/regionale, kleinschalige voorziening(en), waar jongeren zo dicht mogelijk bij het eigen leefsysteem verblijven tijdens de periode van vrijheidsbeneming;
- c. Landelijke voorziening(en) waarin jongeren met een specifiek profiel specialistische zorg en beveiliging krijgen.

15 Naast deze bouwstenen is een vierde bouwsteen gedefinieerd gericht op het creëren van het 'poolen' van deskundigheid in de jeugdzorg, jeugd-geestelijke gezondheidszorg (jeugd-ggz) en de zorg voor jongeren met een (licht) verstandelijke beperking. Meer gespecialiseerde zorg voor jongeren zou op een meer geïntegreerde wijze vorm kunnen krijgen zodat professionals flexibeler kunnen inspelen op variatie in zorg- en beveiligingsbehoefte van de jongere. Tevens heeft de inventarisatie geleid tot een groot aantal 'losse' ideeën en inzichten die bovenstaande bouwstenen ondersteunen of versterken. De bouwsteen om deskundigheid 'te poolen' en de 'losse' ideeën en inzichten zijn ondersteunend aan de drie eerder genoemde bouwstenen. In stap 2 (concretisering van ideeën) hebben we ons daarom gericht op het concretiseren van de bouwstenen 'Plaatsing, Screening en Opstellen integraal plan', 'Kleinschalige lokale/regionale voorziening(en)' en 'Landelijke specialistische voorziening(en)'.

16 Het concretiseren van deze bouwstenen heeft plaatsgevonden in de periode van eind april tot medio juni 2015, eveneens op interactieve wijze. Samen met experts vanuit strafrechtelijke partners, zorgpartners en gemeenten zijn de volgende vragen per bouwsteen beantwoord:

- a. Wat houdt het idee concreet in?
- b. Welk doel wordt nagestreefd?
- c. Op welke doelgroep is het idee van toepassing?
- d. Welke actoren zijn bij dit idee betrokken? Welke rol en bijdrage leveren zij?
- e. Welke randvoorwaarden gelden voor de context waarin dit idee kan werken?
- f. Welke belemmeringen zijn er (mogelijk) in juridische, financiële, politieke zin? Kunnen deze belemmeringen worden weggenomen? Zo ja, hoe?
- g. Welke financiële consequenties (ordegrootte) zijn aan het idee verbonden?

⁸ Toekomst vrijheidsbeneming jeugdige delinquenten; KNAP Academie; april 2015. In de ontwerpsessies is gewerkt met de door KNAP ontwikkelde werkwijze 'policy design studio'.

17 Naast het spreken met experts (zie bijlage A.2 voor de betrokken experts) is een uitgebreide documentenstudie uitgevoerd, gericht op het ophalen van bestaande inzichten ten aanzien van de doelgroep, empirische bevindingen vanuit de huidige werkwijze en diverse ontwikkelingen in en rondom de JJI's (ook vanuit diverse onderzoeken, evaluaties en lopende experimenten).

18 Bij de concretisering van de bouwstenen heeft continu de bedoeling centraal gestaan: *'Een robuuste, toekomstige omgeving creëren waarin de jongere centraal staat en de aanpak ketenoverstijgend en duurzaam is met als doel het verminderen van de recidiverisico'*. Vanuit het perspectief van de jongere (en niet vanuit bestaande kaders en systemen) is nagedacht hoe deze toekomstige omgeving eruit zou kunnen zien.

Voorliggende rapportage beschrijft de resultaten van de verkenning in de vorm van geconcretiseerde ideeën, inclusief een eerste toets op haalbaarheid en uitvoerbaarheid. De rapportage bevat de verslaglegging van de verkenning die in samenspraak met een groot aantal experts uit het veld tot stand is gekomen. De verkenning beschrijft hoe het toekomstig speelveld van vrijheidsbeneming van justitiële jongeren eruit zou kunnen zien. Dit is een duidelijke richting, maar biedt tegelijkertijd ruimte voor diverse varianten en scenario's.

2.3 Leeswijzer

19 In hoofdstuk 3 van voorliggende rapportage gaan we in op de doelgroep. Wat zijn de kenmerken van de groep jongeren voor wie een toekomstige nieuwe omgeving kan worden gecreëerd? Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 4 de concretisering van de eerder genoemde bouwstenen. Hoofdstuk 5 gaat in op de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van deze ideeën. Tot slot besteden we in hoofdstuk 6 aandacht aan hoe een vervolg eruit zou kunnen zien. Welke stappen kunnen na deze verkenning genomen worden om de ideeën te gaan beproeven in de praktijk?

3. De jongere centraal

20 Het centrale uitgangspunt bij de verkenning is de jongere die in een JJI verblijft. Figuur 1 bevat twee (willekeurige) profielschetsen van jongeren die in een JJI verblijven. Wat willen we voor deze jongeren bereiken? Welke droom hebben we voor hem of haar? Welke verandering of verbetering is daar voor nodig? Zowel jongeren als experts die we hebben gesproken tijdens de verkenning koesteren de droom dat *“de jongeren zelfredzame burgers zullen worden. Huisje, boompje, beestje. Dat zij in de toekomst een zinvolle bijdrage leveren aan onze samenleving en vooral daar zelf ook tevreden mee zijn”*.

21 In paragraaf 3.1 van dit hoofdstuk beschrijven we deze droom concreter. Paragraaf 3.2 gaat in op de omvang en de aard van de doelgroep.



Kevin 17 jaar preventieve hechtenis

Achtergrond en gedragsbeeld

- Woonde voor opname in een pleeggezin en diverse opvanginstellingen. Hij verbleef veel op straat en bij vrienden.
- Hij houdt anderen op afstand en kan fel reageren.
- Hij is wantrouwend, heeft moeite met het contact aangaan, en negeert mensen.
- Veel behoefte aan affectie, maar tegelijk bang voor afwijzing permanente boosheid op de buitenwereld.
- Doet bedreigende uitspraken richting personeel (schelden en ongepaste seksuele opmerkingen).

Psychische problemen

- Hechtingsstoornis, ADHD en zwakbegaafd.

Delictgeschiedenis

- Veelpleger o.a. eerder veroordeeld voor vernieling, mishandeling, brandstichting, winkeldiefstal, diefstal uit woning en woninginbraak. Werkstraffen, korte jeugddetentie (< 3 maanden), boetes, langere jeugddetentie (10 maanden).
- Huidig delict: poging tot woninginbraak en woninginbraak.

Netwerk

- Ontbreekt aan netwerk en/of thuissituatie.
- Geen huisvesting, school, werk of inkomen.
- Heeft een bemoeilijkte relatie met de hulpverlening.

Protectieve factoren

- Sportief
- Heeft een positieve houding t.a.v. trajecten gericht op school en werk.





Vladimir 23 jaar PIJ maatregel

Achtergrond en gedragsbeeld

- Vanwege zijn psychiatrische problematiek kwetsbaar en hulpbehoevend.
- Heeft veel aansturing nodig, maar accepteert dit heel moeilijk.
- Is afhankelijk van zijn medicatie en heeft hier ook behoefte aan vanwege de onrust in zijn hoofd. Heeft korte psychotische periodes, veroorzaakt door stress en een autoriteitsprobleem richting vrouwelijke medewerkers.
- Kan zichzelf onvoldoende reguleren en heeft moeite met rekeninghouden met andermans grenzen, en met zijn eigen grenzen.
- Vanaf zijn 14^e een (soft- en hard)drugsverslaving.

Psychische problemen

- Psychiatrische stoornis – schizo-affectieve stoornis.
- Zwakbegaafdheid en een achterstand in de sociaal/emotionele ontwikkeling.

Delictgeschiedenis

- Zit al 2 jaar in een JJI en recent is zijn PIJ-maatregel verlengd met 1 jaar.
- Huidig delict: zware mishandeling en bedreiging, zit op een very intensive care afdeling in de JJI. Er wordt gewerkt aan een doorplaatsing naar een Forensisch Psychiatrisch Ziekenhuis.

Netwerk

- Goed contact met ouders.
- Woont bij ouders en wil graag de zaak van zijn vader overnemen op termijn.

Protectieve factoren

- Heeft een positieve ontwikkeling doorgemaakt in de JJI, de verbale agressieve dreigingen zijn niet meer aanwezig.
- Dit werd bereikt door duidelijke afspraken te maken over ongewenst gedrag en gewenst gedrag.

Figuur 1. Profielschetsen van twee jongeren die in een JJI verblijven (Namen zijn fictief)

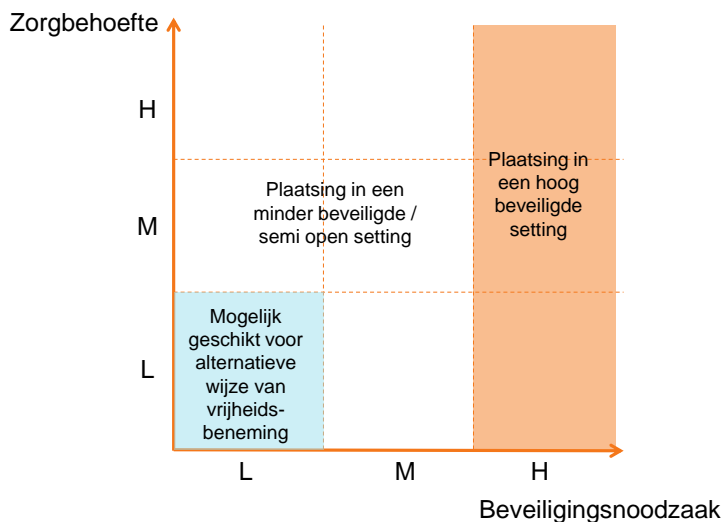
3.1 De bedoeling: maatwerkarrangementen ontwikkelen

22 Geredeneerd vanuit het droombeeld ten aanzien van de toekomst voor de jongeren bij wie vrijheidsbeneming aan de orde is, streven experts naar het opstellen van maatwerkarrangementen voor deze jongeren. Met de maatwerkarrangementen kan beter invulling worden gegeven aan de doelstelling om beter aan te sluiten bij de individuele zorg- en beveiligingsbehoefte van een jongere met de volgende uitgangspunten:

- a. Een minder abrupte overgang van en naar de setting waar vrijheidsbeneming plaatsvindt;
- b. Continuïteit en integraliteit in de hulpverlening ondanks de onderbreking ten aanzien van vrijheidsbeneming: continuïteit borgen door zorg en begeleiding 'binnen' te starten of lopende zorg en begeleiding te continueren;
- c. Tijdens de periode van vrijheidsbeneming de gezonde elementen in het leefsysteem van een jongere continueren (school, vereniging, werk, et cetera) of snel lokaal opstarten;
- d. De mogelijkheid om tijdens de periode van vrijheidsbeneming ouders en familie te betrekken bij de behandeling;

- e. Flexibiliteit in het zorglandschap en de mogelijkheid tot differentiatie ten aanzien van de benodigde zorg ('doen wat nodig is');
- f. Als laatste maar daarom zeker niet minder belangrijk: aandacht voor het vergeldingsaspect en aandacht voor het slachtoffer.

23 Het gewenste maatwerk wordt onder meer mogelijk door differentiatie in zorg en mate van beveiliging toe te passen. Naast de hoog beveiligde inrichtingen waar specialistische zorg aanwezig is (nu: JJI's), zou een mogelijkheid moeten komen om vrijheidsbeneming in een half open regime uit te voeren dat een (op het individu) passend type beveiliging kent, variërend van licht naar zwaar. Deze voorziening bevindt zich dichtbij de leefomgeving van de jongere waardoor de kans wordt vergroot om een doorlopende hulplijn te realiseren. Ondanks de periode van vrijheidsbeneming blijven de betrokken professionals de reeds gestarte zorg en/of begeleiding bieden of kunnen deze met het oog op de periode na de vrijheidsbeneming opstarten in deze setting. Tevens kan door de nabijheid van plaatsing de betrokkenheid van het netwerk van de jongeren vergroot worden. Deze half open en lokaal gepositioneerde voorziening blijft nog steeds een locatie waar vrijheidsbeneming plaatsvindt en waarmee expliciet wordt gemaakt dat er sprake is van een strafrechtelijk optreden tegen ongewenst, strafbaar gedrag dat heeft plaatsgevonden. Dit gedrag wordt op een niet vrijblijvende manier aangepakt. Afhankelijk van de benodigde zorg en mate van beveiliging kunnen jongeren geplaatst worden in een omgeving die hierbij passend is: hoog beveiligd of minder beveiligd (zie figuur 2 en verdere toelichting in hoofdstuk 4.1).



Figuur 2. Matrix zorgbehoefte versus beveiligingsnoodzaak

3.2 Kenmerken van de doelgroep

24 In de nieuwe, gewijzigde Bjj die per 1 juli 2011 in werking is getreden wordt onderscheid gemaakt tussen kortverblijvers en langverblijvers. We beschrijven beide groepen achtereenvolgens in deze paragraaf.

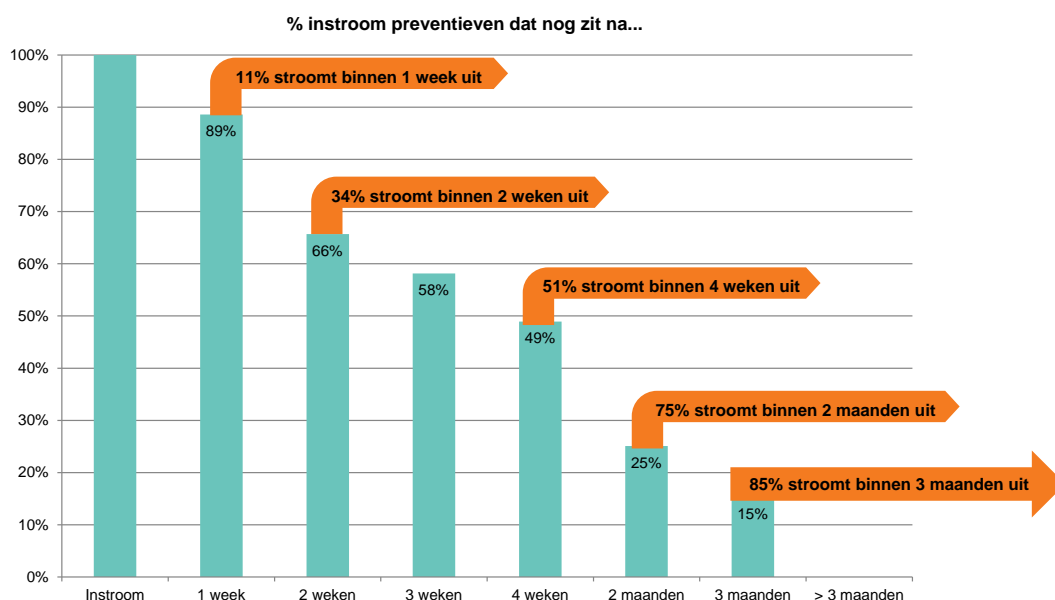
25 In 2014 was de strafrechtelijke⁹ instroom van (1.380) jongeren op basis van instroomtitel als volgt verdeeld¹⁰:

- 1.152 jongeren (83%) stroomden in als preventief gehechte jongeren; een deel van deze jongeren (129) zit aansluitend na veroordeling door de rechter jeugddetentie of een maatregel tot Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen (PIJ-maatregel) uit;
- 173 jongeren (13%) kregen een onvoorwaardelijke jeugddetentie opgelegd en zijn ingestroomd vanuit de vrije maatschappij, al dan niet na uitspraak in hoger beroep;
- 38 jongeren (3%) kregen een PIJ-maatregel opgelegd en zijn ingestroomd vanuit de vrije maatschappij, al dan niet na uitspraak in hoger beroep;
- 17 jongeren (1%) stroomden in op basis van een andere titel (gijzeling).

26 De samenstelling van de populatie in de JJI's (op een peilmoment¹¹) in termen van de strafrechtelijke titel is sinds 2010 redelijk constant: 40% preventieve hechtenis, 10% jeugddetentie en 50% PIJ (DJI, JJI in getal, mei 2015). Het relatief grote aandeel van jongeren met een PIJ-maatregel komt omdat zij (veel) langer verblijven in een JJI.

3.2.1 Kenmerken van de doelgroep kortverblijvers

27 Van de preventief gehechte jongeren verbleef ongeveer de helft (51%) 4 weken of minder in een JJI en verbleef een klein gedeelte (15%) 3 maanden of langer in een JJI. (zie figuur 3). Van de jongeren die onvoorwaardelijke jeugddetentie krijgen opgelegd verblijft een deel ook slechts een korte periode in een JJI. Het belangrijkste deel van de jongeren dat te maken krijgt met vrijheidsbeneming, betreft dus kortverblijvers.



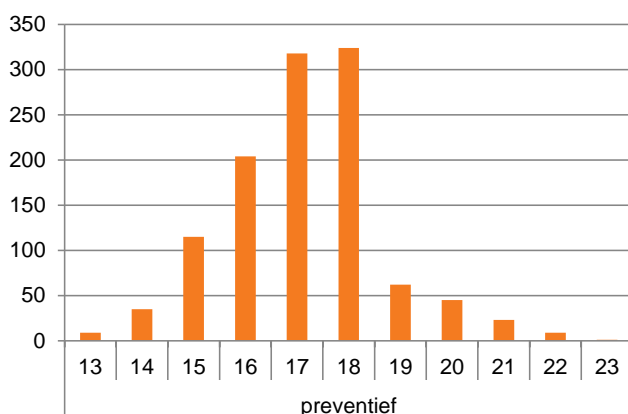
⁹ Exclusief de instroom van minderjarige vreemdelingen.

¹⁰ Bron: DJI, JJI in getal, mei 2015 en onderliggende data DJI - Instroomgegevens JJI in 2014. Er wordt opgemerkt dat jongeren die na preventieve hechtenis jeugddetentie of PIJ opgelegd krijgen niet afzonderlijk te herkennen zijn in de uitsplitsing. Zij stromen immers niet in, maar verblijven in een JJI (ingestroomd op de titel 'preventieve hechtenis').

¹¹ Dit betreft zogenaamde 'standgegevens' in tegenstelling tot de (in)stroomgegevens genoemd in alinea 25.

Figuur 3. Verblijfsduur preventief gehechten 2014

28 De gemiddelde leeftijd van jongeren in een JJI is 17 jaar (zie figuur 4). De gemiddelde leeftijd van jongeren die in een JJI verblijven is in de loop der jaren gestegen; deze stijging wordt versterkt door de introductie van het adolescentenstrafrecht op 1 april 2014.



Figuur 4. Leeftijdsopbouw van jongeren die op basis van preventieve hechtenis in een JJI verblijven

29 Uit een onderzoek naar de kortverblijvers in justitiële jeugdinrichtingen¹² blijkt dat het opheffen van de bewaring of het schorsen van de voorlopige hechtenis de belangrijkste reden is voor de beëindiging van de vrijheidsbeneming.

30 Uit datzelfde onderzoek blijkt dat ruim een derde van de jongeren (34%) afkomstig is uit de vier grote steden (G4) en bijna de helft van de kortverblijvers afkomstig is uit de G15. Uit bezettingscijfers over de eerste maanden van 2015 blijkt zelfs dat 44% van de jongeren afkomstig is uit Amsterdam, Den Haag of Rotterdam. Circa 60% van de kortverblijvers verblijft voor de eerste keer in een JJI.

31 Van de kortverblijvers woont 72% voorafgaand aan het verblijf in een JJI bij de ouder(s). Vaak is er sprake van problematiek in de relatie tussen jongere en ouder(s)¹³. Van de kortverblijvers had 68% hulpverleningscontacten voorafgaand aan de plaatsing in een JJI.

32 Van de kortverblijvers ging 64% naar school, liep stage of volgde een leerwerktraject voorafgaand aan de vrijheidsbeneming. 29% had dagbesteding en 2% had betaald werk of vrijwilligerswerk. Uit de perspectiefplannen die in een JJI worden opgesteld, blijkt dagbesteding het grootste knelpunt. Het percentage jongeren dat naar school ging, lijkt hoog. Hierbij wordt opgemerkt door experts dat dit gegeven is gebaseerd op de vraag of jongeren staan ingeschreven bij een school. Daar zal in de meeste gevallen sprake van zijn,

¹² Kortverblijvers in justitiële jeugdinrichtingen; achtergrondkenmerken, ketensamenwerking en invulling van verblijf; Ben Rovers; november 2014.

¹³ Doelgroep Justitiële Jeugdinrichtingen en JeugdzorgPlus; Een analyse van beschikbare informatie over instroomcijfers en populatiekenmerken, ten behoeve van Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd; Minke Poppens; maart 2015.

maar in werkelijkheid zijn deze jongeren al vaak langere tijd niet naar school geweest. Bij bijna 70% van de kortverblijvers is sprake van een slechte binding met school (verzuim of uitval).

33 De groep kortverblijvers kenmerkt zich door veel psychosociale problematiek (ADHD, verslaving, beperkte of afwezige pro-sociale contacten, depressie, agressie). Tevens is er vaak sprake van multi-problematiek. Uit onderzoek blijkt dat onder meer een uitgebreid hulpverleningsverleden, een vroege startleeftijd van problematisch en delinquent gedrag, sociale problemen, gezinsproblematiek en een groot scala aan psychische stoornissen en gedragsproblematiek een risico vormt voor het ontwikkelen van problematisch middelengebruik. Onder de kortverblijvers is het middelengebruik ook problematisch¹⁴.

