

Vergaderjaar 2009–2010

31 101

Beleidsdoorlichting Justitie

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2010

Hierbij stuur ik u de beleidsdoorlichting jeugdsancties over de periode 2004 t/m 2009¹ In deze brief ga ik achtereenvolgens in op het proces, de onderzoeksvraag, de belangrijkste bevindingen en ontwikkelingen alsmede de leerpunten.

Proces

In de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006² staan de spelregels voor een beleidsdoorlichting. Aan de hand van tien standaardvragen wordt een beleidsterrein doorgelicht. Bij een beleidsdoorlichting wordt ervan uitgegaan dat het beleid geïmplementeerd is. Het instrument «beleidsdoorlichting» wordt zelf ook geëvalueerd. De minister van Financiën heeft uw Kamer daarover op 18 december 2008 geïnformeerd.³ Bij de beleidsdoorlichting jeugdsancties is rekening gehouden met deze tussentijdse evaluatie van het instrument. De beleidsdoorlichting is in nauwe samenwerking met de organisaties in de jeugdstrafrechtketen en het ministerie van Financiën tot stand gekomen. Het WODC heeft als onafhankelijke deskundige de kwaliteit van de beleidsdoorlichting bewaakt.

In 2006 is besloten uw Kamer in 2010 de beleidsdoorlichting van het jeugdsanctiebeleid toe te sturen. Dat is in de Justitiebegrotingen van 2007 en volgende jaren ook vermeld. Hoewel deze beleidsdoorlichting reeds een periode van zes jaren beslaat, wordt opgemerkt dat nog niet alle beleidsmaatregelen volledig geïmplementeerd zijn. Dit zou een argument kunnen zijn om nog meer tijd voor de beleidsdoorlichting uit te trekken, maar daar is niet voor gekozen. Het jeugdsanctiebeleid is een complex beleidsterrein dat steeds moet inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Hierdoor is achteraf een zuivere meting van beleidsmaatregelen niet te geven.

De beleidsdoorlichting jeugdsancties biedt een overzicht van de beleidsmaatregelen die de afgelopen zes jaren zijn getroffen, de beleidstheorieën die daaraan ten grondslag liggen en de effecten van het beleid. Inzichtelijk

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

² Stc. 28 april 2006, nr. 83, pag. 14.

³ Tweede Kamer 2008–2009, 31 308, nr. 5.

wordt gemaakt dat veel factoren van invloed zijn op het beleid. Tevens biedt de beleidsdoorlichting inzicht in de efficiency van het gevoerde beleid. Van de ervaringen is ook geleerd. Op de belangrijkste leerpunten ga ik in deze brief in.

Onderzoeksvraag

De aanpak van jeugdcriminaliteit is een politieke prioriteit van het in 2007 aangetreden, thans demissionaire kabinet. Jeugdsancties zijn een instrument om te reageren op jeugdcriminaliteit, maar zeker niet het enige. Daarnaast wordt op preventie en nazorg ingezet. Het kabinet heeft zich tot doel gesteld een daling van de criminaliteit met 25% en een vermindering van de recidive met 10%-punt in 2010 ten opzichte van 2002. Justitie werkt met andere departementen, overheden en ketenpartners samen om deze doelstellingen te realiseren. Jeugdsancties onderscheiden zich van de sancties voor volwassenen in een pedagogische benadering: de jeugdsanctie moet bijdragen aan de opvoeding van de jeugdige. Dit uitgangspunt is in overeenstemming met het Internationale Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK). Vanzelfsprekend moeten sancties voldoen aan internationale standaarden en op een adequate wijze ten uitvoer worden gelegd. Daarvan is sprake als de sanctie snel, volledig en veilig ten uitvoer wordt gelegd. De beleidsdoorlichting is in die context uitgevoerd.