34 Ten behoeve van deze verkenning hebben wij twee middagen en avonden meegelopen op een kortverblijfgroep in JJI de Hartelborgt. Tijdens deze bezoeken hebben we zowel jongeren als ouders van de jongeren gesproken. In bijlage B is een verslag van deze bezoeken opgenomen. Dit verslag geeft een indruk van de wijze waarop jongeren hun verblijf in een JJI ervaren.

3.2.2 Kenmerken van de doelgroep PIJ

35 De gemiddelde duur van een PIJ-maatregel is bijna 4 jaar (in 2014: 46 maanden)¹⁵. In het kader van de PIJ-maatregel wordt de jongere behandeld. Het laatste deel van de tenuitvoerlegging van een PIJ-maatregel wordt gekenmerkt door het oefenen met verlof (planmatig verlof) en eindigt met een aantal (drie tot twaalf) maanden proefverlof in de vorm van een Scholings- en Trainingsprogramma (STP).

36 Uit onderzoek onder de doelgroep van jongeren met een PIJ-maatregel¹⁶ is niet bekend hoe de thuissituatie en dagbesteding van jongeren met een PIJ-maatregel waren voorafgaand aan de plaatsing. Wel is bekend dat de zeer problematische school- en thuissituatie die we bij kortverblijvers aantreffen, ook aan de orde is bij PIJ-ers. 40% van de ouders van PIJ-ers is veroordeeld geweest en 38% van de ouders heeft de kinderen mishandeld. In 68% van de gevallen is sprake geweest van verwaarlozing. In 89% van gevallen waren de ouders niet in staat om een consistente opvoedcultuur te bieden.

37 Een andere overeenkomst met de kortverblijvers, is het problematisch middelengebruik onder de doelgroep PIJ-ers. Dit is verklaarbaar, gezien het feit dat de risicofactoren voor het ontwikkelen van problematisch middelengebruik ook bij de doelgroep PIJ-ers van kracht zijn.

38 De Raad voor de Strafrechtstoepassing heeft in 2011 een advies uitgebracht waarin wordt aangegeven dat er sprake lijkt te zijn van een oververtegenwoordiging van licht verstandelijk beperkte jongeren in het justitiële systeem. Het aandeel verstandelijk beperkte jongeren met een PIJ-maatregel is toegenomen van 29% (periode 1995 - 1999) naar 44% (in de periode 2000 - 2005).¹⁷

¹⁴ Middelengebruik bij jongens in justitiële jeugdinstellingen; WODC (2009).

¹⁵ DJI, JJI in getal, mei 2015.

¹⁶ 15 jaar PIJ-ers in beeld. Kenmerken en veranderingen van jeugdigen die een PIJ-maatregel opgelegd kregen in de periode 1995-2010; Brand, a'Campo en Van den Hurk; 2013 (DJI).

¹⁷ De toename in dit percentage is naar verwachting deels het gevolg van een hogere prevalentie, maar deels ook het effect van de toegenomen aandacht voor signalering van deze problematiek.

39 De doelgroep PIJ-ers verschilt van de doelgroep kortverblijvers ten aanzien van incidenten. Bij de langverblijvers (doelgroep PIJ en doelgroep langere onvoorwaardelijke jeugddetentie) veroorzaakt 80% van de jongeren incidenten, terwijl dit bij de doelgroep kortverblijvers 38% is.

40 Onder de doelgroep PIJ-ers staat 71% niet open in het contact met anderen of de groepsleiding en ook deelt deze groep beperkt of in het geheel niets met anderen of de groepsleiding. 45% van de PIJ-ers is beperkt of sterk oncoöperatief in de deelname aan groepsprocessen of het opvolgen van voorschriften en procedures. 28% van de PIJ-ers heeft enige of grote moeite om zichzelf te verzorgen. Tot slot houdt 10% van de PIJ-ers zich niet aan afspraken.

41 In het kader van dit traject is gesproken met een aantal jongens die in een JJI verblijven op basis van een PIJ-maatregel. Zij geven aan dat het toewerken naar dagbesteding voor hen belangrijk is vanuit een JJI: school of werk, voetballen of een bijbaantje. Binnen de JJI is de mogelijkheid voor scholing en een beroepskeuzetest. Tevens benadrukken ze het belang van verlof. Het geleidelijk opbouwen van meer vrijheden is hierin essentieel volgens de jongeren. *“Ik kom van ver buiten, hier wil ik geleidelijk opbouwen. Ik moet echt doelen opstellen.”* Verlof kan benut worden om zelfstandig dagbesteding te vinden, school en sporten te organiseren; *“Je moet het zelf doen, je wordt daarmee wel ondersteund.”*

4. Het toekomstige speelveld

42 Zoals aangegeven in hoofdstuk 2, werken we drie bouwstenen uit die dragers kunnen zijn van de toekomstige situatie en daarmee van de gewenste verandering:

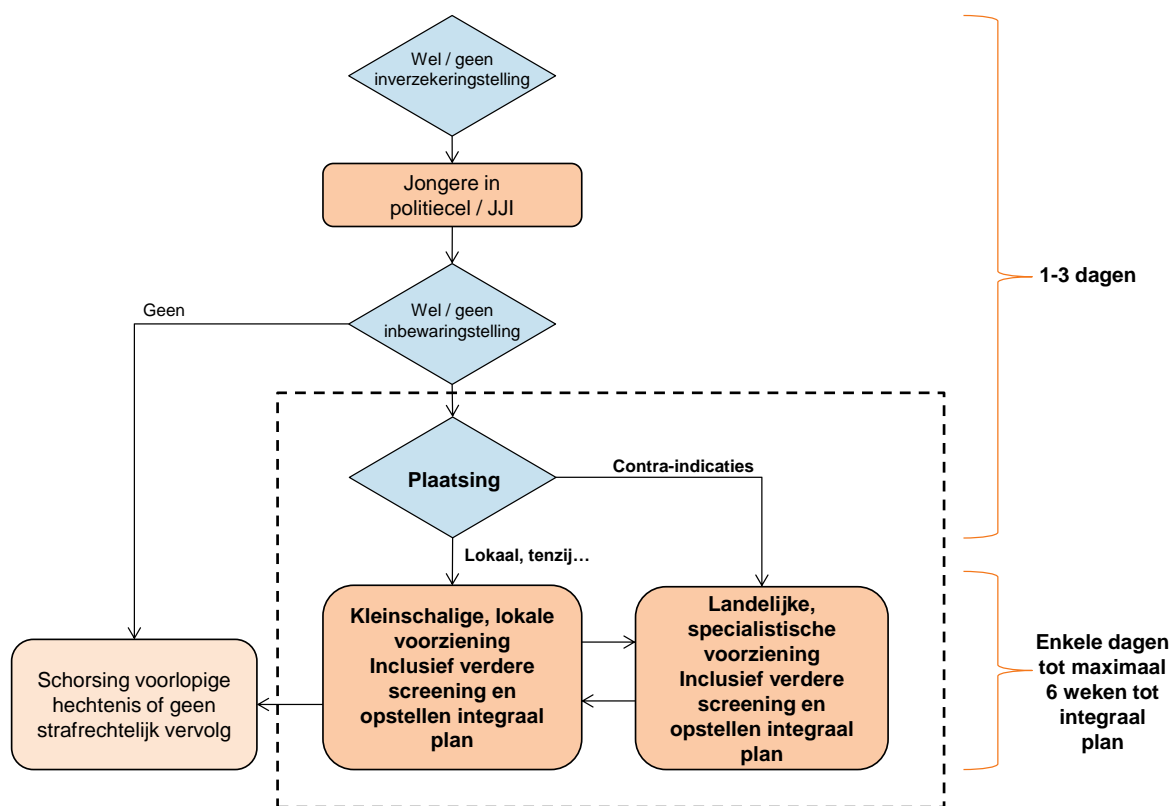
- a. Plaatsing, screening en opstellen integraal plan;
- b. Kleinschalige lokale/regionale voorziening(en);
- c. Landelijke, specialistische voorziening(en).

43 De samenhang tussen deze bouwstenen is weergegeven in figuur 5. Bijlage C bevat een meer gedetailleerde weergave van dit proces. Wanneer door de rechter-commissaris (RC) is besloten om de jongere preventieve hechtenis (en dus vrijheidsbeneming) op te leggen, wordt de vraag beantwoord op welke locatie de vrijheidsbeneming ten uitvoer wordt gelegd. Hierbij is in tegenstelling tot de huidige situatie meer differentiatie mogelijk: de keuze kan worden gemaakt om de vrijheidsbeneming in een lokale/regionale voorziening ten uitvoer te leggen óf in een landelijke voorziening. Na dit proces van plaatsing vindt vanuit de locatie waar de vrijheidsbeneming ten uitvoer wordt gelegd de (nadere) screening en diagnostiek plaats. Deze screening heeft tot doel om een integraal plan van aanpak op te stellen. Vanuit één van de lokale/regionale voorzieningen óf vanuit een landelijke voorziening vindt vervolgens de uitvoering van het (eerste gedeelte van het) plan van aanpak plaats: dagbesteding wordt gecontinueerd of opgestart, eventueel benodigde zorg wordt gecontinueerd of opgestart en de begeleiding van een jongere wordt - waar mogelijk met betrokkenheid van ouders - vormgegeven.

44 Elk van deze bouwstenen lichten wij in onderstaande paragrafen toe. De bouwsteen 'Plaatsing, screening en opstellen integraal plan' wordt op twee plaatsen toegelicht. Eerst wordt de 'Plaatsing' toegelicht. Vervolgens wordt het proces van 'screening en opstellen integraal plan' toegelicht als onderdeel van de invulling van de periode van vrijheidsbeneming in zowel de lokale als de centrale voorziening.

45 Vooraf merken we op dat de invulling van vrijheidsbeneming zoals in dit hoofdstuk wordt geschetst, overeenkomt met de uitgangspunten van Toekomstvast DJI. Hierin wordt onder meer uitgegaan van:

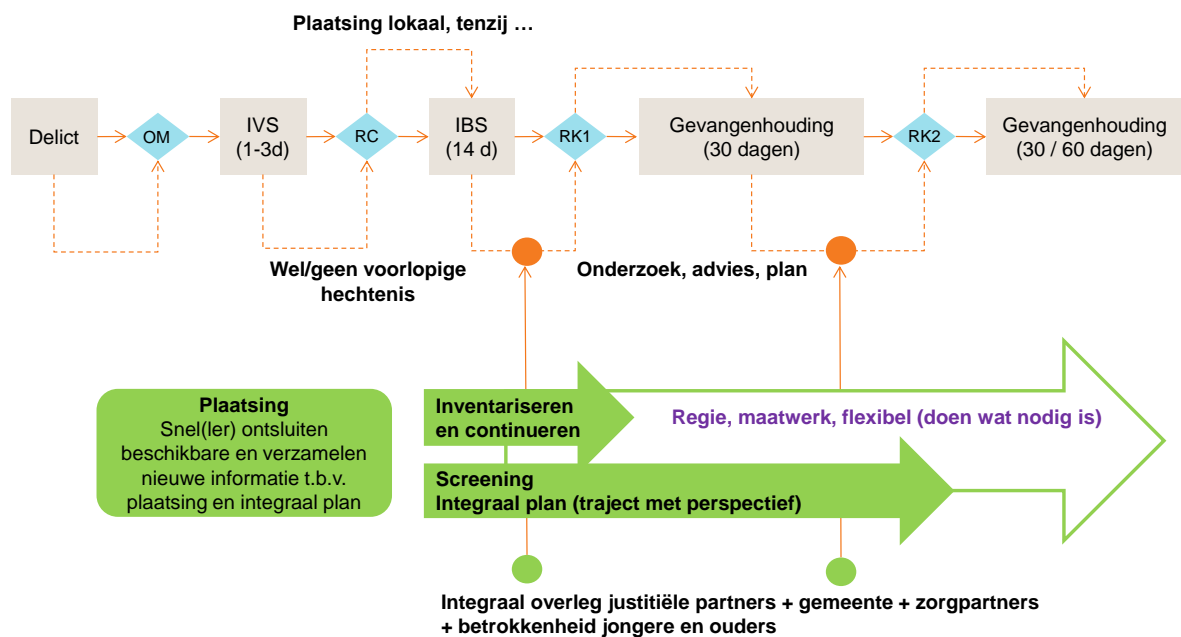
- a. Slimmer beveiligen (passend bij de mate en wijze van beveiliging);
- b. Flexibiliteit in capaciteit en zorg (benutten van externe capaciteit en expertise);
- c. Beter benutten van de keten (doen waar je het beste in bent op het moment dat dit het meest zinvol is, zonder onnodige dubbelingen en in samenwerking met de partners in de keten);
- d. Vergroten van de zelfredzaamheid waar mogelijk (bijvoorbeeld zelfstandig naar werk, school gaan, zelf boodschappen doen, et cetera).



Figuur 5. Ideaalsituatie: samenhang tussen de bouwstenen

4.1 Plaatsing

46 In figuur 6 is de positionering van plaatsing en screening in of ten opzichte van het strafproces gevisualiseerd. De voorbereiding van de plaatsingsbeslissing vindt hoofdzakelijk plaats tot het moment van voorgeleiding bij de RC. Dit betreft de periode van verzekeringstelling (IVS) die in de politiecel plaatsvindt. Vervolgens kan de plaatsingsbeslissing op latere momenten heroverwogen worden als de omstandigheden daarvoor aanleiding geven. Met de inbewaringstelling (IBS) (de eerste periode van de voorlopige hechtenis) start ook de screening en diagnostiek om te komen tot een integraal plan voor een traject met perspectief. De screening vindt in principe plaats in de periode tussen de voorgeleiding RC en de 2^e Raadkamerzitting.



Figuur 6. Positionering van plaatsing en screening ten opzichte van het strafproces

47 Wij lichten allereerst het verloop van het strafproces toe, voordat we ingaan op het onderwerp plaatsing.

4.1.1 Verloop van het proces tot de voorgeleiding bij de rechter-commissaris¹⁸

48 In de eerste zes uur na aanhouding van de verdachte beslist het OM op ZSM, mede op basis van de informatie van ketenpartners politie en Raad voor de Kinderbescherming (en in het geval van adolescenten de reclassering), of de jongere in verzekering wordt gesteld. Als dit het geval is, dan vervolgt de politie het strafrechtelijk onderzoek en voert de Raad voor de Kinderbescherming of de reclassering de vroeghulp uit, waarin de raadsonderzoeker/reclasseringswerker een gesprek houdt met de jongere en de ouders¹⁹. Na uiterlijk 3 dagen en 15 uur wordt de jongere voorgeleid aan de RC om te beslissen over inbewaringstelling op vordering van de officier van justitie (OvJ). Als de politie of ketenpartners in hun contact met de jongere signaleren dat er sprake is van psychiatrische problematiek, kunnen zij een voorgeleidingsconsult door het NIFP adviseren. Deze kan door het OM worden aangevraagd met als doel een (eerste) inschatting te maken van de problematiek. Dit voorgeleidingsconsult vindt in de huidige situatie direct voorafgaand aan de voorgeleiding bij de RC plaats.

49 De vordering van het OM en de beslissing van de RC wordt gebaseerd op de informatie vanuit het strafrechtelijk onderzoek, de vroeghulp en het eventueel gehouden voorgeleidingsconsult. De uitkomst kan zijn: invrijheidstelling om al dan niet op een later moment op zitting (bij de OvJ of rechter) te verschijnen, inbewaringstelling die vervolgens direct wordt geschorst, of inbewaringstelling tot aan de eerste zitting van de Raadkamer (maximaal 14 dagen). In het huidige systeem, met de huidige vormgeving van de JJI's, geldt het

¹⁸ Gebaseerd op het ketenprocesmodel JSK - Jeugdstrafrechtketen (2015).

¹⁹ De Raad voor de Kinderbescherming spreekt vrijwel altijd de ouders of andere relevante personen uit het netwerk. In de praktijk lukt het de reclassering niet altijd om de ouders van jongeren in de leeftijdsgroep 18-23 jaar te spreken.

streven: “schorsen, tenzij...”. Tot schorsing van de voorlopige hechtenis kan worden besloten door de RC of op een later moment door de Raadkamer.

4.1.2 Plaatsing in een lokale voorziening, tenzij... contra-indicaties

50 Het uitgangspunt voor de plaatsing van jongeren is “lokaal, tenzij...”. De keuze voor plaatsing in een centrale, specialistische voorziening (“tenzij”) wordt gemaakt als er sprake is van (een combinatie van) contra-indicaties. Het idee is dat de noodzaak tot verblijf in een centrale voorziening regelmatig wordt heroverwogen. Omgekeerd geldt dat plaatsing in een centrale voorziening volgt als een jongere zich (herhaaldelijk) niet houdt aan de afspraken die met hem worden gemaakt in de kleinschalige voorziening.

51 Experts hebben aangegeven dat één van de volgende contra-indicaties, al dan niet in combinatie, reden kunnen zijn voor plaatsing in een centrale voorziening:

- a. Delict gerelateerd: ernst van het delict (onder andere ernstig geweld en zeden) en delictgeschiedenis (aantal en ernst van de delicten) en daaraan gerelateerde verwachting of dit leidt tot langdurige vrijheidsbeneming in de vorm van een PIJ-maatregel of een lange onvoorwaardelijke jeugddetentie;
- b. Onderzoeksbelang om niet lokaal te plaatsen (zoals media-gevoeligheid en het niet samen plaatsen van daders) en/of een (dringende) beveiligingsnoodzaak voor de maatschappij (recidive, vluchtgevaar, et cetera), het slachtoffer en/of de verdachte zelf;
- c. Zorgproblematiek: ernstige verslavingsproblematiek (in combinatie met andere contra-indicaties) en de noodzaak tot klinische observatie met het oog op veronderstelde psychiatrische problematiek.

52 Het is lang niet altijd het geval dat de beveiligingsnoodzaak vraagt om plaatsing in een JJI met de mate van beveiliging zoals we die nu kennen. Voor OM en de rechtspraak spelen delict gerelateerde aspecten en het onderzoeksbelang mee om te kiezen voor vrijheidsbeneming, waarbij echter de ‘hoge hekken’ van een JJI niet noodzakelijk zijn. De reden voor het OM om in de toekomst voor een deel van de jongeren aan te sturen op plaatsing van een jongere in een minder beveiligde voorziening is niet alleen gelegen in de inschatting dat de mate van (individuele) beveiliging voldoende is, maar juist en veel meer de mogelijkheid om de jeugdige dichtbij zijn eigen omgeving perspectief te bieden. Dit perspectief bestaat uit behandeling, scholing en de mogelijkheid om ouders op een directere wijze te betrekken bij de resocialisatie van hun kind. Op dit moment is die mogelijkheid er eigenlijk niet of nauwelijks vanwege de veelal grote afstand tussen een JJI en het leefsysteem van de jongere. Het bewustzijn is gegroeid dat het opsluiten van jongeren zonder veel perspectief, in het verlengde van de vrijheidsbeneming, eigenlijk weinig soelaas biedt.

53 Tot slot voegen experts nog een contra-indicatie toe: Het leefsysteem van de jongere dat wordt gekenmerkt door relatief veel risicofactoren en relatief weinig (of geen) beschermende factoren. Hierbij wordt benadrukt dat in veel gevallen er sprake zal zijn van risicofactoren en/of weinig beschermende factoren. Deze contra-indicatie zou dan alleen van toepassing zijn als op basis van de vele risicofactoren en het zeer beperkte aantal beschermende factoren duidelijk is dat de jongere juist beter uit zijn leefsysteem gehaald kan worden.

54 Voorgenoemde contra-indicaties zijn gebaseerd op een eerste brainstorm met experts en dient in het vervolg nog nader geconcretiseerd te worden.

55 Een belangrijk deel van de informatie kan uit reeds bestaande bronnen worden aangeleverd. Belangrijke bronnen zijn: preselect LIJ²⁰ en opsporingsinformatie (politie), strafrechtelijke informatie en onderzoeksbelang in de zaak (OM), vroeghulp²¹ en eventueel informatie uit het voorgeleidingsconsult (NIFP). Ten opzichte van de huidige informatieverzameling is het wenselijk om voor de plaatsingsbeslissing aanvullende informatie te gebruiken over de ouders (het gezin)/het netwerk, school en/of andere dagbesteding en bekende informatie over zorg (voor de jongere en/of het gezin). De snel beschikbare input vanuit het 'lokale veld' is van groot belang voor een zo goed mogelijke plaatsingsbeslissing en voor het integrale plan in geval van schorsing. De genoemde informatie is veelal zowel van belang voor het strafproces (al dan niet overgaan tot inbewaringstelling) als voor de plaatsingsbeslissing (lokaal of centraal). Voor de verdere uitwerking van dit idee is het van belang dat de informatieverzameling en -uitwisseling wordt beperkt tot de 'need to know' informatie.²² Dit vergroot ook de haalbaarheid van dit idee.