De onderzoeksvraag luidde:

Het beleid heeft betrekking op de effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging van justitiële straffen en maatregelen bij jeugdigen. Van een effectieve tenuitvoerlegging is sprake als de beoogde doelen van die straffen en maatregelen worden behaald, waarbij het pedagogische doel voorop staat. Van een efficiënte tenuitvoerlegging is sprake als deze resultaten ook tegen redelijke kosten en binnen een redelijke termijn worden behaald. Worden deze doelstellingen naar behoren gerealiseerd?

Bevindingen en ontwikkelingen

Hoewel de criminaliteit onder jeugdigen een belangrijk maatschappelijk probleem is, is in de meeste gevallen sprake van grensverkennend en daarmee ook grensoverschrijdend gedrag waar de jeugdige enige tijd later overheen groeit. Vanwege maatschappelijke schade, overlast en – bij de ernstigste delicten – de geschokte rechtsorde is een krachtige aanpak van jeugdcriminaliteit op zijn plaats. Deze noties hebben een rol gespeeld bij de beleidskeuzes.

De afgelopen jaren is een meersporenbeleid gevoerd bij de verbetering van het jeugdsanctiebeleid. Daarbij is geïnvesteerd in:

1. het systeem
2. kennisgestuurd beleid
3. kwaliteitsverbetering van de uitvoering

Ad 1.

De prioriteit is gelegd bij de sancties voor jongeren bij wie sprake is van zwaardere problematiek. Het gaat om jeugdigen bij wie een verhoogd risico bestaat dat zij afglijden naar (ernstige) criminaliteit. Kennis van criminogene en beschermende factoren en van de effectiviteit van interventies heeft geleid tot een verandering van focus van strafbaar feit naar een personsgerichte aanpak. Deze benadering biedt de meeste kans op succes tegen terugval, omdat gericht de risico's worden aangepakt.

Het jeugdsanctiearsenaal is met de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen uitgebreid. Daarbij is tevens de mogelijkheid geboden om alle jeugd-sancties te combineren. Hiermee heeft de rechter maximale mogelijkheden om in het individuele geval een passende sanctie op te leggen.

Voorts is ingezet op versterking van de samenwerking van de organisaties in de jeugdstrafrechtsketen. Het doel is de informatie over een jeugdige te delen en een goed afgestemde, gezamenlijke aanpak en naadloze overdracht van zijn begeleiding te realiseren. De afstemmingsstructuren in de verschillende stadia van het strafrechtproces zijn substantieel verbeterd. Ik wijs op de landelijke invoering van het Justitieel Casus Overleg (JCO), van het Veiligheidshuis en ook van het Netwerk- en Trajectberaad, waarbij afspraken worden gemaakt tussen de ketenpartners over de aanpak van de jongere na zijn verblijf in een justitiële jeugdinrichting. Nazorg na vrijheidsbeneming is een speerpunt van beleid geworden.

Er is veel geïnvesteerd in toereikende capaciteit van alle sanctiemodaliteiten, zodat sancties snel en volledig ten uitvoer worden gelegd. Achterstanden in vervangende jeugddetentie zijn weggewerkt. Via pilots zijn nieuwe aanpakken beproefd. Dat was nodig in het licht van zowel eerdere budgettaire taakstellingen als van verdere ontwikkeling van deskundigheid. Succesvolle experimenten zijn verder geïmplementeerd, tegenvallende resultaten waren aanleiding voor beëindiging.¹ Het besluit tot overheveling van de civielrechtelijk geplaatste jeugdigen vanuit de justitiële jeugdinrichtingen naar gesloten jeugdzorginstellingen is van grote invloed geweest op de ontwikkeling van de justitiële jeugdinrichtingen. De beperking van de doelgroep tot strafrechtelijke geplaatste jeugdigen heeft ertoe bijgedragen dat bij de tenuitvoerlegging van de sanctie meer aandacht wordt besteed aan het delict dat aanleiding was voor de vrijheidsbeneming en de criminogene factoren. Daarnaast leidt de afsplitsing van de civielrechtelijk geplaatste jeugdigen tot een aanmerkelijk kleinere capaciteitsbehoefte aan plaatsen in de justitiële jeugdinrichtingen. Inmiddels zijn vanwege de leegstand bij de justitiële jeugdinrichtingen en capaciteitskrapte bij de gesloten jeugdzorg twee inrichtingen met in totaal 151 plaatsen tijdelijk voor de duur van één respectievelijk twee jaren overgedragen aan de minister voor Jeugd en Gezin als instelling voor gesloten jeugdzorg. Het probleem van de overcapaciteit is hiermee nog niet opgelost. Ik heb uw Kamer hierover laatstelijk geïnformeerd bij brief van 29 april 2010.

Eerder in deze brief is aangegeven dat er is ingezet op de samenwerking tussen de ketenpartners. Dit draagt bij aan een snellere en betere sanctionering. De doorlooptijden zijn ook daadwerkelijk bekort. Het aantal succesvol afgeronde taakstraffen is ruim boven de 80% en van de Halt-afdoeningen zelfs boven de 90%. Het in 2007 ingestelde, verscherpte toezicht op de justitiële jeugdinrichtingen is in 2009 opgeheven. Vrijwel alle justitiële jeugdinrichtingen hebben inmiddels van de gezamenlijke inspecties de kwalificatie «laag risico» gekregen. Eén inrichting heeft nog de kwalificatie «matig risico».

De organisatie om de sanctie snel, volledig, veilig en pedagogisch ten uitvoer te kunnen leggen is verbeterd. Daarmee zijn deze belangrijke doelen van het jeugdsanctiebeleid gerealiseerd.

Ondanks deze verbeteringen moeten we kritisch naar het systeem blijven kijken. Zo zijn er veel actoren betrokken bij de jeugdzorg wat bijvoorbeeld consequenties kan hebben voor de jeugdreclassering die bij Bureau Jeugdzorg is gepositioneerd en deel uitmaakt van de jeugdstrafrechtsketen. Het Kabinet heeft bij haar aantreden besloten in deze Kabinetsperiode geen ingrijpende stelselwijzigingen door te voeren in de jeugdzorg

¹ De invoering van de netwerk- en trajectberaden ten behoeve van een sluitende begeleiding en nazorg voor de jeugdige is als succes te benoemen. Een tegenvallend resultaat was het experiment van het meerpersoons kamergebruik.

(de Wet op de jeugdzorg is op 1 januari 2005 in werking getreden), de prioriteit te leggen bij verbetering van de uitvoering en de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg af te wachten. Om die reden is in de beleidsdoorlichting afgezien van een doorlichting van het beleggen van de functionaliteiten en ophanging van organisaties in de jeugdstrafrechtketen.

Op 9 april 2010 heeft uw Kamer de Kabinetsvisie op de jeugdzorg in het licht van de evaluatie van de wet ontvangen¹. Geconstateerd is dat de jeugdzorg versnipperd is doordat daarin veel partijen acteren. Voorts wijs ik op het rapport van de Inspectie Jeugdzorg «De lokale aanpak en preventie van recidive» van maart 2010 waarin de lokale aanpak bij vier gemeenten is onderzocht. De Inspectie constateert dat recidive geen speerpunt blijkt te zijn in gemeentelijk beleid en aanpak, dat professionals daar onvoldoende gebruik maken van elkaars kennis en aanbod, dat nazorg geen structurele plaats in de lokale aanpak heeft en dat een aanpak nauwelijks geëvalueerd wordt. De gemeenten hebben aangegeven niet alle door de Inspectie gesignaleerde problemen zelf te kunnen aanpakken en oplossen en dat de hulp en ondersteuning van het Rijk en de provincie daarbij nodig zijn. Deze ontwikkelingen binnen de jeugdzorg zijn ook van invloed op het functioneren van de jeugdstrafrechtketen.