56 De wens van de in de verkenning betrokken experts is om de periode van verblijf in de politiecel zo kort mogelijk te laten duren (1 dag of maximaal 2 dagen). Daarvoor is het nodig dat de informatieverzameling veel sneller dan nu en gecoördineerd ter beschikking komt van de OvJ en de RC. De uitdaging die momenteel wordt ervaren en in de toekomst een uitdaging zal blijven, betreft het spanningsveld tussen het tijdig afronden van adviesrapportages en de gewenste actualiteit in de rapportages. Het OM wil graag de meest actuele informatie in het advies teruglezen, maar de adviserende partners in de strafproces hebben ook te maken met doorlooptijden ten aanzien van aanlevering van de rapportage zodat de ontvanger voldoende tijd heeft om er kennis van te nemen.

4.1.3 Plaatsing in relatie tot de proeftuin 48-uursplaatsing en ZSM & Contextgericht werken

57 Het vaststellen van de contra-indicaties heeft raakvlakken met een lopende ontwikkeling. In het kader van DJI Toekomstvast is het idee 'screening en plaatsing binnen 48 uur' ontstaan. Om een plaatsingsbeslissing te kunnen nemen is een beslissingsmatrix (generiek voor volwassenen, jeugd en strafrechtelijke vreemdelingen) ontwikkeld met criteria op basis waarvan de noodzaak tot beveiliging, de zorgbehoefte en begeleidingsbehoefte (afhankelijk van de mate van zelfredzaamheid) kan worden beoordeeld. Dit leidt tot een score 'laag', 'midden' of 'hoog' op de aspecten 'beveiliging', 'behandelbehoefte' en 'begeleidingsbehoefte'. De inhoud komt grotendeels overeen met de contra-indicaties zoals in paragraaf 4.1.2 genoemd. Enkele criteria zijn wel aan de orde in de beslissingsmatrix, maar vormen geen contra-indicatie voor plaatsing in een lokale voorziening. Dit geldt onder andere voor dagbesteding en 'activiteiten dagelijks leven', cognitieve vermogens, en lichamelijke gezondheid. De beslissingsmatrix is samen met een aantal experts ontwikkeld op basis van eerder beproefde instrumenten (zoals het LIJ, QuickScan, instrumentarium van het NIFP, Dagprogramma Beveiliging en Toezicht, de zelfredzaamheidsmatrix van de GGD Amsterdam). In een proeftuin is aan de hand van casuïstiek geëxperimenteerd met de screening en plaatsing inclusief de beslissingsmatrix en de daarvoor

²⁰ Het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrecht (LIJ) betreft een reeks aan instrumenten die worden afgenomen bij jongeren tot 18 jaar. Het LIJ bestaat uit instrumenten die het recidiverisico weergeven, een profiel van aanwezige beschermende en risicofactoren schetsen en eventuele zorgsignalen registreren.

²¹ Op basis van het instrument LIJ IVS 2A (Raad voor de Kinderbescherming) of QuickScan (Reclassering).

²² Hierbij verwijzen we ook naar de mogelijk relevante inzichten uit de pilots ZSM & Veiligheidshuizen waarin de informatie-uitwisseling in de aansluiting tussen ZSM en Veiligheidshuizen centraal stond.

benodigde informatie. De matrix is vervolgens verder verfijnd en zal in een nieuwe proeftuin verder worden beproefd.

58 In het kader van ZSM & Contextgericht werken worden werkplaatsen/verdiepingsomgevingen gestart om te experimenteren met snellere en uitgebreidere informatieverzameling ten behoeve van de routerings- of afdoeningsbeslissing op ZSM. Dit betreft met name de aanvulling van informatie uit het lokale veld op de informatie die op dit moment in het kader van een vroeghulp wordt verzameld en meegegeven ten behoeve van de beslissing van de RC over de inbewaringstelling.

4.2 Kleinschalige lokale/regionale voorziening(en)

59 De tweede bouwsteen betreft de kleinschalige lokale/regionale voorziening(en) (in het vervolg wordt gesproken over een 'lokale voorziening'). Met de term 'lokale voorziening' bedoelen we de mogelijkheid om jongeren lokaal te plaatsen (in brede zin). Deze plaatsing hoeft niet per se in een 'stand alone' voorziening vorm te krijgen, maar kan mogelijk ook op alternatieve wijze worden ingevuld, zoals in een ander type jeugdinstelling of in een pleeggezin. In het vervolg van deze rapportage spreken we daarom naast 'lokale voorziening' ook diverse keren over 'lokale plaatsen'.

60 Deze bouwsteen betreft een nieuw element ten opzichte van het huidige speelveld van vrijheidsbeneming bij jeugdigen. Een lokale voorziening heeft de volgende kenmerken:

- a. Zo lokaal als mogelijk;
- b. Kleinschalig;
- c. Variatie in zorg en mate van beveiliging;
- d. Uitvoeren van screening en diagnostiek gericht op het opstellen van een maatwerkarrangement;
- e. Lokale ketensamenwerking: toegankelijk voor externe partners.

61 In een lokale voorziening kunnen jongeren worden geplaatst op basis van preventieve hechtenis en een kortdurende jeugddetentie en jongeren die bezig zijn met resocialisatie en re-integratie na een langere periode van vrijheidsbeneming in een hoog beveiligde omgeving.

4.2.1 Zo lokaal als mogelijk

62 De kleinschalige voorziening is zodanig dichtbij de leefomgeving van de jongere gepositioneerd dat de volgende voordelen bereikt kunnen worden:

- a. Zelfredzaamheid van een jongere wordt bevorderd door de mogelijkheid tot het continueren van gezonde elementen van het leefsysteem van een jongere. Hierbij valt te denken aan de invulling van een zinvolle dagbesteding (bijvoorbeeld school of begeleiding naar werk) of reeds lopende zorgtrajecten. Bij afwezigheid van gezonde elementen van een leefsysteem, kan dit versneld vanuit de kleinschalige voorziening georganiseerd worden met de lokale partners, zodat bij beëindiging van de vrijheidsbeneming in deze elementen is voorzien;
- b. Mogelijkheid om sneller en effectiever met de lokale partners (justitie, zorg en gemeente) een integraal plan van aanpak op te stellen dat aansluit op de lokale voorzieningen en aansluit op de reeds lopende trajecten van een jongere;

- c. Dichtbij het netwerk van een jongere, zodat (de gezonde) delen van dit netwerk een rol kunnen spelen tijdens de periode van vrijheidsbeneming;
- d. De nabijheid heeft tevens als groot voordeel dat ouders makkelijker betrokken kunnen worden, gezien de relatief beperkte reisafstand tot de voorziening. Op deze manier kunnen bijvoorbeeld systeemgerichte interventies (zoals MST) in de lokale voorziening met betrokkenheid van ouders opgestart worden²³.

63 Dat wil niet zeggen dat de kleinschalige voorzieningen zich per se in de eigen gemeente of (jeugdzorg)regio moeten bevinden. Bovenstaande voordelen kunnen bereikt worden als bijvoorbeeld de reistijd tot school of zorg maximaal één uur is²⁴.

4.2.2 *Kleinschalig*

64 De omvang van een groep dient niet te groot te zijn. De pedagogisch medewerkers moeten - meer dan bij een huidige groeps grootte van 8 (langverblijf) of 10 jongeren (kortverblijf) kan - beter kunnen inspelen op de groepsdynamiek en voldoende individuele aandacht aan de jongeren kunnen geven. Experts geven aan dat in de ideaalsituatie de groep jongeren op wie diagnostiek wordt uitgevoerd in een kleinere groep verblijft dan de groep jongeren bij wie dit al heeft plaatsgevonden. Door het geringe volume aan jongeren (zie verder hoofdstuk 5) lijkt deze situatie niet haalbaar. Jongeren zouden daarom samen geplaatst kunnen worden in groepen van 6 tot 8 personen.²⁵ Wanneer er in bepaalde steden zoveel jongeren zijn dat meerdere groepen gevuld kunnen worden, kunnen meerdere groepen bij elkaar geclusterd worden (meerdere groepen onder één dak van een voorziening).

65 Naast de vrijheidsbeneming in een kleinschalige voorziening, moeten ook de alternatieven voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming worden overwogen. Dan is er niet zozeer sprake van een 'lokale voorziening', maar van een 'lokale plaats' of een 'lokaal bed'. Als bijvoorbeeld in het kader van forensische pleegzorg een pleeggezin gevonden kan worden, waarin de jongere met passende begeleiding en zorg en de benodigde invulling van de beveiliging geplaatst kan worden, dan kan dit een goede en effectieve manier van vrijheidsbeneming zijn.

4.2.3 *Variatie in zorg en mate en wijze van beveiliging*

66 Binnen een lokale voorziening wordt vanuit maatwerk de gewenste zorg en mate van en type beveiliging vormgegeven.

67 Het zorgniveau wordt bepaald op basis van maatwerk. De zorgbehoefte is gebaseerd op de uitkomsten van de screening en diagnostiek (zie paragraaf 4.2.4).

²³ Hiermee is/wordt al geëxperimenteerd in de JeugdzorgPlus instelling Almata in Ossendrecht.

²⁴ Vergelijkbaar met de toegestane reistijd bij de Raad voor de Kinderbescherming ten aanzien van de uitvoering van taakstraffen.

²⁵ Als er in een regio sprake is van een beperkt aanbod van jongeren die op strafrechtelijke titel geplaatst moeten worden, dan kan de groeps grootte gelden voor de groep waarin een aantal strafrechtelijk geplaatste jongeren verblijven. Als sprake is van 'losse plaatsen', dan is de groeps grootte minder relevant.

68 Een lokale voorziening kent een proportionele mate, en minder zichtbare manier van beveiliging: jongeren die geen gevaar zijn voor de samenleving hebben geen hoog beveiligde setting nodig. Het moet mogelijk zijn om afhankelijk van de jongeren die verblijven in de voorziening (per dag) te variëren in de mate van beveiliging (semi-gesloten, open) en de toepassing van diverse, minder zichtbare beveiligingsmogelijkheden. De relationele beveiliging dient hierbij als basis met individuele aanvullende beveiligingsopties. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan elektronische controle. De kleinschalige voorziening moet indien nodig ook een gesloten karakter kunnen hebben. De deuren moeten per kamer op slot kunnen. Ook zou een jongere indien nodig begeleid (door eventueel ouders, sociaal netwerk of vrijwilligers) moeten kunnen worden naar een bepaalde activiteit (anders dan de reguliere dagbesteding). Ten aanzien van eisen aan de kleinschalige voorziening kan bijvoorbeeld gedacht worden aan eisen aan de ramen (waar men niet door naar buiten kan) of een personeelsruimte waar jongeren niet kunnen komen.

69 In de kleinschalige voorziening zal (24 uur per dag) groepsbegeleiding aanwezig zijn. De beveiliging én dagelijkse begeleiding van jongeren in de voorziening ('hoeder van het huis') zullen aanwezig moeten zijn. Deze rol kan door DJI worden ingevuld, maar ook door andere organisaties afhankelijk van de keuzes die hierin nog gemaakt moeten worden²⁶.

70 Het is belangrijk om voor de kleinschalige voorziening een samenwerking en/of regeling te treffen met soortgelijke voorzieningen in de buurt gericht op ondersteuning in het geval er een incident plaatsvindt. In dat geval dient namelijk binnen zeer korte termijn hulp aanwezig zijn voor de aanwezige begeleiders en verblijvende jongeren.

71 Naast de kleinschalige voorzieningen bestaat een landelijke specialistische voorziening (zie paragraaf 4.3). Wanneer de jongere in een kleinschalige voorziening, ondanks de verwachting vooraf, de minder zichtbare en alternatieve wijze van beveiliging niet waar kan maken, bestaat altijd de mogelijkheid om deze jongere in de hoger beveiligde landelijke specialistische voorziening te plaatsen met een grote mate van fysieke beveiliging. Jongeren moeten snel en makkelijk overgeplaatst kunnen worden van de kleinschalige voorzieningen naar de landelijke specialistische voorziening(en). DJI kan als eindverantwoordelijke organisatie voor de vrijheidsbeneming - in afstemming met en/of op advies van partners - besluiten tot overplaatsing van een jongere. De wijze van overplaatsing kan ongewijzigd blijven ten opzichte van de huidige situatie: via de Divisie Individuele Zaken (DIZ)²⁷ van DJI kan een overplaatsing direct georganiseerd worden. De jongere heeft het recht om achteraf (bij de rechter) bezwaar te maken tegen de overplaatsing of time-out.

4.2.4 *Uitvoeren van screening en diagnostiek gericht op een maatwerkarrangement*

72 Na binnenkomst van een jongere in de lokale voorziening (of lokale plaats) wordt zo snel als mogelijk een integraal plan van aanpak opgesteld. Indien er reeds een plan van aanpak aanwezig is, wordt dit plan geactualiseerd. Voor het opstellen van dit plan van aanpak is screening en diagnostiek nodig. De cruciale vraag die centraal staat bij het herijken of opstellen van een plan van aanpak is: "Is this in the best interest of the child?"²⁸.

²⁶ Passend bij de visie Toekomst DJI.

²⁷ Tot aan de reorganisatie van het DJI hoofdkantoor was er de afdeling Individuele (jeugd)zaken van de sectordirectie JJI.

²⁸ In Canada en Finland is deze regel in alle stappen voorgeschreven.

73 Wanneer een jongere ten behoeve van de voorlopige hechtenis in een kleinschalige voorziening verblijft voeren de strafrechtelijke partners (RvdK, reclassering, DJI, eventueel NIFP en Jeugdreclassering) screening en diagnostiek uit ten behoeve van het opstellen van een strafadvies (zie paragraaf 4.1.1). De uitkomsten van de screening en diagnostiek worden benut bij het opstellen van een plan van aanpak. Naast de strafrechtelijke partners is het belangrijk om tijdig afstemming te zoeken met de lokale zorgpartners en gemeenten. Gemeenten hebben bijvoorbeeld beschikking over relevante informatie van sociale wijkteams. Op die manier ontstaat een integrale blik om een maatwerkarrangement vorm te geven. Op basis van deze integrale en volledige diagnose en screening en het gezamenlijk opstellen van een plan van aanpak kan matched care worden nagestreefd.

74 De afstemming met zorgpartners, justitiële partners en gemeente krijgt vorm door snel na het instroommoment van een jongere een integraal overleg te organiseren waarbij de reeds bekende kennis over een jongere wordt uitgewisseld en waarbij de expertise vanuit de verschillende invalshoeken ingezet kan worden om een integraal arrangement vorm te geven. Dit overleg lijkt voor een groot deel op de huidige Netwerk- en Trajectberaden die plaatsvinden in een JJI. Belangrijk in aanvulling op de huidige (gemiddelde) werkwijze in Netwerk- en Trajectberaden is nadrukkelijke betrokkenheid van de gemeente (het zijn “hun jongeren”) en lokale (zorg)partners. Ondanks dat de gemeente partner is van de huidige trajectberaden, blijkt in de praktijk dat gemeenten niet altijd aanwezig zijn (fysiek dan wel door informatie aan te leveren c.q. voorzieningen beschikbaar te stellen) ²⁹.

75 Tijdens het integrale overleg kan tevens besproken worden welke aandachtspunten meegegeven kunnen worden aan de screening en diagnostiek die de strafrechtelijke partners uitvoeren ten behoeve van het strafadvies. Tevens wordt aandacht besteed aan de vraag of en zo ja, welke aanvullende screening of diagnostiek nodig of wenselijk wordt geacht. Tijdens de diagnostiek zou zoveel mogelijk aandacht moeten zijn voor de verschillende dimensies van diagnostiek: medisch, psychologisch, neurologisch en structuurdiagnose³⁰.

76 Experts geven aan dat dubbel werk zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Reeds eerder uitgevoerde diagnostiek wordt benut en nieuwe diagnoses worden zoveel als mogelijk voortgebouwd op reeds bestaande inzichten over een jongere. Ook afstemming tussen de partners die diagnostiek uitvoeren (denk bijvoorbeeld aan de RvdK en het NIFP) zou beter georganiseerd kunnen worden om daarmee een effectief en efficiënt

²⁹Er is een werkagenda voor de verbetering van de re-integratie aan jeugdigen na detentie opgesteld die momenteel wordt uitgevoerd. Deze werkagenda omvat een aantal zaken die op het terrein van verschillende, betrokken partners liggen. Te denken valt onder andere aan aanpassing van verantwoordelijkheids- en uitvoeringskaders, het realiseren van internet in JJI's zodat jongeren kunnen solliciteren en een opleiding online volgen, het vaker betrekken van ouders bij Netwerk- en Trajectberaden, het in elkaar schuiven van Netwerk- en Trajectberaden waar dat kan/ gewenst is met behoud van de functionaliteit van de beraden, en het streven om jongeren langer ingeschreven te laten staan op scholen. Daarnaast wordt de handreiking voor gemeenten en andere partners aangepast zodat nogmaals expliciet wordt weergegeven welke rollen partners (en dus ook gemeenten) hebben en welke mogelijkheden men nu al heeft op basis van onder andere de Jeugdwet, de Wmo (2015) en de Participatiewet.

³⁰ Structuurdiagnose richt zich op het sociale en verzorgings- en ondersteuningsnetwerk van de jongere en op onderwijs- werk en verenigingsverbanden die al dan niet tot steun kunnen zijn in het correctie- en resocialisatieproces van een jongere. De analyse zou ook de ouders en opvoedsituatie moeten omvatten.

proces in te richten. Dit komt ook ten goede aan de doorlooptijd: experts benadrukken dat snellere beschikbaarheid van de resultaten van een diagnose in het belang van een jongere is, aangezien dan eerder gestart kan worden met het uitvoeren van een integraal plan van aanpak³¹. Binnen 14 dagen (ten behoeve van de eerste Raadkamerzitting) zou een eerste plan opgesteld kunnen worden op basis van eerste (geactualiseerde) inzichten. Binnen zes weken (ten behoeve van de tweede Raadkamerzitting) zou het mogelijk moeten zijn om een uitgebreidere observatie, screening en diagnostiek uitgevoerd te hebben en daarmee ook een integraal plan van aanpak gereed te hebben³².

77 Vanuit experts is de nadrukkelijke wens uitgesproken om jongere en ouders meer te betrekken bij het opstellen of actualiseren van een plan van aanpak. Mits de jongeren wensen of droombeelden hebben, zouden deze dromen, zijn of haar motivatie en mogelijkheden belangrijke input moeten vormen voor het opstellen van een plan van aanpak. Deskundigen verwijzen ook wel naar Noorwegen waar jongeren zelf als het input voor het integrale plan van aanpak een 'sollicitatiebrief' moeten schrijven waarin ze aangeven welk perspectief zij zouden willen nastreven. Het bieden van perspectief aan de jongere is belangrijk. Ook de betrokkenheid van ouders zou een expliciete rol moeten krijgen bij het opstellen van een plan van aanpak. De mogelijkheid bestaat om de jongere en/of de ouders (gedeeltelijk) te laten aansluiten bij het integrale overleg waarin het plan van aanpak wordt herijkt of opgesteld³³. Tevens is door experts de mogelijkheid genoemd om een Eigen Kracht Conferentie vaker te benutten bij het opstellen van een plan van aanpak.

78 In het plan van aanpak dient voldoende oog te zijn voor het belang van eventuele slachtoffers en de samenleving. Dit kan bijvoorbeeld door het inzetten van herstelgerichte interventies als één van de onderdelen van het plan van aanpak. Tevens dient - gericht op het vergeldingsaspect - het plan van aanpak uit te stralen dat het geen vrijblijvend plan betreft. Het plan is immers opgesteld als reactie op ongewenst gedrag van een jongere.

79 Tijdens en na het opstellen of actualiseren van een plan van aanpak, kan vanuit de lokale voorziening de zorg, behandeling, begeleiding, werk en/of school opgestart worden en/of doorlopen. Zodoende loopt de hulplijn zoveel mogelijk door, ongeacht een periode van vrijheidsbeneming.³⁴ Het toewijzen van één regisseur kan hierbij behulpzaam zijn³⁵. De regisseur heeft toegevoegde waarde in het bewaken van de integraliteit tussen de verschillende trajecten die een jongere volgt.

³¹ In het bijzonder geven experts aan dat de lange doorlooptijd van het NIFP op dit moment als knelpunt wordt ervaren.

³² Zoals in figuur 3 is aangegeven is een deel van de jongeren eerder dan deze termijnen uitgestroomd. Het is daarom belangrijk om zo snel als mogelijk het plan ten aanzien van verdere screening op te stellen en het vervolg van de screening en het actualiseren/opstellen van het plan van aanpak te continueren na het beëindigen van het verblijf in de voorziening.

³³ In de regio Overijssel nemen ouders momenteel deel aan de trajectberaden. De RvdK is gevraagd te onderzoeken of het mogelijk is dit initiatief landelijk uit te rollen. Door de aanwezigheid van de ouders komt beter zicht op de eigen kracht van het systeem. Gekeken wordt naar de bereidheid, het vertrouwen en het vermogen van ouders om hun kind bij te staan in de hulpverlening (Brief 'Matched care aanpak jeugdige delinquenten' 8 april 2015; kenmerk: 623933).

³⁴ Dit is ook in de huidige situatie het streven, maar dit wordt bemoeilijkt door de relatief grote afstand tussen de JJI en het leefsysteem van de jongere.

³⁵ De casusregisseur heeft de wettelijke taak om de casusregie uit te voeren. We bedoelen een regisseur als procesregisseur in het bewaken van de integraliteit van de aanpak.

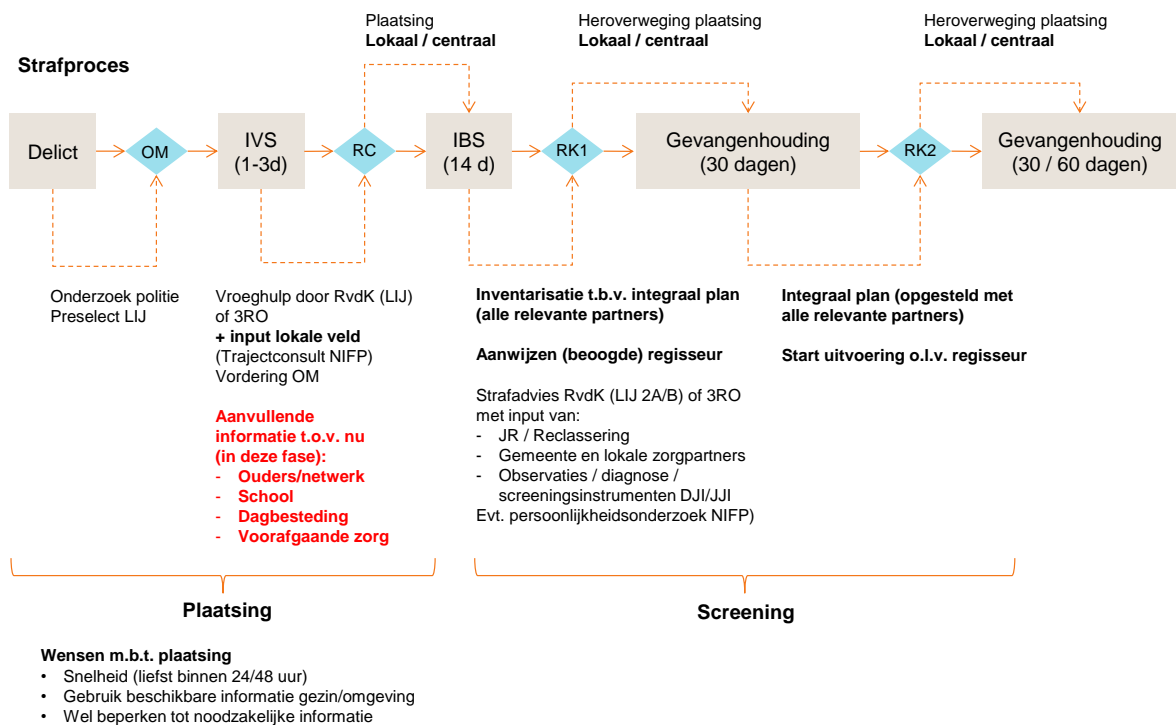
80 De regisseur ziet toe op het realiseren van de activiteiten uit het plan van aanpak. Hiermee wordt eigenaarschap belegd om de jongere en de betrokken organisaties te helpen in het realiseren van de doelstellingen. Voor de jongere en zijn of haar ouder(s) is het prettig om één regisseur - en daarmee één centraal aanspreekpunt - te hebben die intensief contact met hen onderhoudt. De regisseur dient doorzettingskracht te tonen om de gestelde doelen daadwerkelijk te gaan realiseren. Het gedrag van een jongere en de omstandigheden waarin hij of zij zich bevindt zijn niet op voorhand even goed te voorspellen. Het is daarom belangrijk om als regisseur continu te blijven volgen in welke mate de jongere erin slaagt om de weg naar de beoogde doelstellingen te bereiken en welke bijsturing eventueel nodig is.

81 De vraag is welke organisatie de meest geëigende partij is om deze regisseur te leveren? Hierbij merken we op dat het antwoord op deze vraag niet gezocht dient te worden in systeemoplossingen. De verantwoordelijkheid zou belegd moeten worden bij de best passende/meest geëquipeerde organisatie (en professional). Waar ligt het zwaartepunt wat betreft problematiek bij een jongere? Welke organisatie heeft de beste kaarten in handen om bovenop de jongere te zitten ten behoeve van één aanspreekpunt en ten behoeve van het bewaken van de integraliteit? Dit kan in bepaalde gevallen de (jeugd)reclasseerder (gecertificeerde instelling of reclasseringsorganisatie) zijn, maar wanneer een zorgaanbieder of gemeenten bijvoorbeeld de beste kaarten in handen heeft, zou de regie bij deze organisatie belegd moeten worden.

82 Zoals in voorgaande alinea's is te lezen, staat het streven naar een maatwerkarrangement centraal bij de screening, diagnostiek en het opstellen van een plan van aanpak. Geen 'one size fits all'- benadering maar streven naar individueel maatwerk. Met dit principe zijn, zij het op basis van nog een beperkt aantal jongeren, goede ervaringen opgedaan in de pilot 'Pas Op de Plaats' (POP). Tijdens het volgen van deze module maakt de jongere een nadrukkelijke 'pas op de plaats' in zijn (criminele) carrière. De jongere krijgt een individueel programma aangeboden en maakt hierin geen deel uit van het groepsleven, het gezamenlijk onderwijs en groepsactiviteiten. Hiermee wordt voorkomen dat er morele besmetting door andere jongeren plaatsvindt. De jongere krijgt een time-out geboden waarin rust en ruimte is voor reflectie, bezinning en zingeving. Binnen de module krijgt de jongere een diversiteit aan opdrachten en activiteiten aangeboden. De jongere staat hierin niet alleen, maar wordt intensief individueel ondersteund door professionals binnen Juvaid, het eigen sociale netwerk en hulpverlenende en toezichthoudende instanties die al betrokken waren bij de jongere.

83 In figuur 7 is het proces van plaatsing, screening en opstellen van het integrale plan weergegeven. De termijnen die gelden voor aanlevering van de adviezen, zijn gebaseerd op de termijnen van de Raadkamerzittingen. Er is telkens sprake van een parallel proces waarin enerzijds in het proces van strafvordering de gronden voor voorlopige hechtenis worden getoetst en anderzijds beslissingen worden voorbereid voor de plaatsing van de jongere en de invulling van het integrale plan. Vóór de voorgeleiding bij de RC moet de informatie beschikbaar zijn op basis waarvan gekozen kan worden om te plaatsen in een lokale of een centrale voorziening. Voor de 1^e Raadkamerzitting moet een eerste beeld beschikbaar zijn op basis waarvan de integrale aanpak vorm kan krijgen. Vóór de 2^e Raadkamerzitting moet het integrale plan beschikbaar zijn. Hierin is (idealiter) ook de uitkomst van de diagnose van (en indicatiestelling door) het NIFP verwerkt.³⁶

³⁶ Op dit moment wordt gewerkt aan het versnellen van de doorlooptijden voor de rapportages van het NIFP. Bezien moet worden of het lukt om de rapportage(s) vóór de tweede Raadkamerzitting beschikbaar te krijgen.



Figuur 7. Proces van plaatsing en screening

4.2.5 Lokale ketensamenwerking: voorziening is goed toegankelijk voor externe partners

84 Zorg kan/moet starten vanuit geslotenheid: in de kleinschalige lokale voorziening moet de screening kunnen plaatsvinden en de zorg opgestart kunnen worden ('binnen beginnen'). In de voorziening moet ruimte zijn voor (dag)behandeling en begeleiding, moet ruimte zijn om bezoek te ontvangen en moeten spreekkamers aanwezig zijn. Ook kan gedacht worden aan het nabij organiseren van deze mogelijkheden (multifunctionele voorziening).

85 Een goede samenwerking met het lokale veld is cruciaal voor het slagen van het ontwerpidee van de lokale voorziening. Naast het continueren of opstarten van zorgtrajecten is het snel organiseren van een zinvolle dagbesteding cruciaal. Hiertoe dienen structurele samenwerkingsafspraken gemaakt te worden met lokale onderwijsinstanties³⁷ en organisaties die arbeidstoeleiding kunnen organiseren. Momenteel wordt een groot knelpunt ervaren in de terughoudendheid van scholen om justitiële jongeren onderwijs te bieden. Een adviescommissie verbetermogelijkheden onderwijs in de JJI's en de gesloten jeugdzorginstellingen (GJI's) heeft aanbevelingen geformuleerd om dit knelpunt op te lossen³⁸. DJI is momenteel bezig om opvolging te

³⁷ Voor de minderjarige jongeren geldt een leerplicht.

³⁸ Adviescommissie verbetermogelijkheden onderwijs in de JJI's en GJI's. Eind maart 2014 hebben de ministeries OCW, VWS en VenJ een commissie ingesteld die de opdracht heeft gekregen om de departementen te adviseren over een aantal belangrijke knelpunten die door de scholen die aan deze instellingen zijn verbonden worden gesignaleerd. Deze knelpunten hangen vooral samen met de kortverblijvende groep jeugdigen (< 3 maanden), de groep adolescenten ouder dan 18 jaar en de kleinschaligheid van de instellingen en scholen.

geven aan deze aanbevelingen. De commissie adviseert onder andere om de jongere ingeschreven te laten staan op de school van herkomst, het onderwijsprogramma in te richten op het bieden van een passend doorstroomperspectief, het onderwijs verantwoordelijk te laten zijn voor de plaatsing in het (vervolg)onderwijs en/of het onderwijs 52 weken per jaar te laten doorlopen. De eerder genoemde adviescommissie adviseert om middelen voor onderwijs toe te kennen op basis van plaatsbekostiging. Deze plaatsbekostiging moet flexibel ingezet kunnen worden, zowel voor onderwijs als voor arbeidstoeleiding, en toegesneden zijn op de behoefte van de jongere. Gezien de omvang van de kleinschalige voorzieningen is de variatie in behoeften groot.

86 Ten aanzien van de wat oudere doelgroep (17 jaar en ouder) geldt dat afspraken gemaakt kunnen worden met lokale/regionale partners om de arbeidstoeleiding te organiseren. Het is denkbaar dat deze groep jongeren gezien hun leeftijd heeft minder behoefte heeft aan scholing. Op het gebied van arbeidstoeleiding kan geput worden uit goede ervaringen die hiertoe zijn opgedaan in het gevangeniswezen en de tbs.

87 Door experts wordt het belang aangegeven dat jongeren die in een kleinschalige voorziening verblijven de mogelijkheid hebben om bijvoorbeeld sport uit te oefenen. Het is denkbaar en zelfs waarschijnlijk dat niet iedere kleinschalige voorziening zelf de beschikking heeft over deze faciliteiten, maar gebruik moet maken van (openbare) faciliteiten in de nabijheid. Voor zover het geen vaste terugkerende activiteiten betreft (bijvoorbeeld een wekelijkse training), zal een begeleider van de kleinschalige voorziening de jongeren begeleiden naar deze faciliteiten. Ook bestaat de mogelijkheid om ouders of vrijwilligers hierin een rol te geven of gebruik te maken van nieuwe ontwikkelingen met gebruik van sociale media³⁹.

4.3 Landelijke specialistische voorziening(en)

88 De laatste bouwsteen die is geconcretiseerd betreft de landelijke voorziening(en). Jongeren bij wie sprake is van contra-indicaties (zie hoofdstuk 4.1) worden geplaatst in een landelijke, specialistische voorziening. Tevens is deze voorziening de stok achter de deur voor de jongeren die in eerste instantie lokaal zijn geplaatst, maar bij wie het verblijf in de lokale voorziening toch niet goed verloopt vanwege bijvoorbeeld verstoring, overlast of het niet naleven van afspraken.

89 Net als in de kleinschalige lokale voorziening start het traject in de landelijke voorziening met een screening gericht op een integraal plan van aanpak. Dit plan richt zich in eerste instantie op het proces binnen de muren van de instelling, maar biedt ook het perspectief op langere termijn voor een verblijf buiten de landelijke voorziening. Dit proces komt overeen met het huidige Netwerk- en Trajectberaad dat in een JJI plaatsvindt. Momenteel vindt een beleidstraject plaats om het Netwerk- en Trajectberaad verder te verbeteren. Een belangrijk aspect in deze verbeterslag betreft het vaker betrekken en aanwezig zijn van de gemeenten bij het overleg. Dit sluit aan bij de ontwikkeling zoals in voorliggende rapportage is geschetst. Bij het opstellen

³⁹ Er is een pilot geweest waarin is geëxperimenteerd met de toepassing van social media als professioneel middel om begeleiding, controle en toezicht uit te oefenen bij jeugdigen in de laatste fase van de detentiestraf of PIJ-maatregel. Deze pilot kon bijdragen aan meer kennis over social media en het gebruik ervan door jeugdigen en professionals in de JJI's. Voor de JJI's was dit een belangrijke stap voorwaarts in het gebruiken van internetmogelijkheden in behandeling en begeleiding van jeugdigen. Vanaf september 2014 tot eind januari 2015 zijn in totaal 13 jeugdigen van JJI De Hunnenberg, Teylingereind en Juvaid gestart met de pilot.

van het plan van aanpak zal tijdig vanuit de landelijke voorziening samenwerking georganiseerd moeten worden met de lokale partners uit de gemeente van herkomst, ten behoeve van het opstellen van een plan van aanpak. Net als in de kleinschalige voorziening is de betrokkenheid van ouders en het netwerk ook in deze voorziening belangrijk om te organiseren.

90 DJI heeft in de landelijke voorziening de behandelrol (naast het eventueel betrekken van expertise van buiten). Dagbesteding (bijvoorbeeld school of arbeidstoeleiding en sportactiviteiten) wordt in/door de landelijke voorziening georganiseerd. Specifiek voor onderwijs geldt dat door de eerder genoemde adviescommissie 'verbetermogelijkheden onderwijs in de JJI's en GJI's' aanbevelingen zijn geformuleerd hoe het onderwijs in een JJI beter passend gemaakt kan worden.

91 In de landelijke voorziening worden de specialistische expertise en de huidige 'landelijke bestemmingen': Very Intensive Care (VIC), Forensische observatie- en begeleidingsafdeling (FOBA; in het geval van een acute crisis), (Klinische) observatieafdeling ForCa, individuele traject afdeling (ITA), en de landelijke bestemmingen zeden en afdelingen voor licht verstandelijk beperkten (LVB en LVB-VIC) gebundeld. Dit vraagt om flexibiliteit in de inzet van bedden voor de verschillende landelijke bestemmingen (geen vaste toewijzing van bedden aan bepaalde specialismen). Tevens zou de landelijke voorziening als kennisinstituut kunnen fungeren voor de kleinschalige voorzieningen. Medewerkers voor de kleinschalige voorzieningen kunnen opgeleid worden in de landelijke voorziening en kennis en expertise wordt aan de kleinschalige voorziening ter beschikking gesteld. Wederzijdse uitwisseling van personeel kan de deskundigheid in zowel de centrale als de lokale voorziening vergroten (De kleinschalige lokale voorzieningen kunnen worden beschouwd als satellieten van de landelijke voorziening).

92 In de landelijke voorziening vindt een regelmatige toets plaats of plaatsing in de landelijke voorziening nog nodig is. Als door/terugplaatsing naar een kleinschalige, lokale voorziening in zicht komt, dan moet de jongere voorbereid worden op zijn terugkeer (onder andere door ook te differentiëren in beveiliging per persoon). Voor resocialisatie van langverblijvers is gecontroleerde uitstroom via een kleinschalige, lokale (of andersoortige) voorziening wenselijk. Deze jongeren keren nu ook via een Scholings- en Trainingsprogramma (STP) terug in de maatschappij. Deze periode duurt tussen de 3 en 12 maanden. De lokale voorziening is mogelijk geschikt om in de periode voorafgaande aan een STP (dus tijdens de periode waarin planmatig verlof plaatsvindt), te dienen als plek waar de jongere, binnen bepaalde grenzen en met bepaalde beveiligingsmogelijkheden, kan wennen aan de komende terugkeer in de maatschappij. Deze resocialisatie betreft maatwerk. Daarom kan geen generieke uitspraak gedaan worden over het moment waarop deze uitstroom plaatsvindt en of deze jongeren samen geplaatst kunnen worden met jongeren die bijvoorbeeld op basis van voorlopige hechtenis in een kleinschalige voorziening verblijven. Per individuele casus wordt, afhankelijk van het type persoon en zijn of haar behoeften, een passend maatwerkarrangement opgesteld.

93 De landelijke voorziening lijkt in veel opzichten op de huidige JJI. De doelgroep in de landelijke voorziening zal echter qua problematiek gemiddeld zwaarder worden dan nu het geval is. Daarnaast zal de dynamiek in de landelijke voorziening afnemen vanwege het feit dat er minder kortverblijvers verblijven, maar er juist een doelgroep zal verblijven die gemiddeld gezien een langere duur vrijheidsbeneming heeft opgelegd gekregen. Dit vraagt om bundeling van specialistische expertise en om verstandige samenstelling van groepen.

94 Experts uiten de wens dat minimaal in twee landelijke voorzieningen voorzien moet worden. Een groot deel van de doelgroep van een landelijke voorziening heeft een langere verblijfsduur. Dit heeft effect op de sfeer in een inrichting. Indien behandeling in de landelijke voorziening onverhoopt vastloopt, bestaat de mogelijkheid om te kunnen rouleren (overplaatsen). Ditzelfde geldt bij het plaatsvinden van incidenten: de mogelijkheid moet dan bestaan om de jongere in een andere voorziening te plaatsen zodat hij of zij niet meer met de groep en groepsleiding geconfronteerd wordt. Tevens heeft meerdere voorzieningen als voordeel om flexibel te kunnen zijn in de samenstelling van groepen.

5. Haalbaarheidsaspecten

⁹⁵ Dit hoofdstuk gaat in op de haalbaarheid van de bouwstenen die in hoofdstuk 4 zijn uitgewerkt. Onder welke condities zijn deze bouwstenen uitvoerbaar in de praktijk en welke aandachtspunten zien we daarbij?

⁹⁶ Zoals in hoofdstuk 2 is vermeld, bevat deze rapportage de verkenning van een mogelijke toekomstige invulling van vrijheidsbeneming voor justitiële jeugd. Aangezien de verkenning bouwstenen heeft opgeleverd met daarin nog diverse mogelijke varianten en scenario's, zijn de uitvoeringsconsequenties op hoofdlijnen beschreven. Er is binnen de verkenning geen uitgebreide analyse uitgevoerd van financiële consequenties in de vorm van een impactanalyse of businesscase. Ook is de omvang van de doelgroep die in aanmerking komt voor een kleinschalige voorziening niet exact in beeld gebracht. Wel benoemt dit hoofdstuk de aandachtspunten en overwegingen ten aanzien van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de bouwstenen die het startpunt zijn voor het testen van een aantal ideeën in de praktijk. Op basis van verdere aanscherping van de bouwstenen door middel van ervaringen in de praktijk kan op een later moment een meer gedegen financiële analyse worden uitgevoerd.

⁹⁷ Dit hoofdstuk start in paragraaf 5.1 met een korte beschrijving van de huidige bezetting van jongeren in de JJI's. Vervolgens gaan we in op de haalbaarheid van de lokale voorziening: vanuit een globale inschatting van het aantal jongeren dat in aanmerking komt voor deze voorziening wordt de vraag beantwoord op welke manieren het mogelijk is om daadwerkelijk *lokaal* geïmplementeerde voorzieningen te realiseren (paragraaf 5.2). In paragraaf 5.3 beschrijven we de juridische consequenties en aandachtspunten om de lokale voorziening zo lokaal als mogelijk te realiseren. Paragraaf 5.4 beschrijft de haalbaarheid van het inrichten van een centrale voorziening. Vervolgens gaan we in paragraaf 5.5 in op een aantal overwegingen die een rol spelen bij de financiële haalbaarheid en de benodigde flexibiliteit. Paragraaf 5.6 gaat in op de benodigde ketensamenwerking op lokaal niveau. Tot slot sluit paragraaf 5.7 af met enkele opmerkingen ten aanzien van personele consequenties.

5.1 Huidige situatie en toekomstige ontwikkeling van aantal JJI's

⁹⁸ Op 13 juli 2015 worden drie van de vier rijksinrichtingen samengevoegd tot één rijksinrichting met drie locaties. Vanaf dat moment zijn er zeven JJI's (twee rijksinrichtingen en vijf particuliere inrichtingen). In tabel 2 is de operationele capaciteit in de JJI's weergegeven op basis van de capaciteitstoekenning 2015. De beschikbare capaciteit in 2015 is 650 plaatsen. Per 1 januari 2016 sluit de particuliere inrichting Amsterbaken en per 1 mei 2016 de rijksinrichting de Heuvelrug. Vanaf dat moment zijn er vijf JJI's op zeven locaties met samen 520 operationele plaatsen. De gemiddelde bezetting in de periode januari tot en met mei 2015 ligt net iets lager dan 500 jongeren. Naast de operationele capaciteit is er sprake van reservecapaciteit.

Inrichting	Operationele capaciteit 2015			reserve-capaciteit	totaal generaal
	reguliere bestemming	landelijke bestemming	totaal		
Amsterbaken	80		80	0	80
Teylingereind	84	8 for.obs	92	0	92
Hartelborgt	80	25 FOBA/VIC	105	10	115
Den Hey-Acker	56	24 zeden/ITA	80	18	98
Hunnerberg	72		72	8	80
Keerpunt	28	8 ITA	36	20	56
Heuvelrug	36	26 meisjes *	62	26	88
Lelystad	36	42 LVB/-VIC	78	20	98
Juvoid	45		45	27	72
Totaal	517	138	650	129	779

* De derde groep (van 8 plaatsen) voor meisjes in de Heuvelrug is in 2015 ivm gebrek aan aanbod niet in gebruik genomen

Tabel 2. Capaciteitsverdeling huidige JJI's (juni 2015)

99 Binnen de JJI's wordt onderscheid gemaakt tussen kortverblijvers (jongeren die korter dan 3 maanden verblijven; veelal preventief gehechte jongeren en jongeren die een korte jeugdetentie uitzitten) en langverblijvers (jongeren die langer dan 3 maanden verblijven; veelal PIJ-ers en jongeren die een lange onvoorwaardelijke jeugdetentie uitzitten).

100 Een deel van de plaatsen in de JJI's is gelabeld als een landelijke bestemming. Een aantal instellingen (zie tabel 2) heeft naast de reguliere bestemming (reguliere afdelingen voor kortverblijf en langverblijf) bijvoorbeeld een forensische observatie en begeleidingsafdeling (FOBA), very intensive care afdelingen (VIC), aparte groepen voor jongeren met ernstige seksuele problematiek (zedes), jongeren die een individueel behandeltraject volgen (ITA), groepen voor licht verstandelijk beperkte jongeren (LVB) en/of groepen waar alleen meisjes verblijven (meisjes).

101 De ramingen uit het Prognosemodel Justitiële Keten (PMJ) wijzen op een verdere daling van de bezetting in een JJI. Deze daling is met name voorspeld bij de groep langverblijvers en PIJ-ers. De samenstelling van de populatie in de JJI's zal bovendien voor een groter deel bestaan uit jongvolwassenen als gevolg van verdere toepassing van het adolescentenstrafrecht.

5.2 Instroom, bezetting en benodigde capaciteit voor lokale plaatsen

102 Wanneer we het toekomstige speelveld van de vrijheidsbeneming bij jeugdigen beschouwen zoals dat in hoofdstuk 4 is geschetst, concluderen we dat met name de kleinschalige lokale voorziening nieuw is. Dit betreft een nieuw te ontwikkelen onderdeel van de wijze van vrijheidsbeneming.

103 Zoals in de doelstelling is aangegeven, richt de verkenning naar de invulling van vrijheidsbeneming bij justitiële jeugd zich op een robuuste toekomstige omgeving waarin de jongere centraal staat en de aanpak ketenoverstijgend en duurzaam is. Hierin wordt gestreefd naar het realiseren van maatwerkarrangementen, met als groot voordeel dat de zorg en mate en wijze van beveiliging zo passend mogelijk wordt gemaakt voor de jongere. Vanuit dit belang én vanuit het belang om zoveel als mogelijk continuïteit in het leven van een jongere te bieden (en de daarvoor benodigde zorg, begeleiding en dagbesteding) is het concept van de

kleinschalige, lokale voorziening geïntroduceerd. Plaatsing op lokaal/regionaal niveau is noodzakelijk om de hiervoor genoemde doelstelling voor de jongere te bereiken.

104 In paragraaf 5.1 is de huidige capaciteit en bezetting van de JJI's weergegeven, waarbij is vermeld dat de ramingen in het kader van PMJ wijzen op een verdere daling van jongeren die in een JJI verblijven. Het geringe aantal jongeren zou op gespannen voet kunnen staan met de wens om zo lokaal als mogelijk voorzieningen te realiseren waar deze jongeren (een deel van) hun periode van vrijheidsbeneming kunnen verblijven. Daarom is het van belang om in deze verkenning inzicht te bieden in de instroom en (fictieve) bezetting per lokale voorziening. We nemen hierbij de 42 jeugdzorgregio's als vertrekpunt. Binnen deze regio's is het immers reëel om te veronderstellen dat aan het uitgangspunt 'lokaal' daadwerkelijk invulling wordt gegeven.

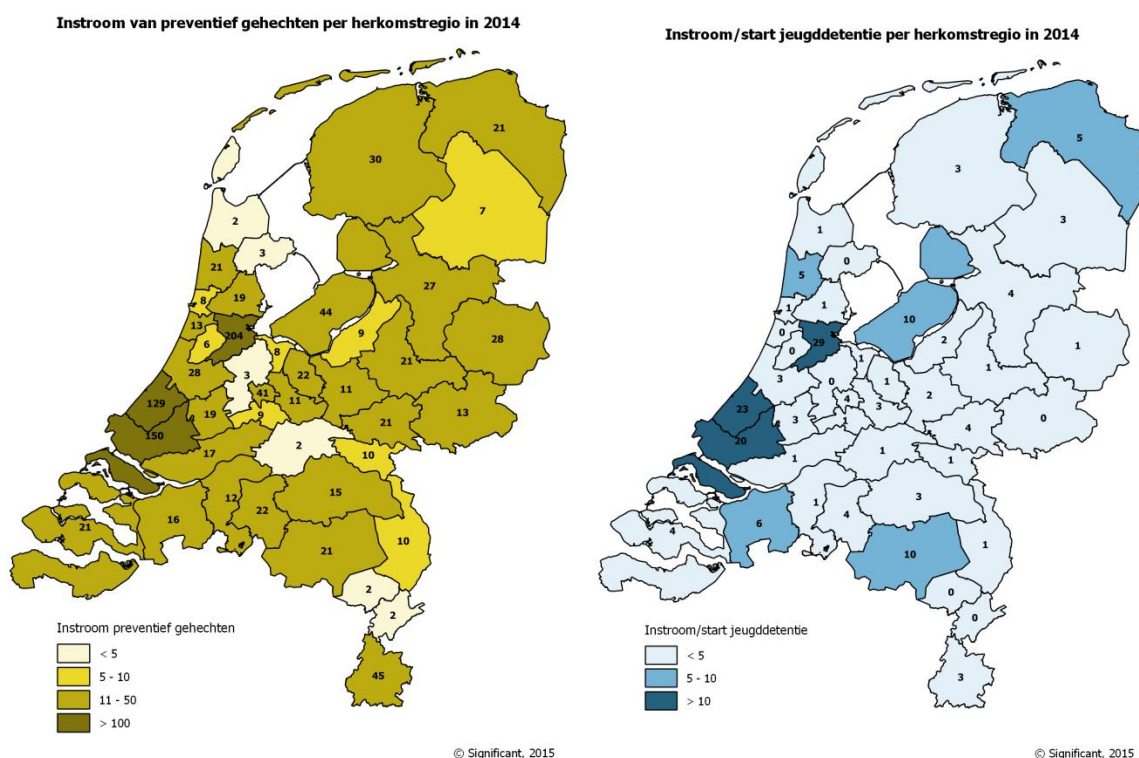
105 De (toekomstige) doelgroep van jongeren die instromen in een lokale voorziening bestaat enerzijds uit kortverblijvers (voorlopig gehechte jongeren, jongeren met een time-out maatregel bij een GBM⁴⁰ of een voorlopige PIJ, nachtdetentie en jongeren met een korte onvoorwaardelijke jeugddetentie) en anderzijds uit de groep jongeren die bezig is met de laatste fase van een langere onvoorwaardelijke jeugddetentie of PIJ-maatregel (resocialisatiefase). Om deze reden maken we in de cijfers onderscheid tussen kortverblijvers (voortkomend uit preventieve hechtenis en kortdurende jeugddetentie) en langverblijvers (PIJ-ers en jongeren die een lange jeugddetentie moeten uitzetten, veelal aansluitend aan de preventieve hechtenis).

106 In de volgende subparagrafen gaan we achtereenvolgens in op de instroom en fictieve bezetting per jeugdzorgregio en het totaal aantal plaatsen dat naar verwachting op landelijk niveau nodig is voor lokale plaatsen.

5.2.1 *Instroom per jeugdzorgregio*

107 In figuur 8 laten we de instroom van preventief gehechte jongeren en de start van jeugddetenties in 2014 zien per jeugdzorgregio. De instroom van PIJ-ers laten we in de figuur achterwege, omdat deze niet bij de start in een lokale voorziening geplaatst zullen worden.

⁴⁰ Zie ook ZonMw rapportage, pagina 259 waarbij de wijziging in de GBM wordt vermeld die zich richt op de mogelijkheid om GBM te combineren met nachtdetentie en Elektronische Controle terwijl de rechter tevens de mogelijkheid heeft gekregen om een jeugdige met een time-out voor korte tijd te plaatsen in een inrichting als de maatregel dreigt te mislukken (ZonMw; Thematische Wetsevaluatie 'Gedwongen zorg bij jeugdigen en volwassenen' (2014)).



Figuur 8. Instream preventief gehechte jongeren en de instroom/start van jeugddetenties

108 Het aantal preventief gehechte jongeren dat instroomt in een JJI varieert sterk. Amsterdam, Den Haag en Rotterdam hebben het grootste aantal jongeren (meer dan 100 per jeugdzorgregio), 14 jeugdzorgregio's leveren 10 of minder jongeren per jaar en in de andere jeugdzorgregio's varieert het tussen 10 en 50 jongeren. Ook bij jeugddetenties zijn de drie grootste steden van Nederland 'hofleverancier'. Daarnaast zijn er twee jeugdzorgregio's met 10 jongeren die hun jeugddetentie gaan uitzitten. De andere regio's hebben 5 of minder jongeren. Het aantal jongeren dat in een jaar voor plaatsing in een lokale voorziening in aanmerking komt is dus zeer beperkt, met uitzondering van de drie grootste steden.

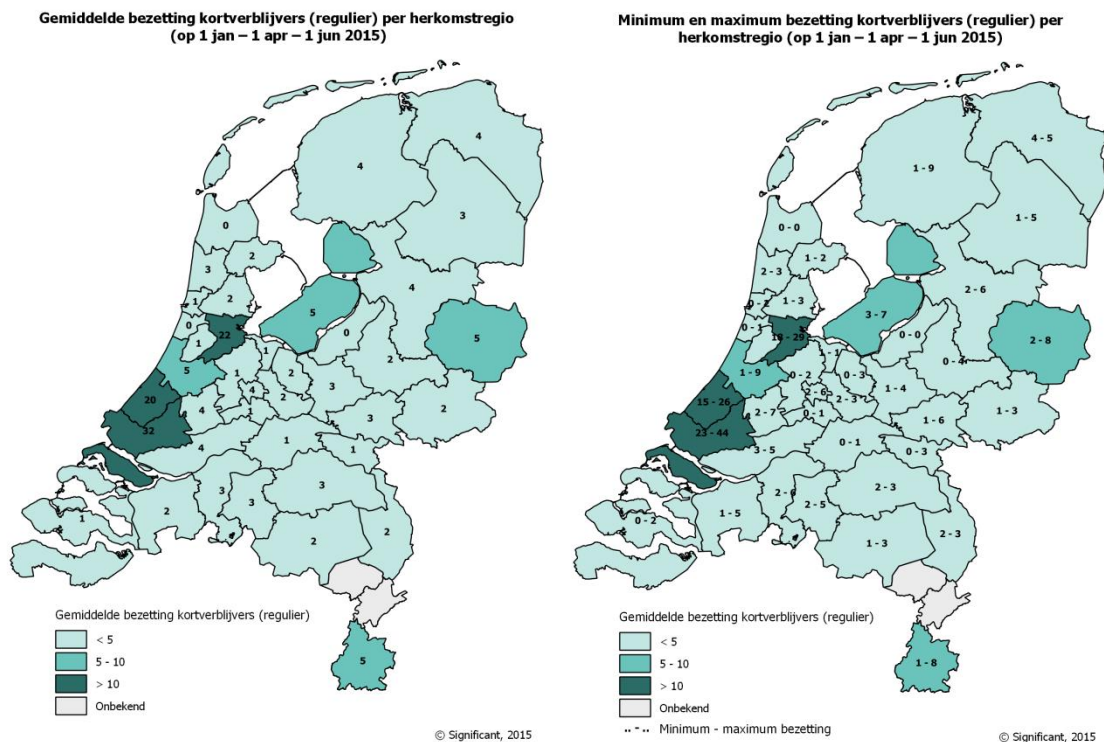
5.2.2 Fictieve bezetting per jeugdzorgregio

109 Vervolgens hebben we ook gekeken naar de (fictieve) bezetting per jeugdzorgregio. Op drie recente momenten (1 januari 2015, 1 april 2015 en 1 juni 2015) is bekeken hoeveel jongeren in de JJI's aanwezig waren en wat hun gemeente van herkomst is. Hierbij maken we onderscheid tussen kortverblijvers en langverblijvers. Voor kortverblijvers ligt het meer voor de hand dat deze in een lokale voorziening geplaatst kunnen worden. Voor de langverblijvers geldt dat een deel van de groep in de laatste periode van een PIJ-maatregel of jeugddetentie, voorafgaande aan een STP, naar verwachting geplaatst kan worden in een lokale voorziening.

110 Wanneer elk van deze jongeren in een voorziening in de jeugdzorgregio van zijn of haar gemeente van herkomst wordt geplaatst, ziet de verdeling van jongeren eruit zoals in figuren 9 en 10 weergegeven. De figuren geven een beeld van het aantal jongeren dat per jeugdzorgregio potentieel in aanmerking komt voor een kleinschalige voorziening. Aangezien we verwachten dat de kortverblijvende jongeren die momenteel op

de landelijke bestemmingen verblijven (zoals FOBA of VIC) niet in aanmerking zullen komen voor plaatsing in een lokale voorziening, hebben we deze jongeren niet meegenomen in de cijfers die zijn opgenomen in figuur 9.

111 Het is belangrijk om te vermelden, dat de cijfers zoals in figuur 9 zijn weergegeven niet letterlijk het aantal bezette plaatsen in een lokale voorziening betreft, ook al is het misschien wel de best beschikbare indicator voor de inschatting van de omvang van de doelgroep voor de lokale voorziening op dit moment⁴¹. De contra-indicaties zoals in hoofdstuk 4 beschreven, moeten nog worden toegepast op de doelgroep kortverblijvers, waarbij al wel rekening is gehouden met kortverblijvers op een landelijke bestemming. De groep wordt wel aangevuld met langverblijvers die in het laatste deel van hun detentieperiode zitten (dus een beperkt deel van de aantallen zoals weergegeven in figuur 10).

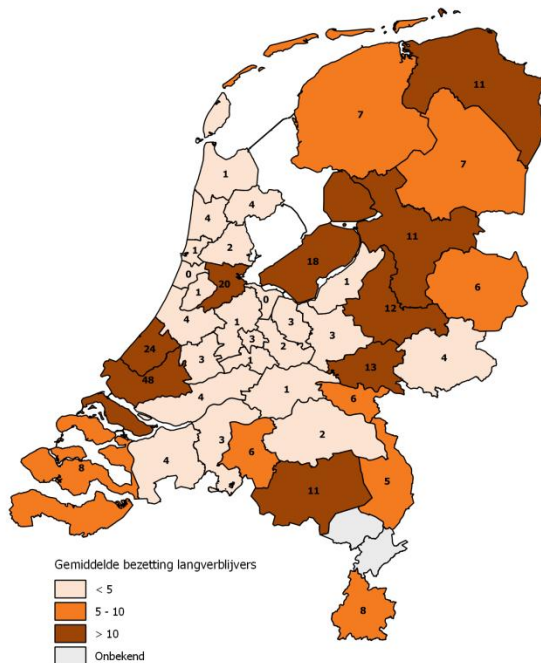


Figuur 9. Aantal kortverblijvers op reguliere plaatsen per herkomstregio zonder rekening te houden met contra-indicaties⁴² weergegeven als gemiddelde (links) en als minimum - maximum (rechts)

⁴¹ Uiteraard moet naar de toekomst toe rekening worden gehouden met dalende bezetting conform de PMJ-prognoses. Met de weergegeven cijfers geven we inzicht, maar pretenderen we geen capaciteitsprognose voor de toekomst te maken.

⁴² De kortverblijvers die op een landelijke bestemming verblijven zijn hierin niet meegenomen. Dit zijn naar verwachting jongeren die ook in de nieuwe situatie in de landelijke voorziening geplaatst zullen worden.

Gemiddelde bezetting langverblijvers per herkomstregio
(op 1 jan – 1 apr – 1 jun 2015)



Figuur 10. Aantal langverblijvers per jeugdzorgregio, waarvan een (beperkt) deel uit zal stromen

5.2.3 Verwachtingen benodigde capaciteit totaal

112 Hoeveel jongeren uiteindelijk daadwerkelijk lokaal geplaatst gaan worden is afhankelijk van de inschatting van de contra-indicaties. Om een scherper beeld te krijgen van het totaal aantal benodigde plekken voor de lokale voorzieningen, werken we een willekeurig gekozen scenario uit. De cijfers in tabel 3 zijn gebaseerd op een scenario waarin naar verwachting 80% van de instroom van preventief gehechte jongeren en 60% van de jongeren die, na verblijf in de vrije maatschappij, een jeugddetentie moeten uitzitten, geplaatst kunnen worden in een lokale voorziening. In totaal wordt in dit scenario 74% van de jongeren in een lokale voorziening geplaatst.

Instroom jongeren in een JJI (2014)		% geschikt voor lokale voorziening	Aantal jongeren in een lokale voorziening	Aantal jongeren in een landelijke voorziening
Preventieve hechtenis	1.152	80%	922	230
Jeugddetentie	173	60%	104	69
PIJ	38			38
Andere titel (AMW of gijzeling)	17			17
Totaal	1.380		1.025	355
			74%	26%

Tabel 3. De instroom (aantal jongeren) verdeeld over een lokale voorziening en een centrale voorziening

113 Tabel 4 geeft een overzicht weer wanneer wordt uitgegaan van het volgende scenario (vergelijkbaar met de aannames ten aanzien van de instroom):

- Voor 20% van de doelgroep kortverblijvers gelden contra-indicaties en deze jongeren worden derhalve niet geplaatst in een lokale voorziening. In de tabel is deze 20% niet direct terug te vinden, omdat dit

percentage is opgebouwd uit 10% van de kortverblijvers en ongeveer 10% (19 van de 189) van de kortverblijvers op een landelijke bestemming;

- b. Voor de groep langverblijvers die ten behoeve van de resocialisatie verblijft in een kleinschalige voorziening is de aannahme gemaakt dat een groep jongeren voorafgaande aan een STP doorstroomt van een centrale naar een lokale voorziening. Het aantal is in dit scenario ingeschat op het aantal lopende STP's (28) op dit moment.

Gemiddeld aantal bezette plaatsen in een JJI (o.b.v. 3 peilmomenten in de eerste 5 maanden van 2015)			Lokaal	Centraal	Inschatting contra-indicaties	
Kortverblijvers	Regulier (inclusief art. 48)	170	153	17	10%	Exclusief LB-kort
189	Landelijke bestemming (LB-kort)	19		19	10%	LB-kort
Langverblijvers	Regulier (exclusief STP)	194	28	166		
276	Landelijke bestemming (LB-lang)	83		83		
Totaal		465	181	285		

Tabel 4. Gemiddeld aantal bezette plekken verdeeld over een lokale voorziening en een centrale voorziening

114 Bij de gepresenteerde cijfers worden de volgende kanttekeningen gemaakt. De cijfers in tabel 4 betreffen geen prognose van de benodigde capaciteit. In de gepresenteerde cijfers is bijvoorbeeld (nog) geen rekening gehouden met de benodigde capaciteitsmarge die nodig is om pieken op te vangen. Bovendien zou het aantal contra-indicaties in werkelijkheid hoger kunnen uitvallen dan in dit scenario is gepresenteerd. Aan de andere kant zou er sprake kunnen zijn van enige aanzuigende werking (zie de volgende alinea). Ten slotte laten de prognoses uit de PMJ-raming een verdere afname van de behoefte aan JJI-capaciteit zien in de komende jaren. Met name het aantal PIJ-ers daalt.

5.2.4 Mogelijk enige aanzuigende werking

115 De verwachting van experts is dat er sprake zal zijn van enige aanzuigende werking ten aanzien van de lokale voorziening. Jongeren waarbij nu de voorlopige hechtenis direct wordt geschorst en/of een alternatief wordt gekozen omdat het niet wenselijk wordt geacht om de jongeren in een JJI te laten verblijven vanwege de nadelen ten aanzien van de abrupte overgang naar de detentiesetting, zouden bij verblijf in een lokale voorziening niet om deze reden snel geschorst worden, omdat deze nadelen niet meer aan de orde zijn. Ook zou de duur van de voorlopige hechtenis volgens experts langer kunnen gaan worden, omdat men vanuit de kleinschalige voorziening het opgestelde plan van aanpak wil opstarten (zoals bijvoorbeeld het opstarten van zorg of een systeemgerichte gedragsinterventie). Aangezien het klimaat van de lokale voorziening aantrekkelijker wordt geacht voor de doelgroep, bestaat de mogelijkheid dat minder snel tot schorsing wordt overgegaan dan momenteel het geval is.

5.3 In hoeverre is het mogelijk om daadwerkelijk lokale voorzieningen te realiseren?

116 Uitgaande van de huidige wet- en regelgeving, zijn er juridisch gezien twee mogelijkheden om bij jongeren vrijheidsbeneming in de kleinschalige voorziening vorm te geven:

- a. De lokale voorziening wordt aangewezen als beperkt beveiligde JJI waar in dat geval de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) als rechtspositieregeling geldt. De Bjj is gekoppeld aan de voorziening en heeft voordelen voor de rechtsbescherming van de jongere. Er zijn geen directe wettelijke belemmeringen, maar deze variant vereist een minimale schaalgrootte en is eigenlijk alleen in de drie

grootste steden (Amsterdam, Den Haag en Rotterdam) mogelijk en eventueel op bovenregionaal niveau;

- b. De lokale voorziening wordt gezien als een alternatieve locatie waar de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis⁴³ en een PIJ-maatregel⁴⁴ plaatsvindt. Dit gebeurt nu ook (op kleine schaal). In dit geval wordt een jongere geplaatst op een bed in bijvoorbeeld een voorziening waar ook jongeren met een andere titel of zonder titel worden geplaatst of in een pleeggezin (forensische pleegzorg). De rechtspositie is in dit geval gekoppeld aan de jongere (en niet aan de locatie). Deze mogelijkheid in de wet is er niet voor de tenuitvoerlegging van jeugddetentie. Alternatieve plaatsing is nu mogelijk, maar bij brede toepassing hiervan zal de politieke discussie volgen over het al dan niet samen plaatsen van strafrechtelijke jongeren en civiel geplaatste jongeren. Plaatsing van jongeren van 18 jaar en ouder (dus ook de doelgroep adolescenten) in de jeugdzorg is nu nog niet mogelijk. Dit betreft een knelpunt aangezien de ramingen van de PMJ erop wijzen dat de doelgroep adolescenten groter zal worden;
- c. Er wordt geplaatst met een zelfstandige strafrechtelijke behandeltitle. Daarvoor komen in aanmerking: de GBM of de plaatsing als een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling tot jeugddetentie of, als de nadruk op behandeling ligt, een voorwaardelijke PIJ-maatregel⁴⁵. De jeugdige of jongvolwassene kan op deze titels ook intramuraal worden geplaatst, zolang er geen sprake is van volledige en onvrijwillige vrijheidsbeneming. Plaatsing in de gesloten jeugdhulp is in deze gevallen niet mogelijk. De rechtspositie is ook hier persoonsgebonden.

117 De ramingen van de PMJ wijzen erop dat de doelgroep adolescenten groter zal worden. Sinds de invoering van de Jeugdwet is ook plaatsing van jongeren van 18 jaar en ouder mogelijk, zolang deze plaatsing voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing.⁴⁶

118 De huisregels die gelden in een lokale voorziening liggen in lijn met de Bjj (en het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj)) en zullen niet af kunnen wijken van de bedoelingen in de Bjj en het Rjj. Bij de vormgeving van een lokale voorziening is het naar verwachting wel verstandig om de (letterlijke formuleringen van de) huisregels (bijvoorbeeld ten aanzien van verlof, de beschikbaarheid en het gebruik van lokale voorzieningen buiten de lokale voorziening en de toegankelijkheid van de lokale voorziening voor ketenpartners) tegen het licht te houden om de gewenste werkwijze mogelijk te maken.

5.3.1 Drie mogelijke oplossingsrichtingen

119 Uit de beschouwing in paragraaf 5.2 kan geconcludeerd worden dat het aantal jongeren per jeugdzorgregio klein is. Gezien de aantallen lijkt het niet haalbaar om per jeugdzorgregio een kleinschalige voorziening te realiseren in de vorm van een 'stand alone' voorziening.

⁴³ Artikel 493, derde lid, Sv.

⁴⁴ Artikel 77s, zesde lid, Sr.

⁴⁵ Vergelijk Kamerstukken II 2012/13, 33498, nr. 3, paragraaf 4.

⁴⁶ Dit vloeit voort uit artikel 1.1 en 2.4, tweede lid, Jeugdwet.

120 Er zijn drie mogelijke oplossingsrichtingen om de lokale, kleinschalige voorzieningen toch te verwezenlijken (eventueel in combinatie per regio in te voeren):

- d. Een lokale 'stand alone' voorziening die is aangesloten op een bestaande organisatie. Dit zal waarschijnlijk alleen kunnen in grote steden (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) waar de behoefte aan capaciteit het grootst is;
- e. Voorzieningen op bovenregionaal niveau. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan voorzieningen op het niveau van de (26) Veilig Thuis regio's (gekoppeld aan de jeugdzorgregio's) en aansluiting bij andere samenwerkingsverbanden in de jeugdzorg (zoals in Midden-Nederland, 7 Gelderse regio's (G7)). De consequentie van deze oplossingsrichting is dat eventueel concessies gedaan moeten worden aan het idee gericht op 'lokaal';
- a. Voorzien in lokale bedden door aansluiting bij aanbieders van jeugdzorg, jeugd-GGZ of de (jeugd) gehandicaptenzorg, wat betreft voorzieningen en locatie⁴⁷. De mate waarin de gewenste nabijheid ('lokaal') wordt bereikt is groter met deze oplossingsoprichting, maar het vraagt wel om concessies ten aanzien van de scheiding van straf (JJl's) en civiel (zorginstellingen) die in 2010 is gerealiseerd, met de bijbehorende politieke discussie(s).

121 Aangezien in alle sectoren van zorg aan jongeren sprake is van een daling van de benodigde capaciteit, ligt het voor de hand om een bestaande voorziening (of deel van een voorziening) als vertrekpunt te nemen voor de plaatsen waarop de vrijheidsbeneming voor jongeren ten uitvoer gelegd gaat worden. Nieuwbouw ligt nadrukkelijk niet voor de hand vanwege de hoge kosten.

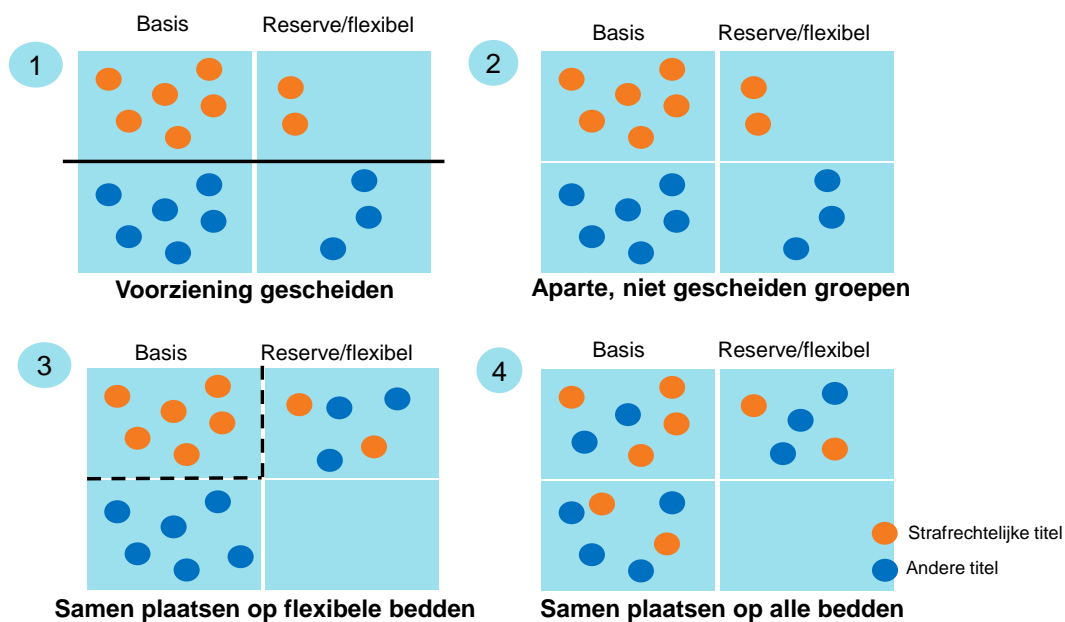
5.3.2 Theoretische mogelijkheden voor het samen plaatsen van jongeren

122 In figuur 11 zijn de verschillende theoretische mogelijkheden weergegeven waarop de plaatsing van jongeren dan vorm kan krijgen.

123 De eerste mogelijkheid betreft een locatie waarbij de groepen waar jongeren verblijven op basis van een strafrechtelijke titel in fysieke zin strikt gescheiden zijn van de groepen waar jongeren met een niet-strafrechtelijke voorziening verblijven. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een JeugdzorgPlus-instelling waarbij een apart paviljoen is ingericht voor de jongeren met een strafrechtelijke titel. Op deze manier hebben de strafrechtelijke jongeren een voorziening met een aparte voorkeur en hun eigen ruimtes voor dagbesteding en/of screening bijvoorbeeld. Op de groepen waar strafrechtelijke jongeren worden geplaatst kan, afhankelijk van de titel waarop deze jeugdigen en jongvolwassenen worden geplaatst⁴⁸, de Bjj van toepassing zijn, waarmee de rechtsbescherming van deze jongeren is geregeld. Deze mogelijkheid is een theoretische mogelijkheid, maar in de praktijk waarschijnlijk niet haalbaar door het geringe aantal jongeren. Tevens is de verwachting dat de kosten van deze mogelijkheid hoog zijn, vanwege het realiseren van de strikte scheiding.

⁴⁷ Deze oplossingsrichting past in de visie die in de 'notitie zorglandschap' is verwoord. Door een werkgroep met deelnemers afkomstig van het Rijk, gemeenten en de sectoren GGZ, jeugdzorg en gehandicaptenzorg is een visie op de toekomstige inrichting van de jeugdhulp opgesteld. Hierin past het beeld ten aanzien van het poolen van deskundigheid en locaties, en het flexibel omgaan met deze plaatsen.

⁴⁸ Zie hiervoor onder nr. 114.



Figuur 11. Theoretische mogelijkheden om jongeren te plaatsen wanneer wordt aangesloten bij locaties van zorgaanbieders

De tweede mogelijkheid gaat uit van een voorziening, waarbij strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke jongeren in hetzelfde gebouw/op dezelfde locatie verblijven, maar waar deze jongeren in aparte groepen verblijven. De jongeren kunnen elkaar wel tegenkomen in de locatie, maar slapen, eten en verblijven op aparte groepen. Hiermee wordt het voordeel ten aanzien van 'poolen van deskundigheid en middelen' bereikt, maar ontstaat de discussie of het wenselijk is of strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke jongeren elkaar kunnen ontmoeten. Ook hierbij ontstaat de vraag of aparte groepen met strafrechtelijke jongere per locatie te vullen zijn, aangezien het aantal jongeren dat per jeugdzorgregio instroomt in een kleinschalige voorziening naar verwachting zeer klein zal zijn. In veel regio's verblijven meer dan vijf jongeren in een kleinschalige voorziening.

De derde mogelijkheid lijkt veel op de tweede mogelijkheid. Een verschil is dat de flexibele of reservecapaciteit op een manier is geregeld dat strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke jongeren samen op een groep geplaatst kunnen worden. Wanneer een groep met strafrechtelijke jongeren vol is op het moment dat een volgende strafrechtelijke jongere instroomt, en het niet mogelijk/haalbaar is om twee aparte groepen met strafrechtelijke jongeren te maken, wordt de strafrechtelijke jongere geplaatst tussen niet-strafrechtelijke jongeren (Vice versa kan dan ook het geval zijn).

124 De vierde mogelijkheid gaat in op het altijd samen plaatsen van strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke jongeren. Deze variant lijkt gezien de zeer geringe aantallen in de meeste jeugdzorgregio's de meest haalbare optie. Echter, in deze variant ontstaat de discussie ten aanzien van de wenselijkheid om strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke jongeren samen te plaatsen. Tevens raakt deze mogelijkheid aan de discussie om meerderjarige en minderjarige personen samen te plaatsen (In verband met het adolescentenstrafrecht kunnen ook meerderjarigen volgens het jeugdstrafrecht bestraft worden).

125 Mogelijkheden drie en vier verlangen een plaatsing op een strafrechtelijke titel waarbij de nadruk ligt op behandeling, zonder dat van vrijheidsbeneming zoals in de justitiële jeugdinrichting sprake hoeft te zijn. Het betreft dan een GBM, een voorwaardelijke jeugddetentie of een PIJ-maatregel waarbij de nadruk in de strafrechtelijke beslissing op de behandel noodzaak wordt gelegd. Een discussie over de samenplaatsing van civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatsten kan in die gevallen achterwege blijven. Dit is anders wanneer ten aanzien van deze mogelijkheden een plaatsing wordt gerealiseerd met een titel die normaal gesproken tot plaatsing in een JJI leidt (onvoorwaardelijke jeugddetentie of onvoorwaardelijke PIJ-maatregel). In dat geval is de Bij van toepassing.

5.3.3 *Discussie over het samen plaatsen van strafrechtelijke jongeren met andere jongeren*

126 De discussie gericht op de wenselijkheid om strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke jongeren al dan niet samen te plaatsen is in 2007 uitgebreid gevoerd. Tot dat moment werden strafrechtelijke en civielrechtelijke jongeren samen geplaatst in een JJI. De discussie was met name ingegeven door het samen plaatsen van strafrechtelijke (criminele) jongeren bij kwetsbare jongeren (met name meisjes die onder meer slachtoffers van loverboys zijn) in een JJI. Dit gold overigens voor een gesloten setting (JJI/JeugdzorgPlus). Er is besloten om de scheiding tussen straf en civiel strikter vorm te geven.

127 Het gevolg van de scheiding is dat de JJI's (hoofdzakelijk) de voorzieningen zijn met de hoogste mate van beveiliging, die bovendien vanwege de dalende bezetting en noodzakelijke sluiting van JJI's zich gemiddeld op grotere afstand bevinden van het leefsysteem van de jongere. Vrijheidsbeneming naar aanleiding van een (ernstig) delict levert als gevolg hiervan discontinuïteit op en maakt het moeilijker om een integrale aanpak en doorlopende hulplijn voor de jongere te realiseren.

128 Bij de toepassing van de scheiding strafrechtelijk/niet strafrechtelijk (straf/civiel) in de huidige uitvoeringspraktijk, zijn de volgende kanttekeningen te maken:

- a. Uit onderzoek blijkt en deskundigen geven herhaaldelijk aan dat de problematiek van de jongeren in JJI's en de JeugdzorgPlus vergelijkbaar is. Naar aanleiding van (uitgebreid) onderzoek van ZonMw wordt ook gesproken over harmonisatie van rechtsposities (voor jeugd en volwassenen). In deze rapportage is onder meer de volgende constatering gedaan: *“Gezien het feit dat de tenuitvoerlegging in de justitiële jeugdinrichtingen en de gesloten jeugdhulp dezelfde doelen dienen en de doelgroepen maar beperkt van elkaar verschillen, is het de vraag of deze scheiding praktisch en te rechtvaardigen is”*⁴⁹. Vanuit het belang van de jongere - dat centraal staat in deze verkenning - en zijn of haar zorgbehoefte lijkt het samen plaatsen van jongeren niet tot problemen te leiden. Een citaat in dezelfde rapportage geeft dit goed weer. *“Het schisma tussen straf en civiel is een groot probleem. Het gaat niet om civiel of straf, maar om mate van drang die past bij het kind”*; Tevens sluit deze gedachte aan bij het advies dat is opgesteld door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg⁵⁰, waarin wordt aangegeven dat niet langer het delict maar juist de stoornis als aangrijpingspunt moet worden genomen bij de plaatsingskeuze;

⁴⁹ Thematische wetsevaluatie Gedwongen Zorg, ZonMw; pagina 277.

⁵⁰ Stoornis en Delict; Raad voor de Volksgezondheid en Zorg; mei 2012.

- b. In de praktijk is het zo dat aan de schorsing van de voorlopige hechtenis geregeld de voorwaarde van plaatsing in de JeugdzorgPlus wordt gekoppeld, waarmee dezelfde jongere alsnog samen wordt geplaatst met jongeren die gedwongen of vrijwillig zijn opgenomen in de JeugdzorgPlus;
- c. De tenuitvoerlegging van een PIJ-maatregel (en de voorlopige hechtenis) vindt voor enkele jongeren al plaats op een alternatieve locatie, waar ook sprake is van vermenging van jongeren met en zonder of verschillende juridische titels. Op 27 mei 2015 verbleven 22 jongeren met een PIJ maatregel buiten de JJI in bijvoorbeeld de Catamaran, Hoeve Boschoord, FPK Veldzicht en Schakenbosch.
In de rapportage van ZonMw verwoordt een officier van justitie dit als volgt: *“Ik kijk eerst wat er aan behandeling nodig is en zoek er dan een titel bij. Bij de PIJ speelt de vraag wat voor behandeling ze daar hebben: Youturn, Equip, het is allemaal hetzelfde met weinig individuele zorgtrajecten. Daarom laat ik de PIJ soms uitvoeren in de Fjord of Catamaran omdat de problematiek die ten grondslag ligt aan het delict vraagt om behandeling. Ik kan ook een Bopz-machtiging vragen, maar daarmee heb je maar heel beperkte mogelijkheden. Met een machtiging gesloten jeugdzorg kan ook in een GGZ-instelling worden geplaatst⁵¹.”*
- d. De duur van de voorlopige hechtenis is zodanig kort dat jongeren een beperkt aantal weken gescheiden leven van andere jongeren, maar daarna niet meer. Bovendien is het zo dat jongeren elkaar overdag soms ook treffen op school of bij andere vormen van dagbesteding.

129 Met de vormgeving van de ‘plaatsing, screening en opstellen integraal plan’ en de lokale voorziening (of lokale bedden bij zorgaanbieders) kan worden ingespeeld op de gevoeligheden in de discussie over de noodzaak van scheiding van straf en civiel:

- a. Met het inschatten van de contra-indicaties in het kader van plaatsing en screening kan worden gestuurd op het voorkomen van de plaatsing van jongeren waarvoor het samen plaatsen met (een deel van) de doelgroep in de jeugdzorg/ggz/(l)vb problematisch is. Het voorkomen van contacten tussen daders en slachtoffers is één van de mogelijke contra-indicaties. Deze jongeren worden geplaatst in een centrale voorziening;
- b. Ook als in eerste instantie wordt gekozen voor plaatsing in een lokale voorziening/plaatsing op een lokaal bed en er blijken toch dit soort (gedrags)problemen aan de orde te zijn, dan is er de stok achter de deur van plaatsing in de centrale voorziening;
- c. De lokale voorzieningen/locaties waar lokale bedden worden benut voor de strafrechtelijke jongeren, zijn vormgegeven als half open setting. In dergelijke voorzieningen is het samen plaatsen minder problematisch, omdat er ook sprake is van (op de persoon toegesneden) vrijheden richting de buitenwereld. Deskundigen geven aan dat een dergelijke omgeving de-escalerend kan werken;
- d. Door de expertise vanuit de JJI's en gespecialiseerde behandelaars op lokaal niveau te bundelen kan maatwerk voor (soms vergelijkbare) problematiek worden geboden, onafhankelijk van de titel waarop jongeren in de voorziening verblijven.

⁵¹ Voor de volledigheid: een machtiging gesloten jeugdzorg kon voorheen alleen in een daarvoor aangewezen accommodatie worden uitgevoerd en nu alleen in hiervoor geregistreerde accommodaties.

5.4 Haalbaarheid van de centrale voorziening(en)

130 De centrale voorzieningen lijken het meest op de JJI's zoals we die nu kennen. In een centrale voorziening verblijven de volgende doelgroepen:

- a. Voorlopig gehechte jongeren met een contra-indicatie;
- b. Jongeren met PIJ-maatregel of een langere onvoorwaardelijke jeugddetentie. Deze groep 'langverblijvers' verblijft in ieder geval de eerste periode van hun maatregel of sanctie in een centrale voorziening. Experts geven aan dat het wenselijk is dat zij later in een kleinschalige voorziening worden geplaatst met het oog op resocialisatie.⁵²

131 De druk om het aantal JJI's te reduceren wordt groter dan nu, omdat de huidige populatie op een kortverblijfgroep voor een groot deel in een lokale voorziening geplaatst zal worden. Een andere consequentie is dat de gemiddelde zwaarte van de problematiek in de centrale voorzieningen zal toenemen (ten opzichte van de huidige situatie in een JJI waar de populatie meer diversiteit kent in termen van verblijfsduur en zorg- en beveiligingsbehoefte). Dit vraagt om bundeling van specialistische expertise en om een verstandige samenstelling van groepen.

132 Net als bij de lokale voorzieningen/lokale bedden - en tevens vergelijkbaar met de huidige situatie van de JJI's - geldt dat vanuit de centrale voorziening samenwerkingsafspraken gemaakt dienen te worden ten aanzien van scholing en arbeid. Ook in de centrale voorziening wordt immers gewerkt aan scholing en/of voorbereiding op arbeid voor de periode na vrijheidsbeneming.

133 Wat betreft locaties bestaat de mogelijkheid om een aantal van de bestaande inrichtingen (de huidige JJI's) te benutten als centrale, specialistische voorziening. Een andere - minder voor de hand liggende optie gezien de kosten - is het bouwen van nieuwe voorzieningen/aanpassen van bestaande voorzieningen die geschikt lijken voor het doel van de centrale voorziening. Het is hierbij belangrijk om aandacht te besteden aan de consequenties van het verplaatsen van de huidige landelijke bestemmingen afhankelijk van welke locaties gekozen worden als centrale voorzieningen. Het verplaatsen heeft een grote impact op het functioneren van de landelijke bestemmingen (bijvoorbeeld de forensische observatie afdeling of de LVB plekken) vanwege de personele expertise die hoort bij een dergelijke bestemming en gebouwelijke eisen/benodigdheden. De landelijke bestemmingen FOBA en VIC hebben bijvoorbeeld specifieke gebouwelijke voorzieningen nodig (groepsgrootte van 5 à 6 personen, separatuieruimten, mogelijkheden gericht op een individueel programma).

134 Tot slot geldt - ook weer identiek aan de lokale voorzieningen/lokale bedden - de vraag hoe de financiering van de centrale voorzieningen vorm gaat krijgen. De mogelijkheid bestaat om plaatsen in te laten kopen door DJI, (particuliere) inrichtingen te subsidiëren en/of als Rijk voorzieningen in eigen beheer te houden. In de wijze van financiering en de benodigde omvang van de capaciteit moet rekening worden

⁵² De uitstroom van langverblijvers die nu op een landelijke bestemming met intensieve zorg (zoals de VIC en de FOBA) verblijven vergt veel inspanning van de centrale voorziening (nu de JJI). De uitstroom van deze doelgroep is vaak ouder dan 18 en heeft behoefte aan een mogelijkheid voor begeleid wonen of een specialistische voorziening in verband met psychiatrische problematiek.

gehouden met een bepaalde capaciteitsmarge om pieken op te kunnen vangen en voldoende capaciteit beschikbaar te houden voor de overplaatsing van jongeren van een lokale naar een centrale voorziening (in de vorm van een time-out of voor een langere periode).

5.5 Overwegingen bij de analyse op de financiële aspecten

135 In deze paragraaf benoemen we een aantal feiten en overwegingen ten aanzien van de financiële aspecten die zijn verbonden aan het realiseren van de in hoofdstuk 4 uitgewerkte bouwstenen. Dit is, bij lange na, geen kostprijsanalyse. Daarvoor is een concretere uitwerking nodig met bijbehorende financiële gegevens. Wel proberen we in deze analyse een gevoel te krijgen of de bouwstenen in financiële zin haalbaar zijn en welke aandachtspunten hierbij aan de orde zijn.

136 Als de bouwstenen en daarmee de nieuwe, alternatieve voorzieningen werkelijkheid worden zal het aantal JJI's verder afnemen. Dit zal echter ook aan de orde zijn als de huidige trend van een dalende instroom en bezetting doorzet. Er zal sprake zijn van aanzienlijke desinvesteringen voor de gebouwen en eventueel kosten voor een sociaal plan voor boventallig personeel (voor zover dit niet kan worden ingezet op de kleinschalige voorzieningen). Deze desinvesteringen komen met de introductie van nieuwe, alternatieve voorzieningen naar verwachting sneller aan de orde dan bij continuering van de huidige situatie.

137 De huidige kostprijs voor langverblijf varieert van € 624,- tot € 1.103,- per dag voor landelijke bestemmingen. De voor een rijksinrichting genormeerde kostprijs voor een plaats in een JJI varieert (uitgaande van bezettingsgraad van 90%) van € 527,- tot € 562,- per dag voor reguliere capaciteit in een beperkt beveiligde inrichting en regulier kortverblijf (in een beveiligde setting). Bij een lagere bezetting zijn de werkelijke kosten per jongere per dag hoger. De kostprijs bestaat voor ongeveer 75% uit personele kosten (onder andere pedagogisch medewerkers, activiteitenbegeleiders, afdelingshoofden, gedragswetenschappers, geestelijk verzorgers, medisch personeel (psychiater, verpleegkundige, arts) en beveiliging) en 25% uit gebouwkosten.

138 Ter vergelijking noemen we dat de kostprijs voor een bed in de JeugdzorgPlus inclusief risico-opslag ongeveer € 400,- per dag is per bed. In de kostprijs voor JeugdzorgPlus zijn kosten opgenomen voor pedagogisch medewerker, activiteitenbegeleider, gastvrouw/kok, teamleider, ouderbegeleider/therapie, gedragswetenschapper, geestelijk verzorger, medisch personeel (psycholoog, psychiater, verpleegkundige) en beveiliging. Deze kostprijs is gebaseerd op een groepsgrootte van 8 jongeren en gaat uit van voorzieningen die (ook) breder worden ingezet.

139 De kosten voor de kleinschalige voorziening zullen voornamelijk bestaan uit (senior) pedagogisch medewerkers overdag en een combinatie van een pedagogisch medewerker en 'conciërge' (beveiligingsmedewerker) 's nachts. Deze bezetting moet wel 7 x 24 uur per week kunnen dekken. De concrete personele invulling van de lokale voorziening zal bepalend zijn voor de uiteindelijke kostprijs. Hierbij speelt ook een rol in welke mate gebruikgemaakt kan worden van personeel dat ook voor andere jongeren en andere activiteiten kan worden ingezet met het oog op efficiency.

140 Lagere kosten voor een plaats in een lokale voorziening ten opzichte van de normprijs voor een plaats in een JJI, kunnen naar verwachting gerealiseerd worden door:

- a. Minder (fysieke) beveiliging in te zetten. Er wordt ingezet op relationele beveiliging, eventueel aangevuld met de toepassing van communicatie via social media, elektronische controle en het waar nodig inzetten van een begeleider (eventueel in de persoon van een vrijwilliger). Door de half open setting zijn er ook minder beveiligingskosten met het oog op brandveiligheid;
- b. Lagere kosten voor voorzieningen ten behoeve van dagbesteding, zorg, interventies en begeleiding die nu in eigen beheer worden ingericht. In plaats hiervan wordt gebruikgemaakt van lokale voorzieningen. Dit betreft deels een verschuiving van kosten, maar aangezien in de huidige situatie een aantal handelingen/activiteiten na uitstroom uit de JJI weer opnieuw worden gedaan, is hierin ook efficiencywinst te behalen;
- c. Een gedeelde inzet van gespecialiseerd personeel dat ook voor andere groepen jongeren ingezet kan worden. Bovendien is er sprake van minder overhead mede als gevolg van voorgaande.

141 De consequentie van het inrichten van meer differentiatie en het streven naar maatwerk is onder meer het realiseren van een relatief groot aantal lokale voorzieningen/lokale bedden. Hierdoor ontstaat versnippering van de capaciteit die momenteel is gebundeld in de JJI's. Er is relatief veel flexibele capaciteit nodig om rekening te kunnen houden met pieken en dalen in bezetting (zie ook figuur 9 in paragraaf 5.2).

142 Er zijn verschillende mogelijkheden om de lokale voorziening/bedden te realiseren:

- a. Inkoop van 'lokale bedden' bestemd voor justitiële jeugd bij bijvoorbeeld aanbieders van reguliere jeugdzorg/jeugd-ggz/gehandicaptenzorg/beschermd wonen.⁵³ In deze inkoopconstructie kan rekening gehouden worden met fluctuaties in de bezetting. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een garantie voor een minimale bezetting met justitiële jeugd en verder op basis van het principe 'boter bij de vis' (vergelijkbaar met de systematiek die Directie Forensische Zorg hanteert bij de inkoop van forensische zorg);
- b. De subsidie van een particuliere instelling/zorgaanbieder voor het plaatsen van justitiële jongeren. Dit gaat veelal uit van een garantie van een minimum aantal plaatsen waarop justitiële jongeren geplaatst kunnen worden en zal naar verwachting duurder en/of minder flexibel zijn;
- c. Het exploiteren van een inrichting in eigen beheer, zoals nu het geval is bij een rijksinrichting. Deze mogelijkheid is niet aan de orde voor het realiseren van enkele lokale plaatsen (dus geen 'stand alone' voorziening).

143 Voor de financiering van de centrale voorziening(en) kan gekozen worden uit de drie bovenstaande opties. Hierbij zijn de mogelijkheden b. en c. kansrijker voor wat betreft de financiering van een centrale voorziening.

144 Naast de flexibiliteit in capaciteit, is het van belang dat er een plaatsbekostiging komt die flexibel is in te zetten voor scholing en/of arbeidstoeleiding. De samenstelling van de doelgroep die verblijft in de

⁵³ Relevant in dit kader is wel dat gemeenten op dit moment voor gesloten jeugdhulp (anders dan gesloten jeugdzorg) geen plaatsbekostiging kennen.

kleinschalige voorziening, qua aantallen, leeftijd en behoefte aan scholing/dagbesteding, kan per periode sterk verschillen. Deze middelen kunnen lokaal worden besteed.

5.6 Intensieve ketensamenwerking op lokaal niveau

145 Het voorgestelde proces van plaatsing, screening, opstellen van een integraal plan, inrichten en afstemmen met de lokale en centrale voorzieningen ('bedden') heeft een grote impact op de werkprocessen van de ketenpartners. Meer differentiatie in de mogelijkheden voor vrijheidsbeneming, vertaalt zich in aangepaste werkprocessen van de partners en vraagt om investeringen in samenwerkingsverbanden tussen zorgpartners, justitiële partners en gemeenten. Behoud van en (hernieuwde) inzet van de eerder opgebouwde, inhoudelijke expertise bij ketenpartners is hierbij van groot belang.⁵⁴ Als onderdeel van deze verkenning is hiervan nog geen nadere analyse gemaakt. Dit zal echter een belangrijk onderdeel vormen van de voorgestelde praktijkexperimenten (zie hoofdstuk 6).

5.7 Personele consequenties

146 Het voorgestelde proces vraagt ook om specifieke expertise ('de specialist') en ervaring aan de voorkant van het proces. Op dat moment wordt immers een eerste keuze gemaakt tussen vrijheidsbeneming in een lokale of centrale voorziening. Het positioneren van een ervaren specialist aan de voorkant, kan voor een aantal ketenpartners een investering vergen in het daarvoor benodigde personeel.

147 De voorgestelde verandering gericht op meer (bedden in) lokale voorzieningen en een beperkt aantal centrale voorzieningen heeft consequenties voor het personeel dat momenteel in een JJI werkzaam is:

- a. Het werken in een lokale (half open) voorziening vraagt (ook) om andere competenties dan nu worden gevraagd van medewerkers in een JJI (ruimte binnen grenzen versus beheersing). Dit betreft in ieder geval het omgaan met beveiliging op maat (met meer en gedifferentieerde vrijheden voor jongeren) en ook de sterke nadruk op samenwerking met lokale partners;
- b. Wanneer minder voorzieningen vergelijkbaar met de huidige JJI's nodig zijn en de organisatie van lokale voorzieningen wordt gerealiseerd via samenwerkingsverbanden met zorginstellingen, zal er minder behoefte zijn aan (een deel van) het personeel dat momenteel in een JJI werkzaam is.

148 Het is van groot belang om de opgebouwde expertise in de JJI (bij JJI-medewerkers) ook in de toekomst in te zetten in de centrale en waar mogelijk ook in de lokale voorzieningen/locaties waar bedden worden bestemd voor justitiële jongeren.

149 Er zijn verschillende mogelijkheden om de opgebouwde expertise te behouden in de lokale voorzieningen, en de negatieve consequenties voor het huidige JJI-personeel zoveel mogelijk te beperken. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om JJI-personeel in te zetten in de 'stand alone' voorzieningen die mogelijk gerealiseerd gaan worden. Ook bij de locaties waar bedden worden bestemd voor justitiële jeugd, kan gedacht worden aan het inzetten van huidig JJI-personeel, eventueel gecombineerd met het opleiden van

⁵⁴ Dit geldt bijvoorbeeld voor opgebouwde expertise in de JJI's, maar ook bijvoorbeeld voor de inzet van ervaren jeugdreclasserders vanuit gecertificeerde instellingen.

personeel van zorgaanbieders door JJI-personeel en vice versa (kruisbestuiving organiseren door over en weer voor kennisoverdracht te zorgen).

150 Voor de centrale voorziening geldt dat het huidige JJI-personeel ingezet kan worden. Afhankelijk van de locatie van de centrale voorzieningen, vraagt dit mogelijk wel om een (langere) reistijd van het huidige personeel. Mocht gespecialiseerd personeel van een landelijke bestemming niet 'mee verhuizen' naar een centrale voorziening, dan kan zo veel als mogelijk bekeken worden of personeel van een huidige JJI ingezet kan worden/omgeschoold kan worden voor de benodigde expertise voor deze specialismen.

6. Doorkijk naar een mogelijk vervolg

151 Voorliggende rapportage maakt onderdeel uit van een proces om te komen tot een flexibele en toekomstbestendige inrichting van het stelsel voor vrijheidsbeneming van justitiële jongeren. Het kernthema daarbij is de jeugdige centraal stellen met zijn individuele zorg- en beveiligingsbehoefte, binnen de kaders van het jeugdstrafrecht.

6.1 De opbrengst tot nu toe

152 De brede dialoog met het veld heeft veel inspiratie en energie opgeleverd. De betrokkenen hebben de insteek van de ontwerpessies en de nadere uitwerking in het vervolg zeer gewaardeerd door de jongere centraal te stellen, de ruimte te krijgen om buiten bestaande kaders te denken en vanuit een gezamenlijke 'drive' met partners vanuit de (jeugd)strafrechtketen, de zorg en het gemeentelijke domein ideeën te vormen en te concretiseren. De ideeën zijn dan ook echt in samenspraak met vele experts tot stand gekomen. Er is nu momentum om snel een vervolg te geven door ideeën in de praktijk te gaan toetsen.

153 In de periode maart-april 2015 hebben circa 120 experts ideeën ingebracht die een bijdrage kunnen leveren aan een meer flexibele en op individuele behoeften inspelende inrichting van het stelsel van vrijheidsbeneming. Deze ideeën zijn gebundeld in drie inspirerende bouwstenen die de kern vormen van deze rapportage:

- a. Een efficiënt en effectief proces van plaatsing en screening, gericht op het opstellen van een integraal plan van aanpak;
- b. Lokale/regionale kleinschalige voorziening(en), waar jongeren zo dicht mogelijk bij het eigen leefsysteem verblijven tijdens de periode van vrijheidsbeneming;
- c. Landelijke voorziening(en) waarin jongeren met een specifiek profiel specialistische zorg en beveiliging krijgen.

154 Met betrokkenheid van strafrechtelijke partners, zorgpartners en gemeenten (zie bijlage A) zijn de bouwstenen concreter gemaakt en op hoofdlijnen getoetst op hun haalbaarheid. Hierbij zijn vragen beantwoord als 'wat houdt het idee concreet in?', 'welk doel wordt nagestreefd?' en 'op welke doelgroep is het idee van toepassing?'. De verschillende bouwstenen zijn daarbij ook in samenhang bekeken.

155 De uitkomsten van dit onderzoek staan niet op zichzelf, maar vormen een verbinding tussen verschillende fasen van de verkenning. Het onderzoek verbindt de ideeënfase, vormgegeven door middel van meerdere ontwerpessies, met de (hierna volgende) fase waarin de bouwstenen zodanig concreet zijn uitgewerkt dat zij in de praktijk kunnen worden getest en getoetst.

156 En dat is precies waar we nu staan:

- a. Het leidende principe van iedere bouwsteen is eenduidig gedefinieerd, terwijl iedere bouwsteen ook nog vrijheidsgraden en meerdere inrichtingsvarianten kent;
- b. De haalbaarheid van iedere bouwsteen is op hoofdlijnen getoetst, waarbij op voorhand geen wettelijke, organisatorische en financiële *show stoppers* aan het licht zijn gekomen.

157 De resultaten van dit onderzoek leveren nog geen bewijs dat de bouwstenen haalbaar en effectief zijn, maar maken dat wel aannemelijk. Dat rechtvaardigt de conclusie dat het zinvol is om de volgende stap te zetten in de verkenning, bij voorkeur door de bouwstenen in de praktijk te testen.

6.2 Hoe gaan we verder?

158 Als het verloop van de ideeënfase en de totstandkoming van dit onderzoek één ding hebben uitgewezen, dan is het wel het grote enthousiasme bij alle betrokken partijen (strafrechtelijke partners, zorgpartners en gemeenten) om in gezamenlijkheid bouwstenen voor de toekomst van vrijheidsbeneming van justitiële jongeren te ontwikkelen. De alternatieve aanpak van de verkenning, te omschrijven als (een vorm van) interactieve beleidsvorming, is tot dusverre succesvol gebleken en maakt veel energie los.

159 De volgende stap in de verkenning maakt idealiter gebruik van deze energie. Diverse partijen hebben aangegeven graag bereid te zijn aan praktijkexperimenten mee te werken of deze te willen faciliteren. Als we gebruikmaken van dit aanbod helpt dit op twee fronten:

- a. We benutten de 'drive' bij veel partners om 'aan de slag te gaan';
- b. We verzamelen in de praktijk informatie die nodig is om de impact van de veranderingen meer gedetailleerd in kaart te brengen.

160 Vanzelfsprekend mogen eventuele praktijkexperimenten geen vrijblijvend karakter hebben. Ze vormen, evenals dit onderzoek, een belangrijke stap op weg naar een andere, meer flexibele invulling van de vrijheidsbeneming van justitiële jongeren. Daarbij hebben experimenten de taak om het bewijs te leveren dat de bouwstenen haalbaar en effectief zijn en in welke vorm en onder welke condities dit het beste tot stand kan komen. Dit vereist dat de experimenten doordacht worden vormgegeven binnen heldere kaders die het effect van nieuwe werkwijzen en voorzieningen onomstotelijk aantonen. In de volgende paragrafen geven we aan welke stappen op korte en langere termijn genomen kunnen worden.

6.3 Mogelijke vervolgstappen op korte termijn

6.3.1 *Droog oefenen met praktijkcasussen*

161 Een belangrijke factor in het succes van de bouwstenen is het gedrag van de strafrechtelijke partners, zorgpartners en gemeenten. De grootste verandering behelst het creëren van mogelijkheden voor het lokaal plaatsen van justitiële jongeren, naast de landelijke voorziening die veel lijkt op de huidige JJl's. De vraag is welke doelgroep voor lokale plaatsing in aanmerking komt (c.q. hoe vaak er sprake is van contra-indicaties), in hoeverre er een aanzuigende werking kan optreden (minder snel schorsen, alternatief voor ambulante sancties) en in hoeverre deze aspecten regionaal verschillen, bijvoorbeeld tussen de grote steden en de meer landelijke gebieden.

162 Om zicht te krijgen op bovenstaande vragen kan op korte termijn een experiment worden gestart waarbij de strafrechtelijke partners onderzoeken hoe de plaatsing van justitiële jongeren wordt beïnvloed door de lokale voorziening (de mogelijkheid om lokaal te plaatsen), nog voordat deze daadwerkelijk beschikbaar is.

Dit kan door in verschillende regio's 'droog te oefenen' met meerdere casussen (minimaal enkele tientallen) om zicht te krijgen op de plaatsing van justitiële jongeren áls de kleinschalige voorziening er zou zijn.

163 Aan de hand van casuïstiek kan door de partners die een rol hebben in de toeleiding worden nagegaan wat de keuze was geweest als er een lokale voorziening/lokale bedden geweest zou (den) zijn. Was plaatsing in een lokale voorziening/op een lokaal bed dan aan de orde geweest, en wat was de reden? Op deze manier komt er meer inzicht in kenmerken (aard) en omvang van de doelgroep en de overwegingen (indicaties en contra-indicaties) die een rol spelen om al dan niet te kiezen voor plaatsing in een lokale voorziening (op een lokaal bed). Op dezelfde manier zou aan de hand van casuïstiek bekeken kunnen worden in welke mate en wanneer de doelgroep langverblijvers (PIJ-ers en jongeren met een lange onvoorwaardelijke jeugd detentie) in aanmerking komt voor de lokale voorziening/lokale bedden ten behoeve van hun resocialisatiedoel.

164 De benodigde voorbereiding voor een experiment met 'droog oefenen' is relatief beperkt. Een dergelijk experiment zou in het najaar van 2015 van start kunnen gaan. Op deze manier ontstaat snel zicht op de aard en omvang van de doelgroep.

6.3.2 *Praktijkexperimenten*

165 In lijn met de interactieve aanpak die tot nu toe is gevolgd, is een logische volgende stap het in de praktijk testen van de bouwstenen met actieve betrokkenheid van de relevante stakeholders. Daarmee doen we bewust het voorstel om verdiepend onderzoek in de vorm van een impactanalyse of een uitvoeringstoets uit te stellen, in afwachting van de verdere ontwikkeling van de bouwstenen in de praktijk. De experimenten zijn de beste manier om dergelijke studies en daarop volgende besluitvorming van input te voorzien op basis van beproefde ideeën en concrete empirische ervaringen.

166 Bij het opzetten van de experimenten staan we een benadering voor waarbij verschillende vernieuwende elementen van de bouwstenen eerst afzonderlijk worden getest om ze op hun haalbaarheid en effectiviteit te kunnen beoordelen. In een latere fase kunnen deze elementen in één of meerdere combinaties worden getest om hun gezamenlijke effect te bepalen. Inhoudelijk voorzien we ten minste de volgende elementen die in de praktijk getest kunnen worden:

- a. Experimenten met (de concrete voorbereiding van) de plaatsing van twee groepen volgens het principe 'kleinschalige voorziening, tenzij': instromende kortverblijvers en terugkerende langverblijvers;
- b. Het inrichten van lokale voorzieningen in verschillende varianten (meer en minder geïntegreerd met bestaande jeugdzorgvoorzieningen en op losse bedden of in een pleeggezin) met als doel ervaring op te doen met de nieuwe werkwijze. Denk hierbij aan de gedifferentieerde invulling van de mate en wijze van beveiliging (waaronder relationele beveiliging), afstemming tussen de ketenpartners, de mogelijkheden ten aanzien van scholing en arbeid en de mogelijkheden tot gemengd plaatsen (aparte groepen en individueel);
- c. Screening en diagnostiek ten behoeve van het opstellen van een integraal plan van aanpak in de kleinschalige voorziening, inclusief de lokale opvolging van het plan van aanpak onder leiding van de (lokale) regisseur. Dit betreft de ontwikkeling van een nieuwe, meer integrale werkwijze van de screening en het opstellen van het integrale plan van aanpak, die ruimte biedt om 'te doen wat nodig is' en geen systeemoplossingen voorschrijft. Het proces om met alle partners (strafpartners, zorgpartners

en gemeente) te werken aan een integraal en lokaal afgestemd plan kan aan de hand van concrete praktijkervaringen nader worden gedefinieerd.

167 Uit de gesprekken met experts is duidelijk naar voren gekomen dat er regionaal verschillen bestaan in de werking van het huidige stelsel van vrijheidsbeneming. Het is aannemelijk dat die verschillen ook bij een verandering van het stelsel in stand zullen blijven. Om hier een beeld van te krijgen is het verstandig de experimenten in minimaal twee typen regio's (bijvoorbeeld in een grote stad en in een niet-grootstedelijke regio) uit te voeren.

6.3.3 *Kaders voor de praktijkexperimenten*

168 Voorafgaand aan de experimenten moet duidelijk omschreven worden wanneer het experiment als een succes mag worden beschouwd. Dat betekent dat de veronderstelde voordelen en werkzame bestanddelen van de nieuwe werkwijzen en voorzieningen op voorhand worden benoemd en de praktijk vervolgens uitwijst óf en in welke mate die voordelen ook daadwerkelijk worden behaald en onder welke condities. Zo wordt voorkomen dat er een doelredentatie ontstaat die maakt dat een experiment slaagt, ongeacht of de verwachtingen die op voorhand bestonden worden ingelost.

169 Voorgesteld wordt om voor ieder experiment vooraf een toetsingskader⁵⁵ op te stellen aan de hand waarvan het experiment wordt beoordeeld. Denk bijvoorbeeld aan toetsingscriteria als 'doorlooptijd tot plaatsing' (gaat het echt sneller?), 'tijdige start' en 'continuïteit van zorg en begeleiding' (is er echt een betere opvolging van de plannen van aanpak tijdens en na detentie?) en 'verminderde recidive' of 'effectievere resocialisatie' (geven jongeren aan dat de nieuwe werkwijzen en voorzieningen hun resocialisatie positief beïnvloeden en is dat ook meetbaar?). Wij vinden het van belang om niet alleen 'harde' monitorgegevens te (laten) verzamelen, maar ook goed te gaan waarnemen hoe de uitvoering van de werkwijze in het experiment verloopt en wat daaruit kan worden geleerd op basis van casuïstiek en kwalitatieve monitoring. Dit leidt als het goed is weer tot bijstellingen in de uitvoering binnen het experiment.

170 Los van het toetsingskader met 'output criteria' zullen de experimenten ook veel kennis opleveren over organisatorische aspecten. Denk aan aspecten als hoe effectief om te gaan met relationele beveiliging, mogelijkheden tot uitwisselen van personeel tussen DJI en Jeugdzorg, ervaringen met gemengd plaatsen van justitiële en civiele jongeren en de rolverdeling tussen strafrechtelijke partners, zorgpartners en de gemeenten in het organiseren van de dagbesteding en de zorg in lokale voorzieningen.

171 Over het aantal experimenten valt in deze fase nog geen uitsluitsel te geven. Uitgaande van twee soorten kleinschalige voorzieningen (bijvoorbeeld één met aparte groepen voor justitiële jongeren en één met gemengde groepen) en twee regio's (bijvoorbeeld in een grote stad en in een niet-grootstedelijke regio) bedraagt het aantal experimenten vier. Vanzelfsprekend zijn hierin prioriteiten te stellen en hoeven niet alle experimenten gelijktijdig te verlopen. Het is echter reëel te veronderstellen dat een viertal experimenten (ordegrootte) nodig zal zijn om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de voorgestelde bouwstenen.

⁵⁵ Met daarin elementen die input zijn voor een later op te stellen businesscase.

172 De benodigde voorbereiding voor een gedegen experiment is substantieel, zeker in vergelijking met het eerder genoemde 'droog oefenen'. Als direct na de zomer van 2015 wordt gestart met de voorbereiding, zouden de eerste experimenten eind 2015 van start kunnen gaan.

6.3.4 *Voorstel om aan de slag te gaan*

173 Op basis van het 'droog oefenen' met casuïstiek en het uitvoeren van experimenten, wordt het toekomstige concept beter doorleefd door betrokken organisaties en professionals. Er moet vertrouwen groeien om een andere keuze ten aanzien van de invulling van vrijheidsbeneming te maken. Ketenpartners die een (straf)advies opstellen (JJI, NIFP, RvdK, (jeugd)reclassering) moeten vaker durven en willen adviseren voor het lokale alternatief; officieren van justitie en rechters zullen respectievelijk bij de formulering van de vordering/eis en de beslissing/uitspraak vertrouwen moeten hebben in de vormgeving en invulling van de lokale voorziening. Dit geldt ook voor de lokale (zorg)partners. Vertrouwen vraagt om tijd van alle betrokken partners. Daarom wordt geadviseerd om snel - op basis van het enthousiasme dat op dit moment in het veld aanwezig is - kleinschalig en binnen kaders te gaan experimenten en/of aan de hand van casuïstiek droog te oefenen.

6.4 Mogelijke vervolgstappen op (middel)lange termijn

174 Mogelijke stappen op (middel)lange termijn komen pas in beeld wanneer de bouwstenen - of ten minste elementen daarvan - zich in de praktijk hebben bewezen. Naar verwachting neemt de fase van experimenteren circa een jaar in beslag, om zodoende voldoende justitiële jongeren bij de experimenten te kunnen betrekken. Dat betekent dat onderstaande vervolgstappen op zijn vroegst eind 2016 of in 2017 aan de orde zullen zijn. Daarbij valt te denken aan:

- a. Het uitvoeren van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) die de voor- en nadelen van de verschillende bouwstenen zorgvuldig afweegt, zowel financieel als anderszins;
- b. Het opstellen van een impactanalyse om zicht te krijgen op de uitvoeringsconsequenties (inclusief scenario's voor de financiering) voor alle betrokken partijen wanneer één of meerdere bouwstenen landelijk worden ingevoerd;
- c. Besluitvorming over een eventuele implementatie in het hele land rekening houdend met de maatschappelijke kosten en baten en de impact op alle betrokken partijen;
- d. Indien nodig een stelselwijziging en aanpassing van de vigerende wet- en regelgeving.

175 Een landelijke uitrol van één of meerdere bouwstenen zal op zijn vroegst vanaf 2017 aan de orde kunnen zijn. Daarbij zal altijd rekening moeten worden gehouden met regionale verschillen waarbij de leidende principes worden ingebed in de lokale context. Tevens bestaat een afhankelijkheid met het tempo waarin de betrokken partijen, niet in de laatste plaats DJI, in staat zijn om deze toch substantiële verandering door te voeren. Gezien het enthousiasme dat nu aan de dag wordt gelegd, wordt - onder voorwaarde van een succesvol verloop van de experimenten - niet getwijfeld aan de bereidheid om deze uitdaging aan te gaan.

A. Betrokken respondenten

A.1 Achtergrond van de deelnemers aan de ontwerpessies⁵⁶

- Advocatuur
- Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek
- Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)
- Defence for Children (DFC)
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)
- FORCA (Forensisch Consortium Adolescenten)
- Gecertificeerde instellingen (GI)
- GGZ instellingen
- Hogescholen (o.a. Leiden en Utrecht)
- Jeugdzorg Nederland (JZNL)
- JeugdzorgPlus instellingen
- JJI veld
- Jongeren en ouders/verzorgers
- Kinderombudsman
- Leden Coördinerend Beraad Jeugd (o.a. politie en HALT naast andere hier genoemde organisaties)
- Leden Topberaad Jeugd (o.a. politie en Halt naast andere hier genoemde organisaties)
- Ministerie van OCW
- Ministerie van SZW
- Ministerie van VenJ
- Ministerie van VWS
- Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Recht (NSCR)
- Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP)
- Openbaar Ministerie (OM)
- Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)
- Reclassering
- Slachtofferhulp Nederland (SHN)
- Veiligheidshuizen (VHH)
- VNG en diverse gemeenten
- Universiteiten (o.a. Amsterdam en Leiden)
- Zittende Magistratuur (ZM).

⁵⁶ Toekomst Vrijheidsbeneming Jeugdige delinquenten; KNAP Academie (27 mei 2015). Bijlage 3 'Achtergrond van de deelnemers aan de avonden'.

A.2 Betrokken respondenten bij de concretisering van de ontwerpideeën

De volgende personen zijn bij een of meer bijeenkomsten van de werkgroep aanwezig geweest en/of waren lid van de projectgroep:

- Yvette de Beer (WSG)
- Jaap van den Berg (Ministerie VWS)
- Maureen Biharie (DJI)
- Martine den Brinker (DJI)
- Karien Bruurs (RvdK)
- Jolande Calkoen (ZM)
- Frank Candel (Intermetzo)
- Theo Doreleijers (wetenschap en RSJ)
- Carlo Dronkers (OM)
- Karel van Duijvenbooden (Veiligheidshuis Utrecht)
- Monique Eijkenboom (DJI)
- Giancarlo Fornaro (DJI)
- Anja Frowijn (RvdK)
- Jaap van der Geest (JJI)
- Belia Haasbroek (Intermetzo)
- Marius van der Klei (Jeugdzorg Nederland)
- Jan Pieter Kleijburg (Gemeente Almere)
- Kim Kruissen (WSG)
- Jacqueline Kuyvenhoven (DJI)
- Eva Mulder (Academische werkplaats forensische zorg jeugd)
- Jaap Nagtegaal (JJI)
- Minke Poppens (Ministerie van VenJ)
- Vrank Post (Parlan)
- Ellen Righart (DJI)
- Ans Schouten (NIFP)
- Annelies Schutte (VNG)
- Arriane Slijkhuis (Conrisq Groep)
- Marjolijn Verschuren (Ministerie van VenJ)
- Sanne Verwaaijen (Conrisq Groep)
- Corina de Volder (Raad voor de Kinderbescherming)
- Michelle van Wijngaarde (Ministerie van VenJ)

Verder heeft afstemming plaatsgevonden met:

- De directie Wetgeving en Juridische Zaken en een juridisch adviseur van DJI
- Deskundigen op het terrein van financiën en bedrijfsvoering van VenJ en DJI
- De werkgroep G32 Jeugd van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- De OM commissie Jeugd (jeugdofficieren)
- Vertegenwoordigers van de Reclassering Nederland, de Stichting Verslavingsreclassering GGZ en het Leger des Heils (groepsinterview).

B. Verslag bezoek aan kortverblijfgroep in JJI

Een verslag van de input van jongeren en hun ouders, verkregen tijdens twee bezoeken aan een kortverblijfgroep in Justitiële Jeugdinstelling De Hartelborgt (*Auteur: Minke Poppens, Ministerie van VenJ*).

B.1 Inleiding

176 Wij hebben tweemaal een middag/avond een bezoek gebracht aan een kortverblijfgroep in een Justitiële Jeugdinstelling (JJI). Het overgrote deel van de jongeren in een JJI verblijft op een dergelijke afdeling en verlaat de instelling al vóórdat aanleiding bestaat om te worden overgeplaatst naar een afdeling voor langverblijf. We zijn met de jongeren en enkele ouders die op bezoek waren in gesprek gegaan over hun ervaringen ten aanzien van het verblijf van de jongeren. Ook hebben we gesproken over hun leven vóór vrijheidsbeneming en hun plannen voor daarna.

177 In deze bijlage staat een verslag van de uitkomsten van die gesprekken. Dit verslag heeft tot doel om de ideeën van jeugdigen en hun ouders mee te nemen in de ideevorming over de toekomst van vrijheidsbeneming.

178 Er verbleven 5 jongens op de betreffende groep (normaal maximaal 10 jongeren). We hebben de ouders van twee van hen gesproken tijdens hun bezoek.

B.2 Overall JJI-ervaring

179 Zowel van de jeugdigen als van de ouders kregen we terug dat alles bij elkaar genomen het verblijf in de JJI best meeviel. 'Op tv krijg je een andere indruk van een gevangenis', aldus zowel ouders als jeugdigen. De jongens kwamen de dag goed door met tv kijken, videospellen spelen en kaarten. Ze koken voor zichzelf en ouders zijn welkom om daarbij aan te schuiven. Verder is er ruimte om te sporten en gaan ze overdag naar school. De ouders waren positief over het verblijf van hun zoon.

180 Een begeleider nuanceerde dit positieve beeld van de jongens en hun ouders sterk. Volgens haar vertellen de jongens vooral de positieve zaken aan hun ouders. Ook was de groep op dit moment niet erg druk (5 in plaats van 10 jongens) waardoor er meer rust was en de jongens positiever in hun vel zaten. Dit had volgens de begeleider een weerslag op hetgeen ze ons vertelden. 'Als er meer spanningen zijn krijg je een ander beeld', aldus de begeleidster.

B.3 Instroomprogramma

181 Jongens die instromen in de JJI komen eerst in een instroomprogramma. Dat betekent dat ze eerst veel op hun kamer zitten en slechts korte periodes op de leefgroep zijn. Op deze manier kunnen de jongens aan elkaar wennen en kunnen begeleiders observeren hoe de betreffende jeugdige zich gedraagt in de groep, zodat ze daarop kunnen anticiperen. De duur van dit programma varieert: dat kan 3 dagen zijn, maar ook 10 dagen. Dit hangt bijvoorbeeld af van waar de jeugdige vandaan komt: als hij bijvoorbeeld van een andere afdeling binnen dezelfde instelling komt is al meer informatie beschikbaar en kan het instroomprogramma

korter duren dan wanneer de jeugdige van buiten komt. De jongens vertelden dat ze de eerste dag, waarop ze bijna de hele dag op kamer zaten, 'gek werden'. Ze gingen dan veel nadenken en dat vonden ze niet prettig. Ze bevinden zich liever onder de jongens op een leefgroep. Ook vinden ze het prettig als ze wat activiteiten uitvoeren.

B.4 Groepsgrootte

182 De begeleiders vonden het prettig om met een groep van ongeveer 5 jongens te werken. Dit gaf hen (meer dan gebruikelijk) de ruimte om wat meer contact te hebben met de individuele jongeren (en het scheidt in de administratieve lasten). De jongens zijn ook rustiger in een kleinere groep volgens hen. Een van de jongens stelde dat het in sommige opzichten ook makkelijker was om juist in een grotere groep te zitten: in een kleine groep ben je meer op elkaar aangewezen en heb je minder ruimte om eens met iemand anders bijvoorbeeld een videospel te spelen.

B.5 Incidenten

183 'Er gebeuren maar zelden incidenten', aldus zowel de begeleiders als de jongens. Het voordeel van een JJI in de huidige setting is dat in geval van een incident de beveiliging binnen een minuut op de afdeling arriveert. Dit vormt een aandachtspunt als gekozen wordt voor de meer verspreide, kleinschaligere setting.

B.6 School

184 De jongeren die wij spraken zagen de school vooral als tijdverdrijf. Echt iets leren, zoals op een reguliere school (buiten) deden ze er niet, zo stelden ze. Ook de begeleiders erkenden dat op dat vlak nog veel te verbeteren is. De intake vindt meestal op de eerste of tweede dag plaats, afhankelijk van bijvoorbeeld de tijd van binnenkomst. Daarna kan meestal vrij snel gestart worden met deelname aan lessen. De meerwaarde van de intake en observatie van het gedrag van de jeugdige op de leefgroep, voordat hij deelneemt aan de eerste lessen, komt voort uit het feit dat enigszins zicht wordt verkregen op de persoon van de jeugdige en zijn gedrag in een groep. De docenten, vaak 'reguliere' docenten die volgens de begeleiders van de groep niet specifiek zijn opgeleid voor het omgaan met de complexe JJI-doelgroep, kunnen daar hun voordeel mee doen in hun benadering.

B.7 Continuïteit in elementen van het leefsysteem

185 Een element dat steeds terugkomt in de plannen voor de toekomst van vrijheidsbeneming jeugd, is de continuïteit van positieve elementen uit het systeem en het zorgaanbod (voor - tijdens - na vrijheidsbeneming). De jongeren die wij spraken waren gemiddeld 17/18 jaar oud. De meesten waren werkloos en gingen niet naar school voordat zij werden aangehouden en ingesloten. Ouders werden uitgenodigd om op de afdeling mee te eten. Daardoor worden zij betrokken bij het reilen en zeilen rond het verblijf van hun zoon. Dit wordt aan alle kanten als positief ervaren: vanuit de begeleiding omdat de ouders met eigen ogen kunnen zien hoe de jeugdige zich op de groep gedraagt binnen duidelijke kaders en afspraken. En de begeleiding kan zien hoe de ouders zijn en daarop anticiperen in hun begeleiding van de jongere. De jongeren vinden het prettig dat hun ouders op bezoek komen en dat ze niet aan een tafeltje in een kaal kamertje met elkaar een gesprek

hoeven te voeren. 'Even samen op de bank zitten, als een gezin, met de tv aan, is veel prettiger', zo schetst een van hen. Sommigen van hen zouden het wel fijn vinden als het een privékamer was, met een bank en een tv. De ouders vinden het plezierig om op bezoek te kunnen komen en ook zij vinden het prettiger om op de afdeling te komen en aan te schuiven bij het eten dan om in een bezoekszaal te zitten met hun zoon.

186 Een van de ouders vond het een goed idee om te gaan werken met kleinschaligere voorzieningen, op een manier waarop de jongens meer aansluiting houden met de samenleving. Hij stelt: "De jongens krijgen in de huidige setting het gevoel dat ze 'eruit liggen' (uit de samenleving). Daar gaan ze zich dan ook naar gedragen: 'ik lig er toch al uit'. Daardoor zetten ze zich wellicht minder in voor verandering."

B.8 Slachtoffers

187 Begeleiders gaven aan dat een nadeel van (zeer) regionaal plaatsen is dat het risico op een confrontatie met het slachtoffer groter is. Ouders suggereerden dat dat vooral een reden is om nog meer te investeren in dader-slachtoffer gesprekken en mogelijkheden om excuses aan te bieden. "Als ze elkaar daarna tegen het lijf lopen is het wellicht minder schokkend". Volgens deze ouders wordt in de huidige setting nog onvoldoende ingezet op herstelgesprekken tussen daders en slachtoffers, terwijl dit erg belangrijk is voor het besef en het inzicht van een jeugdige. Dit zou volgens hen een duidelijke plaats moeten krijgen in het toekomstbeeld van de aanpak binnen de vrijheidsbeneming van jeugdigen.

B.9 Vrijheidsbeneming en muren

188 De mate van beveiliging binnen jeugdinrichtingen is in de huidige situatie voor iedereen gelijk. In de toekomstplannen is opgenomen dat meer differentiatie mogelijk moet zijn: niet iedereen heeft hoge muren en hekken nodig en het kan zelfs een contra-indicatie zijn voor plaatsing in een JJI.

189 De jongens die wij gesproken hebben vonden over het algemeen de hekken niet zo'n probleem. Het hoort bij de straf, zo vinden ze. Een enkeling zou het prettiger vinden om wat verder weg te kunnen kijken dan de muur rond de luchtplaats. Ook ouders geven aan dat ze de luchtplaats al best groot vonden en dat de jeugdigen wat hun betreft ook best mogen ervaren dat hen de vrijheid is benomen om hen te straffen voor hun gedrag. Ook begeleiders vinden dat de jongens best de muren die hen insluiten mogen zien: het is immers een straf. Een van de jongens beschreef dat de muren op zich niet zoveel impact hadden: het gevoel dat je beperkt bent in je vrijheid zit veel meer in het feit dat een ander je dag bepaalt en regels stelt over wat je wel of niet mag doen volgens hem. Ook zonder die muren zou hij zich 'gevangen' voelen.

C. Ideaaltypische situatie vrijheidsbeneming jeugd