Vanuit mijn ministerie is voorts begonnen met verbetering van het toezicht en van optimalisering van de voorwaardelijke sancties, waarin de jeugdreclassering een belangrijke rol vervult. Op dit moment draait een pilot in arrondissement Breda waarin het werkproces en informatie-uitwisseling tussen betrokken ketenpartners in een betere vorm wordt uitgetoet. Resultaten van deze pilot zullen worden gemeten. Ook een verbeterd toezicht door de jeugdreclassering zal bijdragen aan vergroting van de effectiviteit van het jeugdsanctiebeleid.

Ad 2.

De afgelopen jaren is steeds meer oog gekomen voor de persoon van de jeugdige delinquent en de aanpak van de achterliggende oorzaken van het delictgedrag. Daarbij is ook gebruik gemaakt van de kennis uit internationaal onderzoek, zoals de *What Works* benadering.

Verbetering in het bepalen van de achterliggende problematiek krijgt vorm door de ontwikkeling en inzet van de het landelijk (risicotaxatie)instrumentarium jeugdstrafrechtketen en de oprichting van het Forensisch Consortium Adolescenten.

Jeugdigen bij wie sprake is van zwaardere problematiek komen in aanmerking voor leerstraffen, maatregel hulp en steun, individuele trajectbegeleiding, een gedragsmaatregel, een pij-maatregel en jeugd-detentie. Uit het oogpunt van effectiviteit is een intensieve, extramurale afdoening gestimuleerd. Het kostenaspect en het feit dat er regelmatig onder meer vanuit het VN Kinderrechten comité kritiek geweest is dat Nederland te veel jeugdigen opsluit hebben hierbij tevens een rol gespeeld.

Sancties die vooral gericht zijn op gedragsverandering, worden gevuld met gedragsinterventies. Een groot aantal interventies, die naar wetenschappelijk inzicht niet bijdragen aan recidivevermindering, is gesaneerd. De Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie, die in 2005 is ingesteld, fungeert daarbij als een nuttige katalysator. Inmiddels zijn 17 gedragsinterventies voor jeugdige justitiabelen erkend waarvan 14 volledig en 3 voorlopig.

Ad 3.

Halt, de geldboete en werkstraffen zijn geschikte sancties voor jeugdigen bij wie de risico's van een criminele carrière beperkt zijn. Deze sancties

¹ TK 2009–2010, 32202, nr. 4.

worden het meest opgelegd. De geldboete en de tenuitvoerlegging van de werkstraffen zijn in de afgelopen jaren beperkt aan bod gekomen als onderwerp van beleidsontwikkeling. De Halt-afdoening is geëvalueerd en met ingang van januari 2010 aangepast. Halt zet de werkzaam gebleken (en op onderdelen doorontwikkelde) bestanddelen van de interventie in op de «zuivere» doelgroep: first offenders zonder al te zware achterliggende problematiek.

Voorts is de Halt-organisatie aangepast waarbij gekozen is voor schaalvergroting.

Ook is de harmonisatie en uniformering van de tenuitvoerlegging van sancties bevorderd. In dat verband kan bijvoorbeeld gewezen worden op de invoering van de basismethodiek YOUTURN in de justitiële jeugdinrichtingen en het methodiekhandboek jeugdreclassering.

In 2009 is een impactanalyse uitgevoerd op maatregelen die onder het programma Aanpak jeugdcriminaliteit zijn genomen in het licht van de beoogde recidivevermindering. Uit de impactanalyse kwam naar voren dat vergroting van de effectiviteit van werkstraffen veel invloed zou kunnen hebben op de recidivecijfers. Mede naar aanleiding van de impactanalyse is inmiddels een project gestart, dat gericht is op de vergroting van de effectiviteit van de werkstraffen. Dit ziet zowel op de toeleiding naar de sanctie, als op de strafmodaliteit zelf.

Naast de inhoudelijke beleidsintensivering zijn impulsen gegeven om de kwaliteit van het personeel van de verschillende organisatieonderdelen te vergroten. Daarbij noem ik de justitiële jeugdinrichtingen, die – na kritische rapporten van de gezamenlijke Inspecties en de Algemene Rekenkamer in 2007 – belangrijke verbeteringen hebben doorgevoerd. De kwaliteitsverbetering wordt geborgd in de aanpassing van de Beginse-lenwet justitiële jeugdinrichtingen¹ en door middel van de implementatie van de Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ).

Er is op verschillende wijzen geïnvesteerd in de professionalisering van de uitvoering. In dat verband noem ik ook de voorstellen tot wettelijke registratie en tuchtrecht, zoals aangekondigd in de brief van de minister voor Jeugd en Gezin van 25 november 2009².

Ook in bedrijfsmatig opzicht is er het nodige gebeurd. De kostprijzen van de justitiële jeugdinrichtingen, de Halt-afdoeningen en de jeugdreclassering zijn opnieuw opgebouwd en berekend.

Jeugdcriminaliteit en recidive

Jeugdsancties behoren tot de instrumenten voor de bestrijding van jeugdcriminaliteit. Belangrijke indicatoren daarvoor zijn de criminaliteitscijfers van de politie, de instroom- en productiecijfers van de verschillende sanctiemodaliteiten, uitkomsten uit zelfrapportage-onderzoek en de recidivemonitor van het WODC.

De instroom bij alle sanctiemodaliteiten, met uitzondering van de jeugdreclassering, is sinds 2008 en in versterkte mate in 2009 substantieel gedaald. Dit heeft ook geleid tot de leegstand bij de justitiële jeugdinrichtingen, waarover uw Kamer bij brief van 12 maart 2010 is geïnformeerd.³ Nederland komt door deze daling van de vrijheidsbenemende straffen en -maatregelen meer in lijn met andere Europese landen.

Hoewel nog niet alle definitieve cijfers over 2009 beschikbaar zijn, acht ik het plausibel dat de daling mede te danken is aan het gevoerde beleid. Enige voorzichtigheid is op zijn plaats, omdat de definitieve cijfers nog kunnen afwijken. Het beeld is dat er minder vaak zware delicten worden gepleegd en dat vaker sprake is van overlast. Zo is het aantal bij het Openbaar Ministerie ingeschreven rechtbankzaken «diefstal met geweld»

¹ De Tweede Kamer heeft op 2 februari 2010 het wetsvoorstel (TK 2009–2010, 31 915) aangenomen en is nu bij de Eerste Kamer aanhangig (EK 2009–2010, 31 915).

² Tweede Kamer 2009–2010, 31 839, nr. 23.

³ Tweede Kamer 2009–2010, 24 587, nr. 379.

bij minderjarige verdachten in de periode 2005–2008 met meer dan 30% afgenomen evenals «misdrijven tegen het leven» en «verkrachting». Naast de daling van de ernstige zaken, is sprake van een toename van de «lichtere» zaken. Ook deze vormen van overlast en criminaliteit moeten worden bestreden. Hoopgevend is ook de meest recente recidivemeting van het WODC van december 2009. Voor het eerst is bij de sancties voor jeugdigen sprake van een lichte daling van de recidive bij het laatst uitgestroomde cohort. Afgewacht moet nog worden of deze neerwaartse trend zich doorzet. Deze daling is op zichzelf een positieve ontwikkeling en impliceert ook nieuwe uitdagingen. De specialistische kennis moet immers worden vastgehouden om de persoonsgerichte aanpak en de daarbij behorende interventies ook op kleinere schaal te kunnen blijven bieden.

Deze bevindingen maken mede in het licht van resultaten van buitenlands onderzoek aannemelijk dat de beleidstheorie van de persoonsgerichte aanpak en het gevoerde meersporenbeleid succesvol zijn.

Leerpunten

Een beleidsdoorlichting heeft naast het doel verantwoording afleggen over het gevoerde beleid tevens tot doel te leren van de ervaringen. De beleidsdoorlichting jeugdsancties levert de volgende leerpunten op voor de toekomst.

Persoonsgerichte aanpak

Het is aannemelijk dat het meersporenbeleid waarbij de persoonsgerichte aanpak uitgangspunt is, een positief effect heeft op de recidive van de jeugdige. Het gaat om ongeveer een derde van de jeugdigen die met politie en justitie in aanraking komen, voor wie uiteindelijk een intensieve begeleiding nodig is. Dat betekent dat veel middelen worden ingezet op een kleine groep met als doel deze jeugdigen te behoeden voor verder afglijden naar zware criminaliteit.

Lichtere sancties onderbelicht

Bij een groot deel van de jongeren is geen sprake van achterliggende problematiek en kan met een lichtere sanctie worden volstaan. Verreweg de meeste jeugdigen krijgen een Halt-afdoening, geldboete of werkstraf opgelegd. Aangezien het hier om de grootste aantallen jeugdigen gaat, zijn de effecten van deze sanctiemodaliteiten ook groter op de recidivecijfers. De Halt-afdoening is op zijn effectiviteit onderzocht en aangepast per 1 januari 2010. Het verdient aanbeveling om de komende periode extra aandacht te besteden aan de werkstraf en de geldboete. Voor de werkstraf is daarmee een begin gemaakt. Voor de geldboete is dat nog niet gebeurd.

Quick wins of duurkoop

Beleidsmaatregelen die los van de geldende wetenschappelijke inzichten of zonder de benodigde randvoorwaarden zijn ingevoerd, zijn niet allemaal succesvol geweest. Veelal is hiervoor gekozen om snel een oplossing voor een nijpend probleem te willen bieden. Vanzelfsprekend moet er ruimte zijn om nieuw beleid uit te testen. Daarvoor zijn ex ante onderzoeken en pilots met een goede evaluatie een geschikte aanpak. Maar een dergelijke systematische benadering kost tijd die niet altijd gegund wordt.

Deels ging het om pilots die relatief simpel konden worden beëindigd zoals elektronische monitoring. Bij deze pilot klopte het theoretisch

concept maar waren de randvoorwaarden niet goed ingevuld. Dergelijke resultaten houden de mogelijkheid open om het concept in aangepaste vorm verder te beproeven. Er zijn ook interventies toegepast waarvan de inschatting was dat deze snel resultaat zouden boeken maar die ver af staan van de geldende wetenschappelijke inzichten. Deze bleken niet geschikt te zijn voor de justitiële jeugdgroep zoals Glen Mills en de Socio Groeps Strategie van Den Engh. Het was evenmin een succes om forse taakstellingen op te leggen terwijl de kwaliteit onverkort gehandhaafd moest blijven. Voorbeelden van in dit verband toegepaste maatregelen zijn groepsvergroting en meerpersoonskamergebruik. Diverse van deze maatregelen werden teruggedraaid. In alle gevallen zijn kosten gemaakt die niet de gewenste resultaten hebben opgeleverd.

Flexibele capaciteit

Het is wenselijk om capaciteit beschikbaar te hebben die snel geschikt gemaakt kan worden voor verschillende doelgroepen. Dat geldt temeer voor de celcapaciteit, omdat met de realisatie van nieuwe inrichtingen ongeveer vier jaar gemoeid is. Het gaat echter niet alleen om de gebouwen, maar ook om de deskundigheid en vaardigheden van het personeel om verschillende regiems te kunnen voeren.

Tot slot

Aan het begin van deze brief heb ik aangegeven dat nog niet alle beleidsmaatregelen volledig geïmplementeerd zijn en dat ook nieuwe vragen spelen. Hoewel we op de goede weg zijn, is er nog veel te doen. Ik noem in dat verband de invoering van het risicotaxatie-instrumentarium, de professionalisering, de stelseldiscussie waaronder de positie van de jeugdreclassering en de verdere samenwerking met de gemeenten bij nazorg.

Ik ga ervan uit uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het collectieve geheugen wordt versterkt door de ervaringen die in de beleidsdoorlichting zijn benoemd.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin