

Memorandum 2010-1

Capaciteitsbehoefte Justitiële Jeugdinstellingen in verandering

Trends, ketenontwikkelingen en achtergronden

A. Sonnenschein
D.E.G. Moolenaar
P.R. Smit
A.M. van der Laan

Bestelgegevens

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer TN-3A03
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Fax: (070) 370 45 07
E-mail: wodc@minjus.nl

Memoranda worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt.
Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl.

Inhoud

Inleiding — 5

Bevindingen — 7

1 Een trendbreuk in vogelvlucht — 9

- 1.1 Recente ontwikkeling capaciteitsbehoefte JJI's — 9
- 1.2 Trends in de capaciteitsbehoefte van de JJI's op lange termijn — 10
- 1.3 Trenddifferentiatie: opvang en behandeling in de JJI's — 12

2 Enkele relevante ontwikkelingen betreffende gesloten instellingen voor jongeren met ernstige gedragsproblemen — 15

- 2.1 Beeldvorming & wetenschappelijke inzichten — 15
- 2.2 Aandacht voor de effectiviteit van interventies — 16
- 2.3 Inspectierapporten — 17
- 2.4 Internationale ontwikkelingen — 17

3 Preventie, signalering en opsporing van jeugdcriminaliteit — 21

- 3.1 Ontwikkelingen aan de ketenpoort — 21
- 3.2 Minderjarige mannelijke verdachten bij de politie — 22

4 Jeugdstrafzaken in het vervolgingstraject — 27

- 4.1 Rechtbankzaken bij het OM — 27
- 4.2 De aard van jeugdstrafzaken met mannelijke verdachten bij het OM — 30

5 Van (kinder)rechter tot tenuitvoerlegging — 33

- 5.1 Voorlopige hechtenis — 33
- 5.2 Afdoeningen in zaken tegen minderjarige mannen door de rechter — 35
- 5.3 De aard van jeugdstrafzaken met minderjarige mannen bij de rechter — 36
- 5.4 Opleggingen van jeugd detenties en PIJ-maatregelen door de rechter — 38

Literatuur — 43

Inleiding

De afgelopen twee decennia groeide de capaciteitsbehoefte van de Justitiële Jeugdinstellingen (JJI's) aanzienlijk. Tussen 1991 en 2007 verdrievoudigde het totale aantal benodigde plaatsen. Deze continue trend was de resultante van een simultane instroom van jongeren met strafrechtelijk én civielrechtelijk opgelegde sancties. Door een wijziging van de Wet op de jeugdzorg worden jongeren die in een gesloten omgeving behandeling en supervisie nodig hebben vanaf 2010 niet langer op *civielrechtelijke titel* in JJI's geplaatst. Dat de instroom én bezetting van de JJI's daardoor tussen 1 januari 2008 en 1 januari 2010 fors zou dalen, was ketenbreed voorzien. Maar niet voorzien, en ook in ontoereikende mate eerder gesignaleerd, was een ontwikkeling die zich al vanaf 2006 voordeed en tot op heden voortduurt: een abrupte en flinke afname van het aantal JJI-plaatsen dat door jongeren met een *strafrechtelijke* verblijfstitel wordt bezet. Vooral door deze onverwachte ontwikkeling kampt de sector JJI nu met een overschot aan capaciteit.

Over deze analyse

De zojuist geschetste trendbreuk in de *strafrechtelijke bezetting* van de JJI's roept verschillende strategische vragen op over de toekomst van de sector. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is, mede daarom, eind december 2009 door de Directie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ) gevraagd meer inzicht te verschaffen in de aard van de oorzaken en/of achtergronden hiervan. Het betrof een verzoek om met meer diepgang een vervolg te geven aan een eerder in oktober 2009 door het WODC verrichte probleemverkenning. Dit heeft in een kort tijdsbestek geleid tot de analyse die nu voorligt.

Omdat pas medio januari 2010 een begin kon worden gemaakt met de werkzaamheden en een spoedige oplevering wenselijk was, dient uitdrukkelijk beseft te worden dat het hier om een *'quick scan'* gaat. Er is onder meer geput uit het ruwe bronmateriaal van de eerder verrichte probleemverkenning. Gebruik werd destijds gemaakt van een schriftelijke bevraging – met enkele prikkelende stellingen – van 19 experts die werkzaam zijn bij verschillende ketenpartners (de politie, het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht, de Raad voor de Kinderbescherming, het NIFP en de William Schrikker Groep), bij het programmaministerie voor Jeugd en Gezin én bij een aantal relevante wetenschappelijke instituten. Van de benaderde deskundigen reageerden er 18. Zij deden dit doorgaans uitvoerig, openhartig en met een onmiskenbare *sense of urgency*.

Ondanks het 'rijke' karakter van de indertijd verzamelde *expert-opinions* konden wij – vanwege de deadline – slechts enkele achtergronden schetsen. De drie belangrijkste bevindingen luiden daarbij evenwel als volgt:

- 1 Er bestaat in de keten een duidelijke *voorkeur voor zorg en behandeling* aan jongeren die met politie of justitie in aanraking komen boven het opleggen van vrijheidsbenemende sancties. Het 'negatieve' imago van JJI's op dat terrein en de beschikbaarheid van alternatieven, zoals Gesloten Jeugdzorg (GJZ), zorgen er vermoedelijk voor dat men op verschillende niveaus in de keten de voorkeur geeft aan een traject buiten de Justitiële Jeugdinstellingen.
- 2 Er doet zich waarschijnlijk een *verandering voor in het aanbod en de samenstelling van jeugdstrafzaken*. Mogelijke achtergronden die worden genoemd door de experts, zijn dat er minder wordt doorgerechercheerd (waardoor minder feiten boven water komen) en de signalering dat er ook bij ernstige feiten vaak wel

- gronden te vinden zijn voor voorwaardelijke schorsing van de voorlopige hechtenis.
- 3 De achtergronden van de sterk toenemende leegstand in JJI's moeten volgens experts vooral worden gezocht in veranderingen *binnen* de keten en niet in maatschappelijke ontwikkelingen. Daarvoor is de veranderende trend namelijk te abrupt.

Een verdiepingsslag

In de thans voorliggende rapportage is op basis van aanvullende gesprekken met experts, een literatuuronderzoek, een bevraging van contactpersonen bij buitenlandse justitiële instanties, en een analyse van statistische gegevens uit diverse (open) (keten)bronnen, getracht meer duidelijkheid te krijgen over de achtergronden van de toenemende leegstand en de (keten)mechanismen die daarbij een rol spelen.

Extra gesprekken en interviews zijn gevoerd met deskundigen van de Raad voor de Kinderbescherming (de Raad), het Openbaar Ministerie (OM), de rechterlijke macht, DJJ en het programmaministerie voor Jeugd en Gezin. Nadere analyses van bestaand cijfermateriaal konden vooral worden uitgevoerd dankzij de relatief snelle beschikbaarheid van statistieken uit de Rookmelderrapportages van het OM, uit CBS-*StatLine*, en uit bestanden van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Het literatuuronderzoek omvatte uiteenlopende bronnen. Ten slotte is voor deze analyse gebruik gemaakt van actuele informatie die op tafel is gekomen tijdens recente bijeenkomsten van de ketenbrede *Early Warning* Werkgroep.¹

Leeswijzer

In het hiernavolgende deel worden de bevindingen van de analyse beknopt weergegeven. Vervolgens biedt Hoofdstuk 1 de lezer 'in vogelvlucht' een overzicht van de belangrijkste wetenswaardigheden over, en ontwikkelingen in, de capaciteitsbehoefte van de JJI's in de afgelopen jaren. Daarbij staat de scherpe afname van de *strafrechtelijke* vraag naar capaciteit sinds 2006 uiteraard centraal. Hoofdstuk 2 behandelt enkele relevante ontwikkelingen omtrent gesloten instellingen voor jongeren met ernstige gedragsproblemen. Dit als referentiekader voor de latere, grotendeels door kwantitatieve gegevens gestuurde, analyse van de ontwikkelingen in de jeugdstrafrechtketen in de hoofdstukken 3,4 en 5.

¹ Deze werkgroep is in het leven geroepen om de hoofdstromen in de strafrechtketen inzichtelijk te maken zodat (afwijkende) trends – alsmede het verschil tussen feitelijke ontwikkelingen en de meest recente prognoses – tijdig waargenomen kunnen worden op verschillende tijdstippen.

Bevindingen

- 1 Tot 2005 nam de *totale* behoefte aan gesloten plaatsen in jeugdinrichtingen voor jongeren met ernstige gedragsproblemen toe (zowel via civielrechtelijke als via strafrechtelijke weg). Nadien was er sprake van een duidelijk afvlakkende trend, mogelijk mede samenhangend met een stabilisatie van de demografische groei van het aantal jongeren in de leeftijdscategorie van 12 tot en met 17 jaar.
- 2 Sinds 2006 ontstaat er via de civielrechtelijke weg aanzienlijk meer behoefte aan gesloten plaatsen in jeugdinrichtingen en via de strafrechtelijke weg beduidend *minder*. Het betreft een scherpe trendbreuk. Jarenlang was er sprake van een, vermoedelijk reële, wisselwerking tussen de capaciteitsbehoefte die door beide systemen werd gecreëerd. Ze vormden als het ware communicerende vaten. Echter, kwantitatief is er in de periode 2006-2009 een dermate groot verschil ontstaan dat een structurele verschuiving niet onmogelijk is.
- 3 Het aantal door de politie gehoorde minderjarige mannelijke verdachten in JJI-relevante zaken daalt sinds 2007 licht. Dit geldt vanaf 2008 ook voor de totale instroom van (rechtbank)jeugdzaken bij het OM. Tegelijkertijd, echter, blijft het percentage dagvaardingen stijgen, wat juist resulteert in een *toename* van het aantal afdoeningen door de (kinder)rechter in JJI-relevante zaken met minderjarige mannelijke verdachten. Parallel aan een min of meer gelijkblijvende gemiddelde duur van de sinds 2006 door de rechter opgelegde PIJ-maatregelen en jeugddetenties, daalt het *aantal* PIJ opleggingen en jeugddetenties de laatste jaren scherp. Het is specifiek deze laatste trend die, samenhangend met een dalend aantal plaatsingen in het kader van voorlopige hechtenis, direct en vrij abrupt resulteert in een afname van de behoefte aan gesloten strafrechtelijke plaatsen.
- 4 Een mogelijke verklaring voor de onder punt 3. beschreven trends kan worden gevonden in een duidelijke *verandering van de aard* van het JJI-relevante zaaksaanbod in de strafrechtketen. Zo lijkt een toename bij de instroom van het aantal *geweldszaken* met minderjarige mannen als verdachten (zowel bij de politie als bij het OM) er een belangrijke oorzaak van te zijn dat het *totale* aantal rechterlijke afdoeningen in JJI-relevante zaken nog stijgt.
- 5 Maar vooral *binnen* de categorie JJI-relevante *geweldszaken* doet zich een duidelijke verandering in het zaaksaanbod voor: het aantal én aandeel zwaardere geweldszaken met minderjarige mannen als verdachten daalt sinds 2005 scherp. Vooral de ontwikkelingen bij de voorheen twee meest voorkomende soorten geweldszaken – *mishandeling* en *diefstal met geweld* – zijn opvallend: een forse stijging bij mishandeling, en een daling bij diefstal met geweld. De toename van het aantal mishandelingen heeft vermoedelijk nauwelijks effect op de behoefte aan strafrechtelijke JJI-plaatsen. De afname van het aantal zaken vanwege diefstal met geweld, maar ook vanwege verkrachting en misdrijven tegen het leven, lijkt daarentegen wel bepalend.

Dit alles maakt duidelijk dat er iets is veranderd in de keten. Het gaat vooral om een verschuiving in *de aard* van jeugdstrafzaken. De vraag is wat hiervan de oorzaak is. Verandert de samenstelling en het aanbod van deze zaken door ontwikkelingen en verschuivingen in de (geregistreeerde) jeugdcriminaliteit, óf worden juist zwaardere geweldszaken vaker via een civielrechtelijk traject voortgezet? Dit behoeft een meer diepgaande analyse van de diverse door experts aangedragen achtergronden, die niet door ons is verricht. Wél zijn er sterke aanwijzingen dat de kwalitatieve veran-

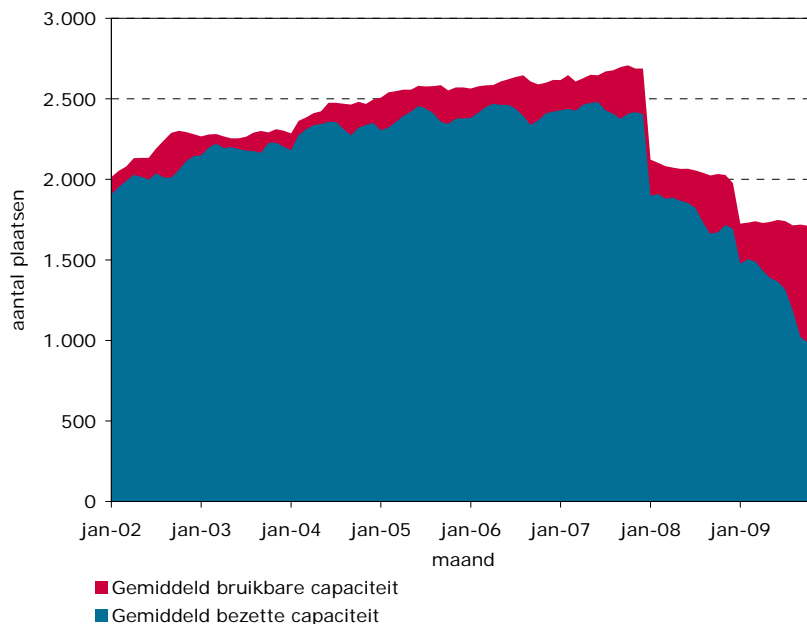
dering in het JJI-relevante zaaksaanbod zich al in een vroeg stadium in de keten voordoet:

- 6 De verandering in het aanbod en de samenstelling van JJI-relevante zaken bij de rechterlijke macht wordt waarschijnlijk gevoed door ontwikkelingen *aan het begin van de keten*. Dit mogelijk als gevolg van veranderingen in:
 - *Preventie en signalering* (o.a. Wet op de Jeugdzorg, bureaus Jeugdzorg, handhaving Leerplichtwet).
 - *Opsporing en registratie* (o.a. prestatiecontracten politie, verminderde capaciteit bij de politie door de invoering van een nieuw informatiesysteem).
 - *Straf- en trajectadvisering* door de Raad voor de Kinderbescherming en onafhankelijke deskundigen in de context van het *ultimum remedium* beginsel vis-à-vis vrijheidsstraffen voor minderjarigen (bijvoorbeeld als gevolg van een toegenomen *focus op – en beschikbaarheid danwel inzetbaarheid van –* civielrechtelijke zorgalternatieven).En daarmee samenhangend:
 - *Het imago van de JJI's* (o.a. kritische inspectierapporten en internationale kritiek).
- 7 We hebben geen indicaties dat er *op het niveau van het OM en de ZM* in de jeugdstrafrechtketen vaker zaken naar een civielrechtelijk traject worden toegeleid als gevolg van een samenspel van het veranderde zaaksaanbod, de negatieve beeldvorming van JJI's én de toenemende beschikbaarheid van als effectiever en 'beter' gepercipieerde civielrechtelijke alternatieven zoals de GJZ. Hiervoor waren overigens ook onvoldoende gegevens beschikbaar.

1 Een trendbreuk in vogelvlucht

Hoewel de capaciteit van de Justitiële Jeugdinrichtingen vanaf januari 2008 is afgebouwd door de overheveling van jongeren met civielrechtelijke maatregelen naar instellingen voor Gesloten Jeugdzorg (GJZ) van het programmaministerie van Jeugd en Gezin, houdt de totale *bezetting* hiermee géén gelijke tred (figuur 1). Integendeel, waar werd geanticipeerd op een min of meer gelijkblijvende bezettingsgraad, daalt deze tussen januari 2008 en november 2009 scherp: van 90% naar slechts 55%. In absolute getallen is er in deze periode sprake van een toename van het aantal leegstaande bruikbare plaatsen van 225 naar 768.

Figuur 1 De ontwikkeling van de bruikbare capaciteit versus de bezetting in de JJI's in aantallen plaatsen

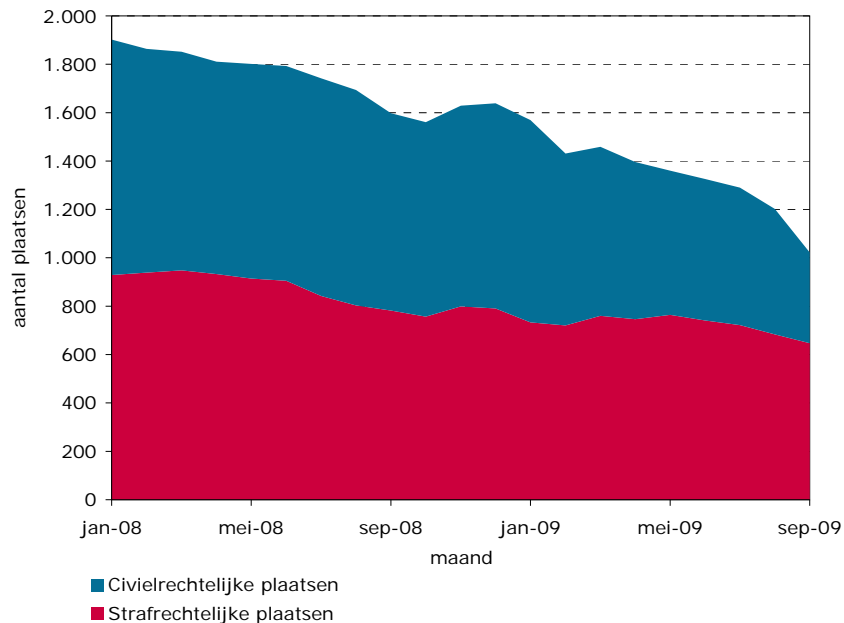


Databron: DJI

1.1 Recente ontwikkeling capaciteitsbehoefte JJI's

Bij een meer gedetailleerde blik op de maandelijkse bezettingscijfers van de JJI's (figuur 2) springt een eerste directe oorzaak van deze onverwachts groeiende leegstand in het oog. Tussen 1 januari 2008 en 1 september 2009 is namelijk niet alleen het aantal door jongeren met een *civielrechtelijke maatregel* bezette plaatsen – een ingecalculerde en beleidsgestuurde ontwikkeling – gedaald. Maar óók het aantal plaatsen dat door jongeren met een *strafrechtelijke* verblijfstitel wordt bezet, neemt af.

Figuur 2 De ontwikkeling van het aantal op de eerste dag van de maand bezette civielrechtelijke en strafrechtelijke plaatsen in de JJI's tussen januari 2008 en september 2009

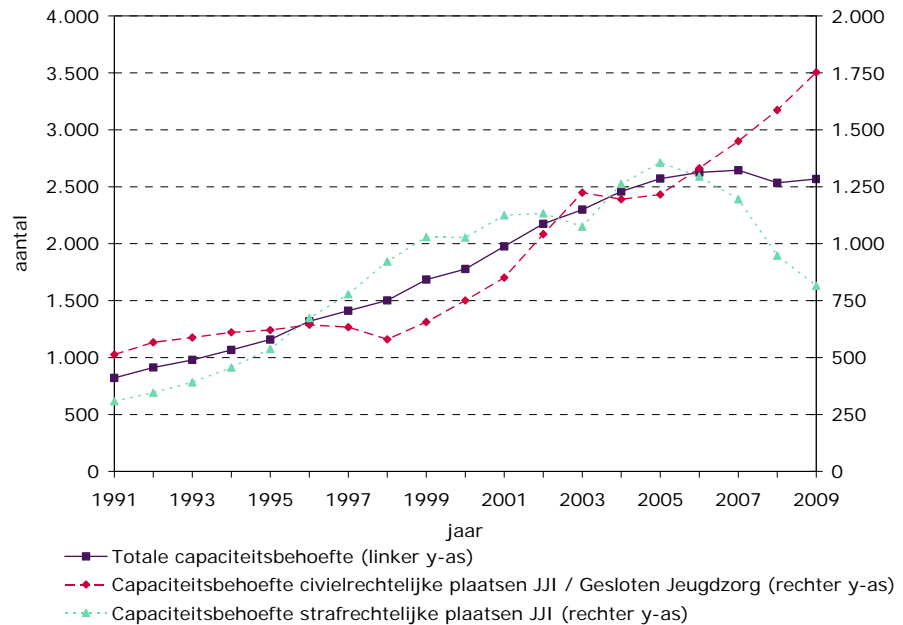


Databron: peildatumbestanden Tulp-JJI

1.2 Trends in de capaciteitsbehoefte van de JJI's op lange termijn

Uit de naar civielrechtelijke én strafrechtelijke plaatsen uitgesplitste cijfers van de feitelijk vastgestelde JJI-behoefte aan capaciteit over een langere periode blijkt dat het aantal plaatsen dat door jongeren met een strafrechtelijke verblijfstitel wordt bezet reeds sinds 2006 sterk afneemt (Figuur 3). Dat gebeurt na een jarenlange trend van groei in een – overigens – voortdurend *fluctuerend* tempo.

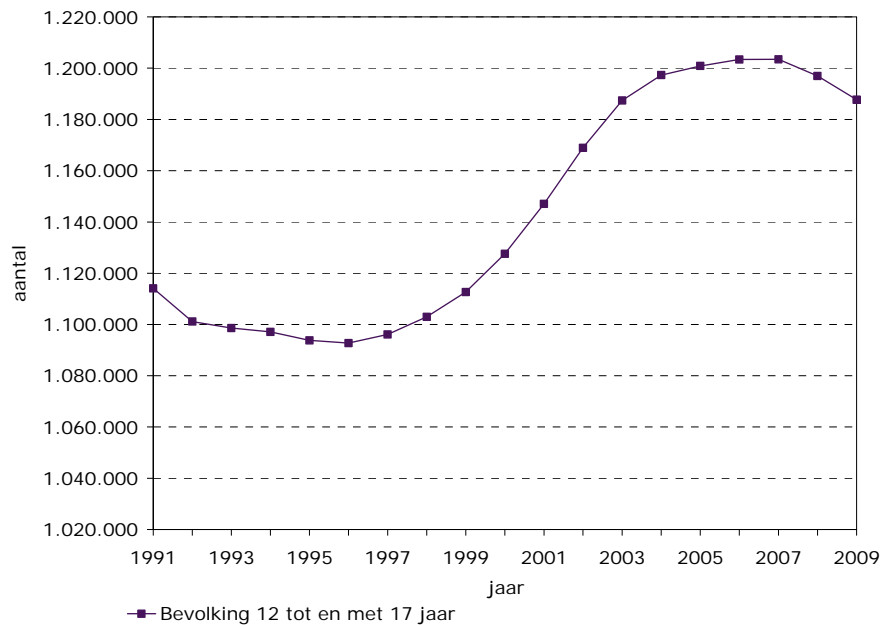
Figuur 3 De ontwikkeling van de behoefte aan capaciteit voor civielrechtelijke en strafrechtelijke gesloten plaatsen voor minderjarigen tussen 1991 en 2009*



* De civielrechtelijke behoefte in 2008 en 2009 is door het WODC geschat op basis van gegevens van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin

Opmerkelijk is dat de trends betreffende de behoefte aan gesloten plaatsen voor jongeren met civielrechtelijke én strafrechtelijke verblijfstitels tussen 1991 en 2009 *gezaamenlijk* een vrijwel continu groeiende totaalbehoefte creëren, terwijl de *afzonderlijke* trends voortdurend een tegengestelde richting ten opzichte van elkaar aannemen. Met andere woorden: over een langere termijn lijkt er sprake van een symmetrische wisselwerking tussen de vraag naar plaatsen voor jeugdigen in beide categorieën *binnen* de trend van de vraag naar gesloten plaatsen voor jongeren met ernstige gedragsproblemen in het algemeen. Dat deze totale vraag tot voor kort toenam, doch momenteel afvlakt, hangt mogelijk mede samen met een stabilisatie van de demografische groei van het aantal jongeren in de leeftijdscategorie van 12 tot en met 17 jaar (figuur 4).

Figuur 4 De ontwikkeling van het jaarlijkse aantal minderjarigen in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar



Databron: CBS

Symptomatisch voor de hierboven beschreven wisselwerking lijkt het feit dat de behoefte aan gesloten plaatsen voor jongeren met een civielrechtelijke maatregel sinds 2006 weer *sterk toeneemt*² terwijl het aantal jongeren dat op strafrechtelijke basis in de JJI's verblijft vanaf dat jaar *sterk daalt*. Dit roept uiteraard de vraag op hoe reëel én structureel deze wisselwerking van karakter is.

1.3 Trenddifferentiatie: opvang en behandeling in de JJI's

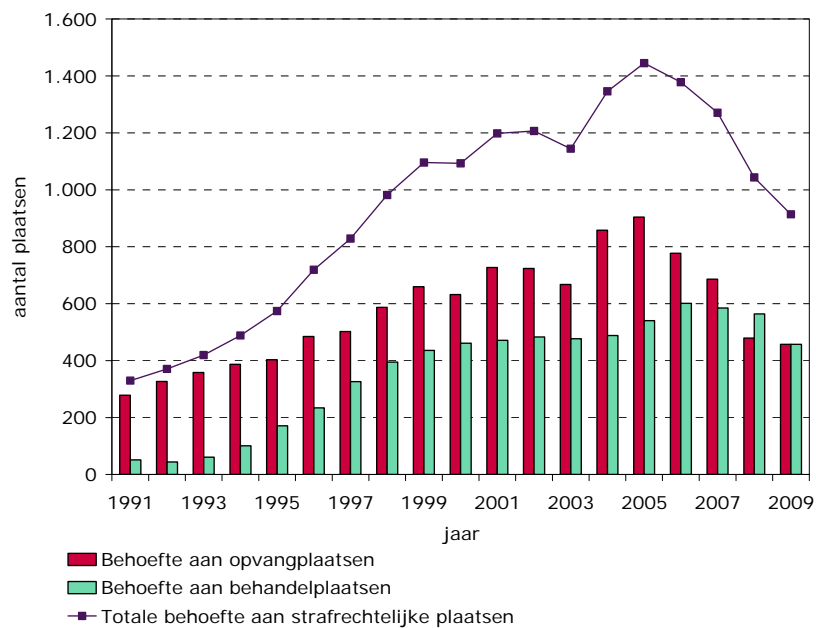
Omdat deze analyse zich primair richt op de achtergronden van de dalende *strafrechtelijke* bezetting van de JJI's en de hedendaagse ontwikkelingen die relevant kunnen zijn voor het toekomstige verloop daarvan, ontleden we de trends in de strafrechtelijke capaciteitsbehoefte tussen 1991 en 2008 verder. De sector JJI biedt namelijk zowel opvangplaatsen als behandelplaatsen. De hierin verblijvende personen verschillen nogal van elkaar wat betreft hun strafrechtelijke status.

De *opvang*plaatsen worden grotendeels bevolkt door jongeren in voorlopige hechtenis en door jongeren die door de (kinder)rechter jeugddetentie opgelegd hebben gekregen (maximaal 2 jaar). In *behandel*plaatsen verblijven sinds 1 januari 2010 alleen jongeren die, merendeels na het plegen van een zeden- of geweldsdelict, een PIJ-maatregel opgelegd hebben gekregen. Zij worden hier voor minimaal 2 jaar behandeld, maar deze periode kan door de rechter nog twee keer met een periode van 2 jaar worden verlengd.

² Tussen 1 januari 2008 en 1 januari 2010 deels in de JJI's en deels in de nieuwe GJZ-instellingen.

Verreweg het grootste deel van de daling van de totale strafrechtelijke JJI-capaciteitsbehoefte lijkt te zijn ontstaan door een vanaf 2006 scherp afnemende bezetting van opvangplaatsen. De vraag naar deze plaatsen daalt tussen 2005 en 2009 van 904 naar 457 plaatsen: een halvering (figuur 5). Pas na 2008 is er ook een sterke afname zichtbaar van de behoefte aan behandelplaatsen in de JJI's voor jongeren met een PIJ-maatregel.

Figuur 5 De ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte van JJI's: totaal en uitgesplitst naar opvang- en behandelplaatsen



Databron: WODC / DJI

Delictachtergronden JJI-populatie

Verreweg het grootste deel van de jongeren die op strafrechtelijke basis in een JJI verblijft, is hier beland na het plegen van een geweldsmisdrijf (80%). Daarnaast komen vermogensmisdrijven (13%) of misdrijven in de sfeer van vernieling en openbare orde (6%) ook voor als delictachtergrond.³

³ Bron: DJI (peildatum 30 september 2009).

2 Enkele relevante ontwikkelingen betreffende gesloten instellingen voor jongeren met ernstige gedragsproblemen

In Nederland kunnen jongeren met ernstige gedragsproblemen zowel op civielrechtelijke als op strafrechtelijke titel in een gesloten instelling worden geplaatst. Afhankelijk van het gevolgde ketentraject – en daarmee ook van het uiteindelijke individuele 'label' – gebeurt dit vanaf 1 januari 2010 in een JJI danwel in de GJZ.⁴ Eerder werden veel gedragsgestoorde jongeren die civielrechtelijk onder toezicht stonden ('OTS-ers') vanwege capaciteitsgebrek binnen de jeugdzorg met een rechterlijke machtiging in een JJI geplaatst. Er was toen sprake van een veelvoorkomende praktijk van 'crisisplaatsing', en ook van 'samenplaatsing'⁵.

2.1 Beeldvorming & wetenschappelijke inzichten

Uit onze bevraging van deskundigen binnen én buiten de jeugdzorg- en/of jeugdstrafketen blijkt dat er een breed gedeeld beeld bestaat dat het bij al deze jongeren dikwijls gaat om overeenkomstige onderliggende problemen die uiteindelijk een opname in een gesloten instelling noodzakelijk maken. Dit blijkt eveneens uit onderzoek (Goderie, Stekete, Mak & Wentink, 2004; zie ook Boendermaker, Eigenraam & Geurts, 2004). Omdat de manier waarop individuele problematiek zich gedragsmatig manifesteert verschilt, en omdat de tijd, plaats en wijze van signalering ervan door instanties per individu varieert, zou het regelmatig een enigszins arbitraire kwestie zijn of een dergelijke jongere via een strafrechtelijk of een civielrechtelijk traject in een gesloten instelling belandt. Zo bleek uit wetenschappelijk onderzoek naar agressie door en psychologische stoornissen van meisjes in de JJI's (Hamerlynck, Doreleijers, Cohen-Kettenis, Vermeiren & Nauta-Jansen, 2006) dat civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatste meisjes niet van elkaar verschillen qua sociaaldemografische factoren, de ernst van zelfgerapporteerde agressie en de meeste vormen van psychopathologie. Dit erkende feitelijk ook de Minister voor Jeugd en Gezin tijdens de officiële startbijeenkomst van de GJZ in januari 2008:

'Het zijn allemaal jongeren met grofweg dezelfde problemen, waarbij de ene jongere in het strafrechtelijke traject terecht komt en de andere in het zorgtraject. Ik geef u een voorbeeld. Een jongen heeft thuis grote problemen en duwt na een ruzie zijn moeder van de trap. Als die moeder naar de politie stapt, dan is de kans groot dat de rechter die jongen veroordeelt tot een gevangenisstraf. Maar als diezelfde moeder naar bureau Jeugdzorg gaat, dan komt haar zoon mogelijk in een

⁴ Wanneer een jongere door het plegen van een ernstig (gewelds)delict in aanraking komt met de politie en zijn of haar zaak wordt vervolgens doorgeleid naar het OM, is er meestal sprake van een overwegend strafrechtelijk traject. Maar hierop zijn ook uitzonderingen. Als er onvoldoende grond is voor een strafrechtelijke veroordeling, maar de rechter wel vindt dat sprake is van een zorgelijke situatie, kan ook tot een civiele plaatsing worden overgegaan. Wanneer een jongere met (ernstige) gedragsproblemen in eerste instantie wordt signaleerd door Bureau Jeugdzorg, verloopt het hele traject doorgaans via de civielrechtelijke weg.

⁵ Crisisgeplaatste jongeren met een civielrechtelijk opgelegde OTS-maatregel werden indertijd meestal, maar niet altijd, samen geplaatst met jongeren die delicten gepleegd hadden en op strafrechtelijke basis in een JJI verbleven.

*gesloten jeugdinstelling terecht. Daar kan hij worden behandeld, bijvoorbeeld [bij] het leren omgaan met zijn agressie. Dat kan in zo'n geval veel zinnvoller zijn dan een tijd achter de tralies.*⁶

Het was mede op basis van studies naar de specifieke, en vanaf 2001 sterk groeiende, groep OTS-ers in de JJI's (zie o.a. Boendermaker et al., 2004; Goderie et al., 2004) dat het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport rond 2005 overgingen tot het beëindigen van de praktijk van crisisplaatsing en samenplaatsing.⁷ Uit het onderzoek van Boendermaker en collega's kwam met betrekking tot deze groep onder meer naar voren dat

'de plaatsing in de crisisopvang binnen de justitiële jeugdzorg (opvanginstelling) [niet voldoet]. Het feit dat jongeren in veel gevallen in één leefgroep wonen met jongeren die vanwege het plegen van strafbare feiten in de instelling verblijven, wordt een knelpunt gevonden. Daarbij verblijven de meeste wegens crisis geplaatste jongeren langer in de instellingen, dan de strafrechtelijk geplaatsten en is hun verblijf met veel minder rechtszwaarborgen omgeven. Vanwege de wachtlijsten voor het verrichten van diagnostisch onderzoek én de wachtlijsten voor vervolghulp, duurt het verblijf veel te lang. In die periode wordt alleen crisisopvang geboden, terwijl er behoefte is aan crisisinterventie.'

Deze vanaf 2005 verder aangewakkerde focus op zorg én effectieve interventies, in ieder geval voor jongeren met ernstige gedragsproblemen in het civielrechtelijke traject, werd in het voorjaar van 2007 kracht bijgezet door de komst van een programmaministerie voor Jeugd en Gezin met een zeer gedifferentieerd beleidsprogramma op dit gebied.⁸ In deze context – en samenhangend met de scheiding van civielrechtelijke en strafrechtelijke jongeren tussen 2008 en 2010 – kon de GJZ in 2008 worden gelanceerd als een 'nieuw' alternatief voor de gesloten opvang van jeugdigen.

Naast deze systeemontwikkelingen deden zich de afgelopen vijf jaar nog enkele andere relevante ontwikkelingen voor. Deze belichten we hier kort.

2.2 Aandacht voor de effectiviteit van interventies

Gevoed door zowel wetenschappelijke, politieke en bredere maatschappelijke prikkelingen is de belangstelling voor de *effectiviteit van interventies* bij jongeren met ernstige gedragsproblemen de afgelopen tien jaar in Nederland flink aangewakkerd. Dit gaat gepaard met een toegenomen overtuiging dat 'kale' detentie – of zelfs vrijheidsbenaming *an sich* - weinig effect sorteert en ook ongewenste neveneffecten tot gevolg kan hebben (zie o.a. Gatti, Tremblay & Vitaro, 2009; Van der Laan, Vervoorn, Van der Schans & Bogaerts, 2008). Een recente ontwikkeling is dat aan zowel strafrechtelijke als aan civielrechtelijke gesloten opnames van jeugdigen (al dan niet deels) ambulante trajecten van zorg, heropvoeding, begeleiding en/of nazorg worden verbonden. Maar ook voor dergelijke interventies geldt dat nog niet

⁶ 'Gesloten Jeugdzorg', toespraak Minister voor Jeugd en Gezin (17 januari 2008).

⁷ Brief van de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer (TK 2004-2005, 28 741, nr. 12).

⁸ 'Alle kansen voor alle kinderen', beleidsprogramma van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007-2011.

voor alle duidelijk is hoe effectief ze in de praktijk zijn voor specifieke doeleinden, zoals het terugdringen van recidive. Met het oog op de toegenomen voorkeur voor *what works* en *evidence based* interventies (zie de Erkeningscommissie Gedragsinterventies Justitie⁹), kunnen de uitkomsten van toekomstige effectevaluaties dan ook het gebruik van dergelijke trajecten beïnvloeden.

2.3 Inspectierapporten

In 2007 concludeerden de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie voor de Sanctietoepassing dat de JJI's hun opdracht onvoldoende waarmaakten. Veertien JJI's liepen te grote risico's op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat.¹⁰ Zes inrichtingen werden daarop door de inspecties aangemerkt als 'meest risicovolle instellingen' en onder verscherpt toezicht gesteld. Diverse verbeteringsmaatregelen zijn sindsdien doorgevoerd. Sinds 2009 hebben de gezamenlijke inspecties daarom het verscherpte toezicht in alle instellingen opgeheven,¹¹ maar de kritische inspectierapporten van toen lijken nog steeds van grote invloed op het imago van de JJI's. De inspecties blijven de risiconiveaus van alle JJI's nauwgezet taxeren.

2.4 Internationale ontwikkelingen

Niet alléén binnenlandse ontwikkelingen en gebeurtenissen hebben de situatie in de JJI's op de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke agenda gezet en de beeldvorming van deze inrichtingen beïnvloed. Eén van de door ons geraadpleegde experts stelt:

'De JJI's hebben daarbij een imago probleem. Werden ze vroeger nog wel gezien als instellingen voor de behandeling van problematische jeugd, tegenwoordig worden ze toch vooral geassocieerd met jeugdgevangenen waar, ook in de ogen van de VN bij de toetsing aan het Kinderrechtenverdrag, jongeren te vaak in vastzitten.'

Meerdere (keten)deskundigen wijzen erop dat kritiek uit internationale hoek, bijvoorbeeld van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind¹² heeft bijgedragen aan een negatieve beeldvorming van de JJI's. Een ingewijde maakt zelfs gewag van een zekere 'sectorale gêne' vanwege de hoge aantallen minderjarigen die in Nederland op strafrechtelijke basis in hechtenis zitten. Zo blijkt uit (voorlopige) cijfers van het *European sourcebook of crime and criminal justice statistics* (Aebi et al., nog te verschijnen) dat het relatieve aandeel van minderjarigen in detentie in Nederland hoog is vergeleken met andere Europese landen (figuur 6). Wél moet bij deze cijfers rekening gehouden worden met definitieverschillen: wat zijn de leeftijdsgrenzen van

⁹ 'Instellingsbesluit Erkeningscommissie Gedragsinterventies Justitie', *Staatscourant*, 21 oktober 2005, nr. 205, p. 16.

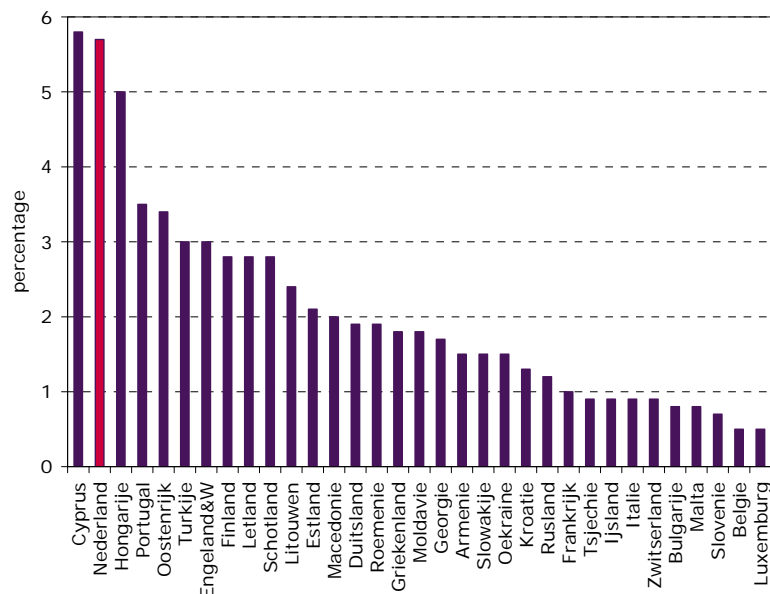
¹⁰ Inspectie jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie voor de Sanctietoepassing, 'Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's' (Utrecht, 2007).

¹¹ Inspectie jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie voor de Sanctietoepassing, 'Derde voortgangsbericht vervolgtoezicht veiligheid justitiële jeugdinrichtingen' (Utrecht, 2009).

¹² UN Committee on the rights of the Child, 'List of issues' (13 oktober 20089, CRC/C/NLD/Q/3).

minderjarigen; wanneer is een gesloten jeugdinstelling een 'gevangenis'; waar ligt precies de grens tussen civielrechtelijk en strafrechtelijk?

Figuur 6 Het aantal minderjarigen als percentage van de totale gevangenispopulatie in een aantal Europese landen, waaronder Nederland, in 2006*



* Voor Nederland is dit het aantal minderjarigen dat op strafrechtelijke titel in een gesloten instelling verblijft (evenals in de meeste andere landen).

Bron: *European sourcebook of crime and criminal justice statistics*

Vrijheidsbenaming van een minderjarige mag volgens het Kinderrechtenverdrag slechts als uiterste regeling, en voor de kortst mogelijke passende duur, worden ingezet (*ultimum remedium*). Het VN-Kinderrechtencomité heeft erop bij Nederland aangedrongen deze regel beter in acht te nemen; niet alleen bij de toepassing van de PIJ-maatregel, maar ook inzake voorlopige hechtenis. Voorts zou Nederland meer gebruik moeten maken van alternatieven. Daarbij zou onder meer gedacht moeten worden aan (civielrechtelijke en ambulante) alternatieven, zoals de gedragsbeïnvloedende maatregel en erkende gedragsinterventies.¹³

Een wereldwijde trend?

Onder meer in de context van de toenemende internationale aandacht voor de rechten van het kind, is het relevant hier op te merken dat het wereldwijde percentage van opgespoorde minderjarige verdachten dat wordt veroordeeld door de strafrechter sinds 1996 sterk is gedaald (figuur 7). Dit in tegenstelling tot de ontwikkeling bij meerderjarige verdachten. Mogelijk indiceert dit dat de houding jegens jeugdige delinquenten aan verandering onderhevig is, waardoor zaken tegen minderjarige verdachten op een *mondiale* schaal steeds meer *buiten* het strafrechtelijke traject worden afgedaan (Smit & Harrendorf, nog te verschijnen). Ketenbreed lijkt, afgaan-

¹³ Zie 'Jaarbericht Kinderrechten 2009', Unicef Nederland en *Defence for Children-Ecpat*, juni 2009).

de op de door ons geraadpleegde experts, het idee te leven dat deze trend nu ook in Nederland is ingezet.

Figuur 7 De ontwikkeling van het internationale percentage van opgespoorde verdachten (meerderjarigen en minderjarigen) dat uiteindelijk door een strafrechtelijke instantie wordt veroordeeld



Bron: *UN Crime Trend Survey*

Ook door ons bevraagde medewerkers bij enkele buitenlandse justitiële instanties die in hun eigen land een (scherpe) afname van het aantal gedetineerde minderjarigen constateren, noemen een grotere terughoudendheid om jongeren in een rechtszaal in aanmerking te laten komen voor vrijheidsstraffen als een mogelijke achtergrond hiervan. In Canada is hiertoe zelfs wetgeving geïntroduceerd. Zowel in dit land als in Groot-Brittannië zou een groeiend instrumentarium aan alternatieve sanctioneringsmechanismen, en een toenemend gebruik daarvan, een bijdrage leveren aan de waargenomen neerwaartse trend. Maar hiernaast wordt in het internationale circuit ook gewag gemaakt van bredere scala's aan maatschappelijke programma's gericht op de vroegtijdige preventie en signalering van jeugdcriminaliteit en probleemgedrag, (lichte) verminderingen van jeugdrecidive, mogelijk dalende aantallen zeer ernstige misdrijven die door minderjarigen worden gepleegd, én veranderde prioriteitstellingen en registraties door opsporingsdiensten.

3 Preventie, signalering en opsporing van jeugdcriminaliteit

Een verandering in het aanbod en de samenstelling van jeugdstrafzaken wordt door enkele deskundigen genoemd als een factor in de vanaf 2006 plotseling dalende capaciteitsbehoefte van de JJI's. Zij indiceren dat dit verschijnsel zich mogelijk al voordoet aan de 'poort' van de strafrechtketen; door reële veranderingen in de jeugdcriminaliteit, door ontwikkelingen bij opsporingsdiensten, danwel door verschuivingen in de wijze van signalering van jongeren met ernstige gedragsproblemen.

3.1 Ontwikkelingen aan de ketenpoort

Preventie en signalering

Op 1 januari 2005 trad de Wet op de jeugdzorg in werking. Vijftien bureaus Jeugdzorg kregen hierdoor een centrale rol toebedeeld in de signalering, beoordeling en begeleiding van probleemjongeren- en gezinnen als opmaat naar de door hen benodigde zorg. Hun recht hierop werd wettelijk vastgelegd. Niet alleen kreeg de maatschappelijke *focus* op (jeugd)zorg en preventie zo een nieuwe impuls; deskundigen suggereren ook dat sindsdien mogelijk eerder en anders (civielrechtelijk) wordt ingegrepen op jongeren met (ernstige) gedragsproblemen én hun omgeving. En dat terwijl in het verleden juist sneller via het *strafrecht* kon worden geïntervenieerd. Dit alles tegen de achtergrond van een verminderde maatschappelijke tolerantie en een groeiend en 'fijnmaziger' (ambulant) zorgaanbod. Het aantal jongeren bij wie de gedragsproblematiek op het moment van signalering ernstig 'uit de hand is gelopen', zou daardoor mogelijk zijn afgenomen. Hierbij past echter wel de kanttekening dat het nog maar de vraag is of zorgtrajecten tegenwoordig wèrkelijk sneller beschikbaar zijn.

Ook door de geïntensiveerde handhaving van de leerplicht zouden probleemjongeren steeds eerder door instanties worden opgemerkt. Tussen 2001 en 2008 steeg het jaarlijkse aantal leerplichtwetzaken met niet minder dan 400%: van 1.025 naar 4.098.¹⁴ Volgens een door ons geraadpleegde deskundige is schoolverzuim 'vaak een eerste indicator dat het mis dreigt te gaan'. Bij de zittende magistratuur wordt voorts geconstateerd dat dit beleid jegens schoolverzuim een flink aantal probleemgezinnen naar voren brengt. Bovendien, zo wordt gesteld, kan 'deze vroegtijdige aanpak, meestal via de civiele weg, preventief werken'.

Opsporing en registratie

Dat ook de routing van JJI-relevante jeugdstrafzaken door de *politie* is veranderd, lijkt onwaarschijnlijk. Doorgaans kan de politie een vervolgtraject alleen aan een Bureau Jeugdzorg overlaten als zij zich louter *zorgen* maakt over een jongere. Bij daadwerkelijke aanhoudingen en verhoringen van minderjarige verdachten kan de politie hiernaast voor een Halt-verwijzing opteren (zie De Jongste, 2008). Maar

¹⁴ Bron: OM.

jongeren die een misdrijf hebben gepleegd dat te zwaar is voor een Halt-verwijzing, worden na het opmaken van een proces-verbaal door de politie in afwachting van het vervolg van hun strafzaak heengezonden óf voor enkele dagen op het politiebureau in verzekering gesteld (IVS). In beide gevallen start de Raad een zogeheten *basisonderzoek* naar de omstandigheden van de jongere in kwestie. Op basis daarvan brengt zij onder meer een straf- en trajectadvies uit.

Sinds 2003 zijn alle korpsen van de Nederlandse politie in het kader van de zogeheten 'prestatiecontracten' gebonden aan afspraken om, onder meer, jaarlijks een minimaal aantal rechtbankzaken (zowel met volwassenen als minderjarige verdachten) bij het OM aan te leveren. Tussen 2003 en 2006 ging het om 40.000 extra zaken. De daaropvolgende opsporingsinspanningen hadden in 2003 een eenmalig en groot opstuwend effect op het totale zaakaanbod in de strafrechtketen (Vollaard & Mooilenaar, 2009). Anno 2010 bestaat – in ieder geval bij het OM – de indruk dat de politiekorpsen minder strak sturen op het realiseren van de prestatieafspraken.¹⁵

3.2 Minderjarige mannelijke verdachten bij de politie

Met name bij én binnen de ontwikkeling van het aantal door de politie gehoorde minderjarige *mannelijke* verdachten (tevens het merendeel van de JJI-populatie), die vanwege de door hen gepleegde delicten in aanmerking kunnen komen strafrechtelijke vrijheidsbeneming, doen zich trends voor die relevant zijn voor onze analyse. Uit cijfers van het CBS¹⁶ komt naar voren dat dit jaarlijkse *totale* aantal in 2007 voor het eerst een afname vertoonde (figuur 8)¹⁷. Dit na een jarenlange groei. De afname lijkt te laat en – in ieder geval tot 2007 – te licht om de forse trendbreuk in de strafrechtelijke JJI-capaciteitsbehoefte in 2006 goed te kunnen verklaren. Bovendien werkt de afname deels met vertraging door in de keten,¹⁸ vooral in de tenuitvoerlegging van sancties als jeugddetentie en PIJ.

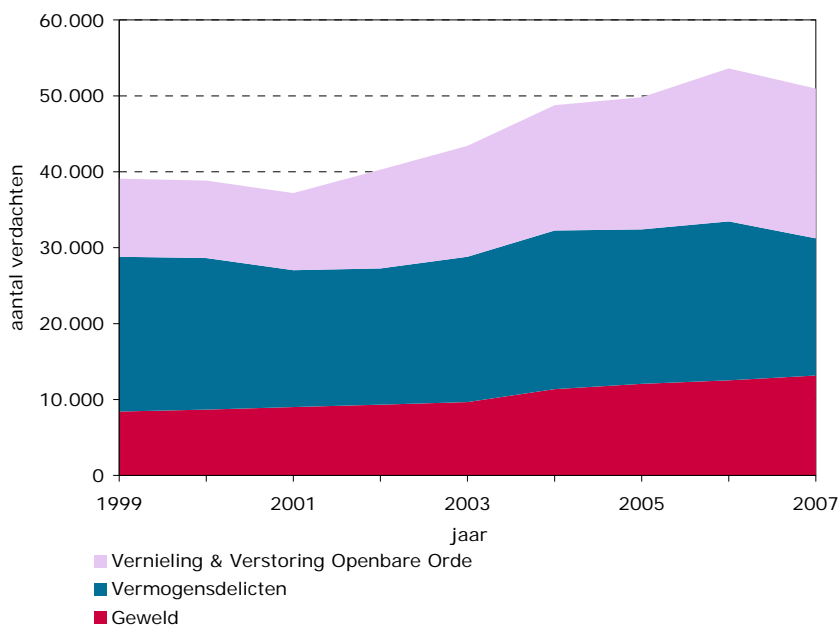
¹⁵ Bron: Parket-Generaal.

¹⁶ Cijfers over de geregistreerde criminaliteit over 2008 zijn bij het CBS voornamelijk *niet* beschikbaar.

¹⁷ Hier wordt het aantal gehoorde verdachten volgens de politiestatistiek weergegeven. Een individuele verdachte kan in één jaar echter meerdere keren te boek komen te staan als gehoorde verdachte. Zie voor een nauwkeuriger beeld Van der Laan *et al.* (2010).

¹⁸ Bron: Parket-Generaal.

Figuur 8 De ontwikkeling van het aantal jaarlijks door de politie gehoorde minderjarige mannelijke verdachten in JJI-relevante zaakstypen: totaal en per zaakscategorie



Databron: CBS

Opvallend is niettemin dat het aantal minderjarige mannelijke verdachten van *gewelddsmisdrijven*, het overgrote merendeel van de populatie in de JJI's, gestaag blijft groeien terwijl het aantal verdachten van vermogensmisdrijven slinkt. Tussen 2001 en 2007 stijgt ook het aantal gehoorde verdachten van – relatief lichte – misdrijven in de sfeer van vernieling en openbare orde.

De hierboven beschreven ontwikkelingen laten echter de mogelijkheid open dat er sprake is van een afname van het aantal *ernstige* door minderjarige verdachten gepleegde misdrijven in de drie relevante categorieën. Hiervoor worden in de literatuur indicaties gevonden (Van der Heijde, Van Tulder & Wiebrens, 2007; Van der Laan, Blom, Tollenaar & Kea, 2010). In de Monitor Jeugdcriminaliteit wijzen Van der Laan et al. op een mogelijke toename van relatief minder ernstige misdrijven en op een minder sterke stijging of zelfs daling van de ernstiger delicten onder jonge plegers.

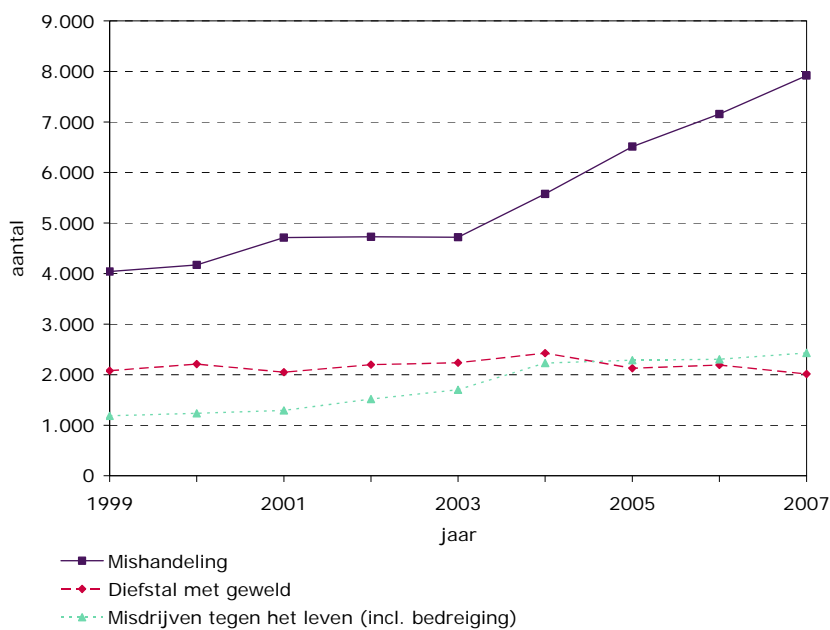
Door minderjarigen gepleegde *gewelddsmisdrijven* worden vrijwel altijd ter afdoening doorgestuurd naar het OM. Het aantal van dergelijke jeugdzaken neemt zoals beschreven gestaag toe. De toegenomen (beleids)aandacht voor geweld, gecombineerd met de druk op de politie in het kader van de prestatiecontracten vanaf 2003, zou echter gezorgd kunnen hebben voor een groter aandeel van *lichte* jeugdzaken in deze categorie (vergelijk Jochoms et al., 2006). Dit effect doet zich mogelijk ook voor bij zaken met volwassenen verdachten (zie o.a. Vollaard & Moolenaar, 2009).

In dit licht is in de uitsplitsingen van de tussen 1999 en 2007 jaarlijks door de politie gehoorde aantallen minderjarige mannen naar subcategorie gewelddsmisdrijven (figuren 9 en 10) een opvallende ontwikkeling zichtbaar: een zeer abrupte stijging van het aantal vanwege mishandeling gehoorde *minderjarige mannen* sinds 2004. Het gaat hier om een typisch delict waarvan de registratie aan 'inflatie' onderhevig is (Egelkamp, 2003). Het is, met andere woorden, mogelijk dat het hierbij tegen-

woordig in steeds grotere mate om lichte vormen van mishandeling gaat dan voorheen. De registratie maakt het helaas niet mogelijk om dit delicttype uit te splitsen naar lichte en zware vormen van mishandeling.

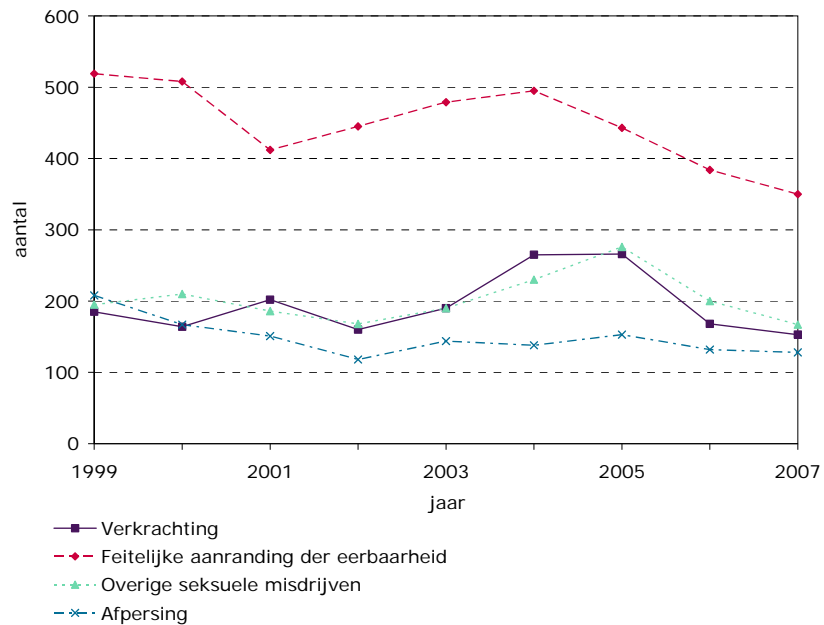
Het aantal minderjarige mannelijke verdachten dat door de politie voor diefstal met geweld wordt gehoord, blijft in deze periode nagenoeg gelijk. Ook dit is een belangrijke constatering, aangezien meer dan de helft van de jongeren dat in de JJI een *jeugddetentie* uitzit oorspronkelijk werd verdacht van diefstal met geweld. Het aantal gehoorde minderjarige mannen dat van misdrijven tegen het leven wordt verdacht, blijft vanaf 2004 stabiel. Wél voltrekt zich tussen 2005 en 2007 een duidelijke afname van het aantal verhoringen van minderjarige mannen wegens (zeer) ernstige zedenmisdrijven; delicten die bij de rechter relatief vaak in aanmerking komen voor een PIJ-maatregel.

Figuur 9 De ontwikkeling van het jaarlijkse aantal door de politie gehoorde minderjarige mannelijke verdachten in drie subcategorieën geweldszaken



Databron: CBS

Figuur 10 De ontwikkeling van het jaarlijkse aantal door de politie gehoorde minderjarige mannelijke verdachten in vier subcategorieën geweldszaken

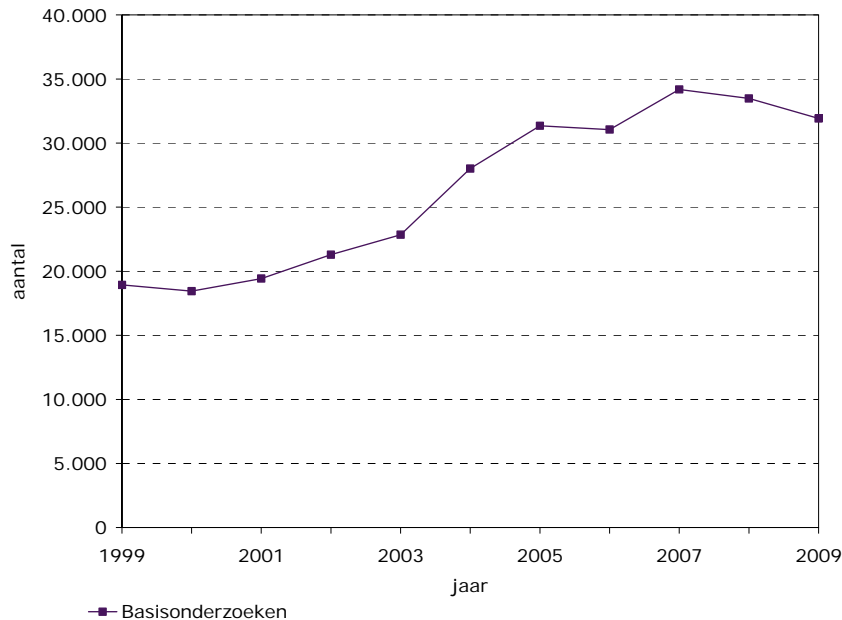


Databron: CBS

Het aantal jaarlijks door de Raad opgeleverde basisonderzoeken (figuur 11) is tot 2007 sterk gestegen¹⁹ en neigt pas vanaf 2008 naar een lichte afname conform de daling van het aantal minderjarige verdachten dat door de politie wordt verhoord. Toch blijft de productie ook in 2009 nog op een hoog niveau.

¹⁹ Dit is waarschijnlijk een beleidsgestuurd effect. De RvdK zou ernaar streven op lange termijn bij alle jongeren die in aanraking komen met justitie een basisonderzoek te verrichten.

Figuur 11 De ontwikkeling van de jaarlijkse productie van basisonderzoeken door de Raad



Databron: Raad

Dit laat echter de mogelijkheid open dat de straf- en trajectadviesing door de Raad de afgelopen jaren is veranderd; bijvoorbeeld door een veranderende samenstelling van de zich aandienende jeugd(straf)zaken, de komst van een groter instrumentarium aan nieuwe en als effectiever of 'beter' gepercipieerde (civielrechtelijke) alternatieven, en de ontstane beeldvorming van de JJI's. Ook bij deze instantie leeft het idee sterk dat detentie voor minderjarigen het *ultimum remedium* dient te zijn. Vanwege het korte tijdsbestek waarbinnen deze rapportage tot stand moest komen, konden Raadsadviezen echter niet aan een nadere analyse worden onderworpen.

4 Jeugdstrafzaken in het vervolgingstraject

De straf- en trajectadvisering via de Raad speelt een bepalende rol bij (straf)voordelingen door het OM, zoals voorlopige hechtenis, en oordelen hierover door de rechter-commissaris tijdens het gerechtelijk vooronderzoek. Een officier van justitie kan niet alleen – al dan niet onder voorwaarden - van vervolging afzien, maar kan ook zelfstandig een taakstraf opleggen. We attenderen de lezer erop dat waar de analyse-eenheid in het voorgaande hoofdstuk ‘gehoorde verdachten vanwege delicten’ betrof, het in dit hoofdstuk gaat om ‘strafzaken vanwege delicten’.

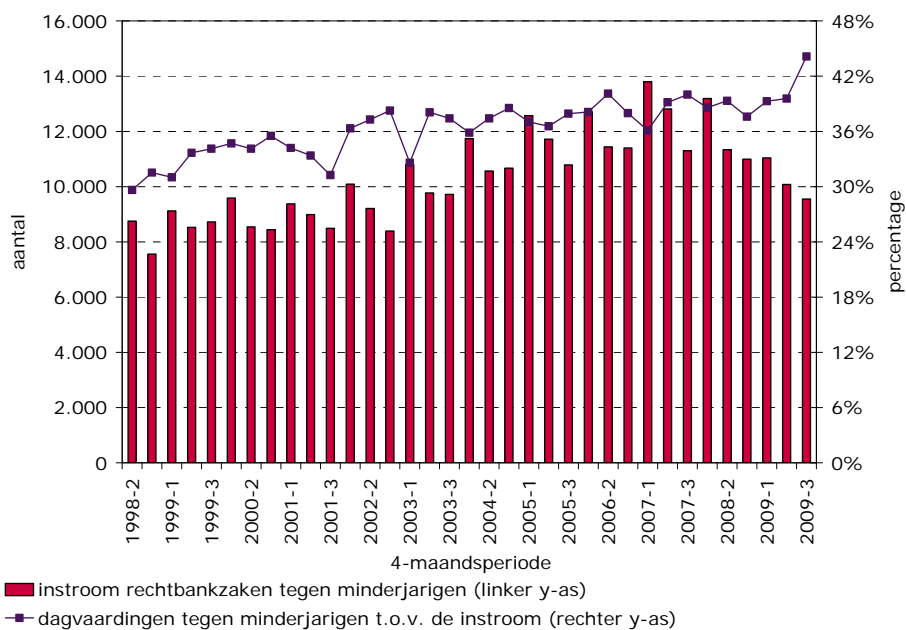
4.1 Rechtbankzaken bij het OM

De viermaandelijkse instroom van rechtbankzaken met minderjarige verdachten bij het OM vertoont vanaf de tweede helft van 2008 een afname (figuur 12). Dit is aanzienlijk later dan de forse in 2006 ingezette trendbreuk in de strafrechtelijke capaciteitsbehoefte van de JJI's en werkt in potentie ook nog eens met enige *vertraging* door in de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. Of deze instroomdaling nog een rol zal gaan spelen in de toekomstige capaciteitsbehoefte van de JJI's hangt sterk af van de processen die hieraan ten grondslag liggen: tijdelijk veranderde prioriteiten en ICT-problemen bij de politie, bijvoorbeeld als gevolg van de invoering van het nieuwe registratiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH),²⁰ of structurele verschuivingen in (de signalering van de) jeugdcriminaliteit en een verminderde productiviteit van de politie op lange termijn.

Opmerkelijk is dat het *aandeel* van de ingestroomde rechtbankzaken met minderjarigen dat door het OM wordt doorverwezen (gedagvaard) naar de kinderrechter tussen 1998 en 2009 vrijwel voortdurend is blijven groeien: van 30% naar 40% met een, mogelijk incidentele, uitschieter naar 44% in het derde kwartaal van 2009.

²⁰ Sinds het najaar van 2008 is de personele capaciteit van de politie tijdelijk verminderd doordat de meeste politiefunctarissen worden opgeleid voor BVH. Maar ook wordt door deskundigen in de keten geconstateerd dat men met BVH substantieel langer bezig met het invoeren van gegevens, hetgeen resulteert in een afname van opsporingscapaciteit.

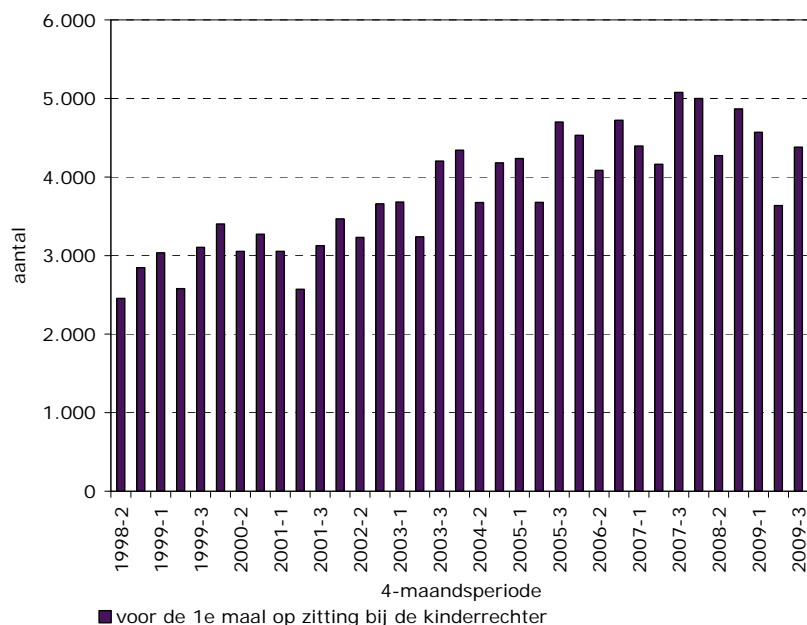
Figuur 12 De ontwikkeling van de viermaandelijke instroom van het aantal rechtbankzaken met minderjarigen als verdachten bij het OM en het viermaandelijke percentage zaken dat daarvan wordt gedagvaard



Databron: OM

Dat de afnemende instroom van rechtbankzaken met minderjarige verdachten (nog) geen directe *kwantitatieve* bijdrage levert aan de fors dalende strafrechtelijke bezetting van de JJI's, blijkt ook uit het feit dat het aantal jeugdrechtbankzaken dat door het OM voor de eerste keer op zitting wordt gebracht bij de kinderrechter vanaf 1998 gestaag toeneemt (figuur 13). Het is nog onduidelijk of de pas vanaf eind 2008 zichtbare lichte daling zich zal voortzetten, mede gegeven de stijging in het derde kwartaal van dat jaar.

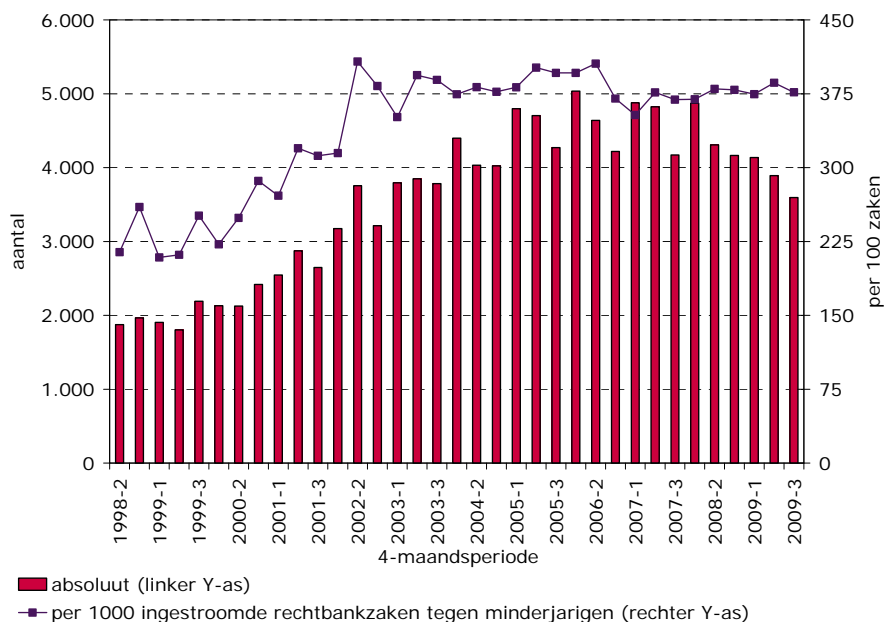
Figuur 13 De ontwikkeling van het viermaandelijks aantal rechtbankzaken met minderjarige verdachten dat via het OM voor de eerste keer op zitting komt bij de kinderrechter



Databron: OM

Hiermee wordt ook minder aannemelijk dat een toenemend gebruik van *zelfstandige* afdoeningen door het OM, onder meer gestuurd door een mogelijk veranderde advisering via de Raad, een verklaring kan bieden voor de afgenomen strafrechtelijke bezetting van de JJI's. Het strafrechtelijke vervolgtraject dat kan leiden tot een opname in een JJI zou in dat geval vaker komen te vervallen. Hoewel het OM in de loop der jaren *getalsmatig* meer zaken zelfstandig met een taakstraf afdoet, is het *aandeel* van minderjarige verdachten dat door het OM taakstraffen krijgt aangeboden sinds 2003 niet noemenswaardig veranderd. Dit blijkt uit het feit dat het aantal door het OM aan minderjarigen aangeboden taakstraffen per 1000 ingestroomde rechtbankzaken met minderjarige verdachten sinds 2003 min of meer stabiel is (figuur 14).

Figuur 14 De ontwikkeling van viermaandelijks door het OM aan minderjarigen aangeboden taakstraffen: in absolute getallen én in verhouding tot de instroom bij het OM



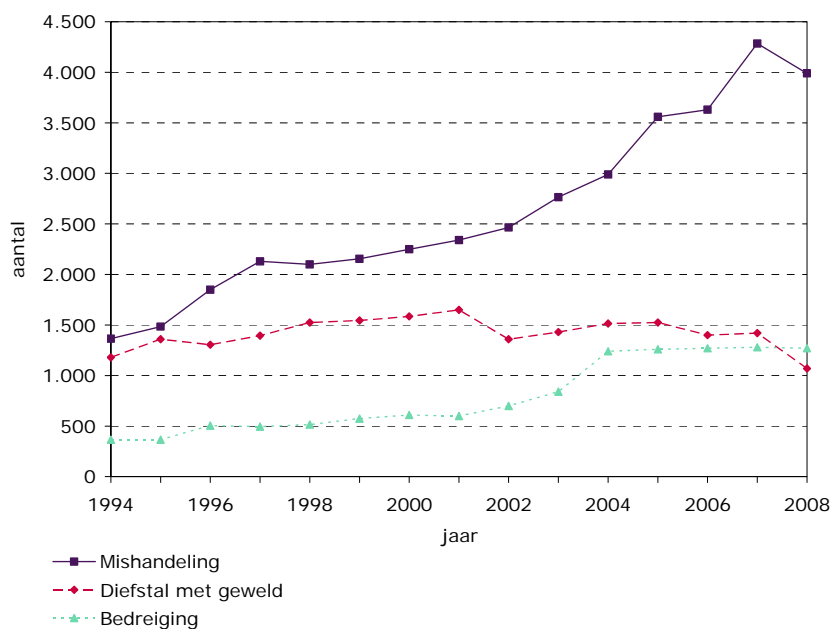
Databron: OM

4.2 De aard van jeugdstrafzaken met mannelijke verdachten bij het OM

Bij een nadere blik op de ontwikkeling van de *kwalitatieve samenstelling* van de jaarlijks bij het OM ingeschreven rechtbankzaken²¹ met minderjarige mannelijke verdachten in verschillende subcategorieën geweldszaken (figuren 15 en 16), signaleren we een trend die nauwelijks verschilt van de trend bij door de politie gehoorde verdachten in dezelfde zaken (Figuren 9 en 10). De scherpe daling van het aantal ernstige misdrijven aan de 'poort' van de keten en de mogelijke inflatie van 'lichtere' geweldsdelicten zoals mishandeling en bedreiging werkt door in de keten.

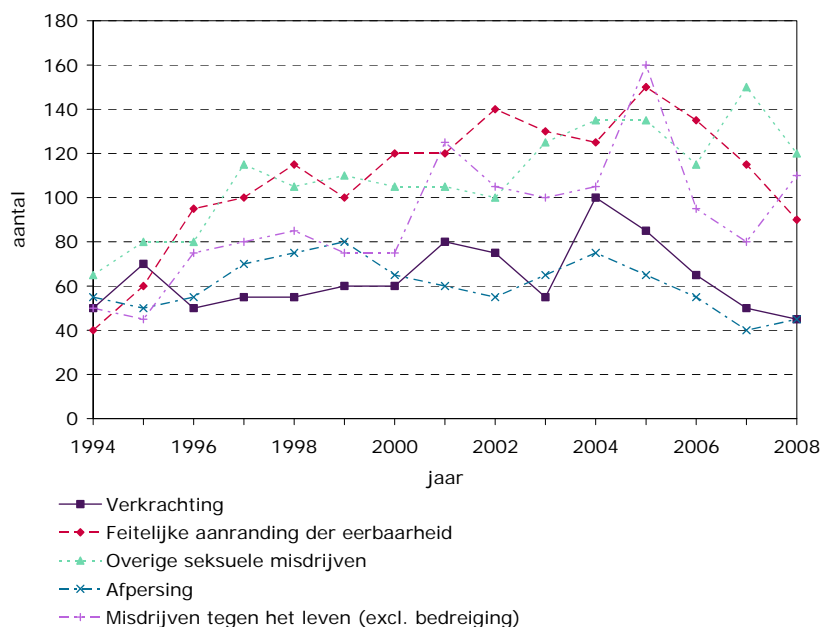
²¹ In dit geval aangaande de *aard* van de delicten die in deze zaken centraal staan.

Figuur 15 De ontwikkeling van het jaarlijkse aantal bij het OM ingeschreven rechtbankzaken met minderjarige mannen als verdachten in drie subcategorieën geweldszaken



Databron: CBS

Figuur 16 De ontwikkeling van het jaarlijkse aantal bij het OM ingeschreven rechtbankzaken met minderjarige mannen als verdachten in vijf subcategorieën geweldszaken



Databron: CBS

5 Van (kinder)rechter tot tenuitvoerlegging

Uiteindelijk is het de (kinder)rechter die de vrijheidsbeneming van delinquente jeugdigen door een vordering van voorlopige hechtenis kan toekennen of kan sanctioneren met een jeugddetentie en een PIJ-maatregel (al dan niet met voorwaarden). Volgens sommigen is de kinderrechter de afgelopen jaren steeds afhankelijker geworden van ketenpartners in de jeugdzorg bij het nemen van beslissingen (Bruning, 2007). Zo krijgt de rechter, voorafgaand aan een optionele oplegging van een PIJ-maatregel, altijd een onderzoek door psychologen of psychiaters via het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) onder ogen. De kinderrechter blijkt in sterke mate af te gaan op dergelijke *Pro Justitia* adviezen (Ten Berge, De Beurs, Duits & Van der Hoorn, 2009).

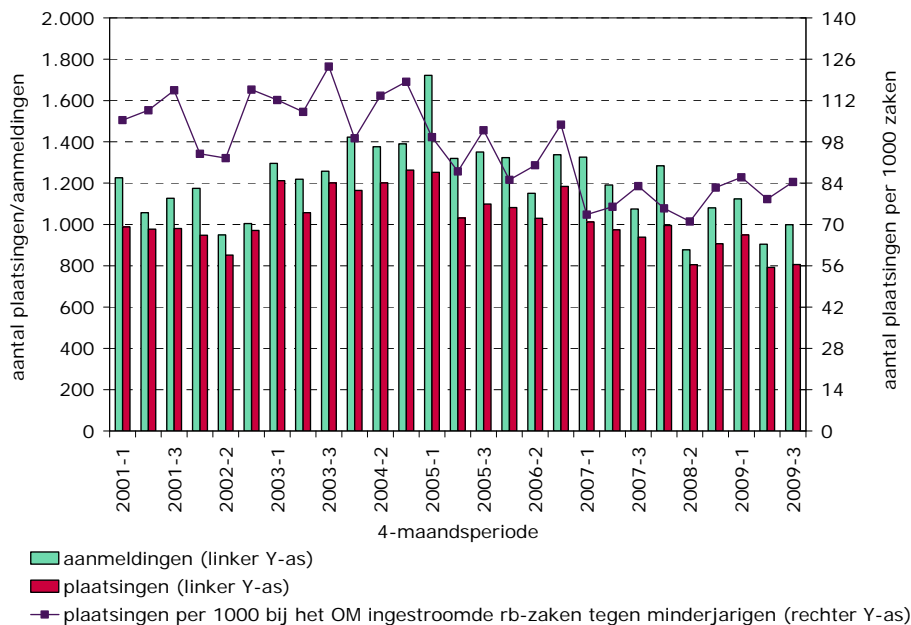
5.1 Voorlopige hechtenis

Nog vóórdat de rechter een strafzaak afdoet, kunnen jongeren in voorlopige hechtenis worden geplaatst. Minderjarigen die op gezag van een rechter-commissaris, danwel een kinderrechter, op deze wijze preventief worden vastgezet, leggen beslag op het merendeel van de *opvangplaatsen* binnen de JJI's. De scherp afnemende strafrechtelijke capaciteitsbehoefte van de sector JJI begon in 2006 met een vermindering in de bezetting van juist *déze* plaatsen (figuur 5): achteraf bezien, en met de kennis van nu, een *early warning*.

Met ongeveer 1.200 *plaatsingen* per viermaandsperiode beleefde de plaatsingsfrequentie van voorlopig gehechten in de JJI's een piek in 2005 (figuur 17). Sindsdien daalde deze continu tot ongeveer 800 in de laatste vier maanden van 2009. De trend in het aantal *aanmeldingen* van voorlopige gehechten bij de JJI's verloopt vrijwel parallel hieraan.²² Uit de cijfers blijkt tevens dat minderjarigen, in verhouding tot de instroom van jeugdrechtbankzaken bij het OM, minder vaak in voorlopige hechtenis worden geplaatst. Ook deze trends zijn te relateren aan de afname van het aantal ernstige jeugd(gewelds)zaken dat na 2005 de strafrechtketen binnenstroomt.

²² Het verschil tussen aanmeldingen en plaatsingen ontstaat doordat de rechter-commissaris een vordering van voorlopige hechtenis door de officier van justitie niet-ontvankelijk kan verklaren of deze direct na toekenning (onder voorwaarden) kan schorsen. Voorlopige hechtenis in de vorm van huisarrest is, onder meer, ook mogelijk.

Figuur 17 De ontwikkeling van viermaandelijke aanmeldingen en plaatsingen van minderjarigen in de JJI's in het kader van voorlopige hechtenis

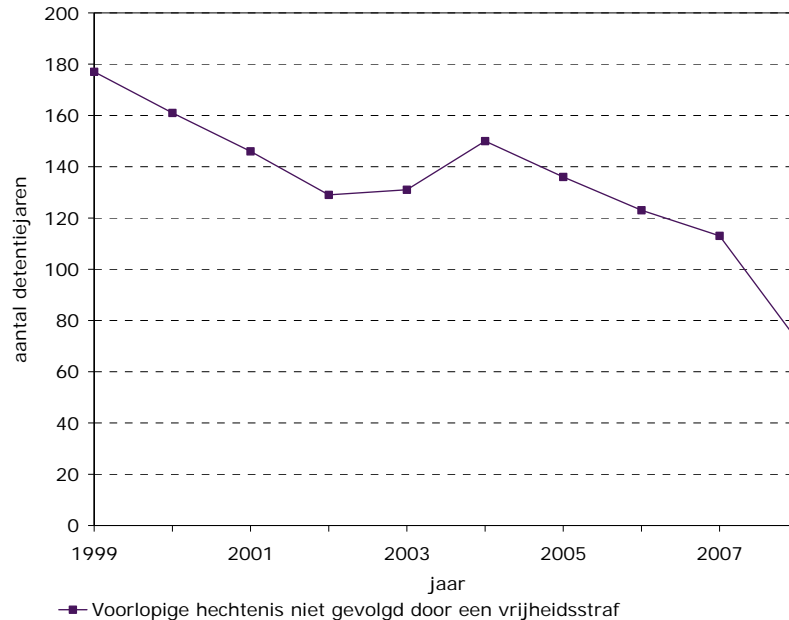


Databronnen: OM, Preventiedatabase IJZ / DJI

Omdat de voorlopige hechtenis wordt verrekend met de uiteindelijke door de rechter opgelegde vrijheidsstraf aan een minderjarige, is de afname van het aantal plaatsingen in dit kader op zichzelf *niet* relevant voor de *capaciteitsbehoefte* van de JJI's. Wél relevant is de trend in voorlopige hechtenissen die niet daadwerkelijk worden gevolgd door tenuitvoerleggingen van vrijheidsstraffen.²³ Echter, ook deze trend, weergegeven in detentiejaren, vertoont vanaf 2005 een sterke afname (figuur 18).

²³ Maar bijvoorbeeld wel door een taakstraf of een jeugdetentie die korter is dan de voorlopige hechtenis.

Figuur 18 De ontwikkeling van het jaarlijkse aantal detentiejaren van voorlopige hechtenissen die niet gevolgd worden door tenuitvoerleggingen van vrijheidsstraffen

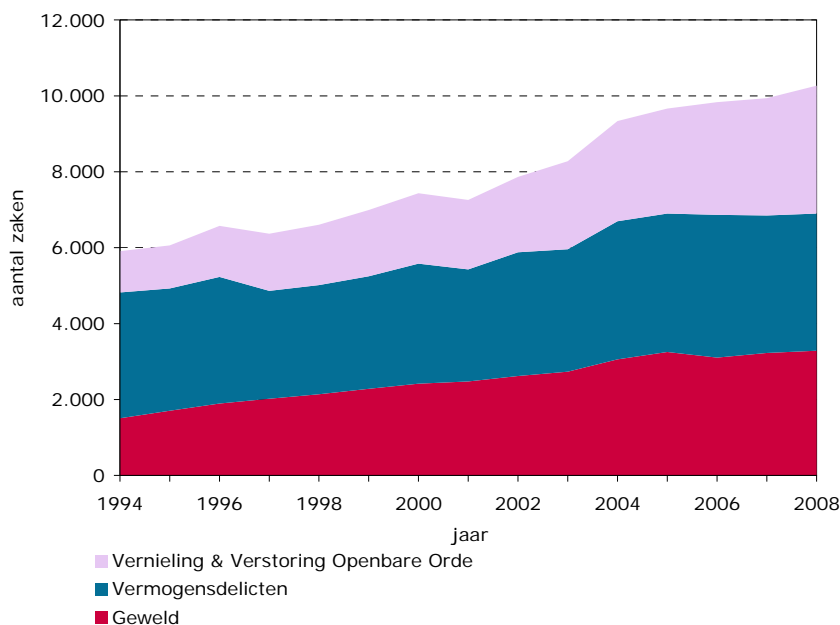


Databron: OM

5.2 Afdoeningen in zaken tegen minderjarige mannen door de rechter

De trend in het *totale aantal afdoeningen* door de rechter in JJI-relevante zaken met minderjarige mannen als verdachten is opvallend in het licht van de groeiende leegstand in de JJI's. Tussen 1994 en 2008 bleef het jaarlijkse aantal afdoeningen in eerste aanleg in deze zaken namelijk voortdurend stijgen (figuur 19). In deze cruciale schakel van de jeugdstrafketen vóór de JJI's is in dit kader dus nog géén sprake van een dalende kwantitatieve *output* door ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit, signalering en preventie, opsporing of veranderingen in het stadium van vervolging. Wél is vanaf 2004 een stabilisatie van het aantal afdoeningen in vermogenszaken en geweldszaken zichtbaar en een forse toename van het aantal afdoeningen in zaken met betrekking tot vernieling en openbare orde. Dit laatste zaakstype leidt in de regel echter vaker tot een taakstraf dan tot detentie.

Figuur 19 De ontwikkeling van het jaarlijkse aantal afdoeningen door de (kinder)rechter in drie JJI-relevante zaakscategorieën met minderjarige mannen als verdachten



Databron: CBS

Alternatieve verklaringen

Dit alles roept wederom de vraag op: welke ontwikkelingen kunnen dan wél de drijvende kracht zijn achter de dalende strafrechtelijke bezetting van de JJI's?

- Zijn het veranderingen in de rechterlijke afdoeningen in jeugdstrafzaken?
- En zouden deze een gevolg kunnen zijn van *kwantitatieve veranderingen* in het aantal zaken dat voor de kinderrechter komt en, meer in het bijzonder, *een afname van de 'gemiddelde ernst'*²⁴ van de door de rechter te beoordelen jeugdgeweldszaken, zoals een aantal experts meent (zie ook Van der Heijde, Van Tulder & Wiebrens, 2007)?

5.3 De aard van jeugdstrafzaken met minderjarige mannen bij de rechter

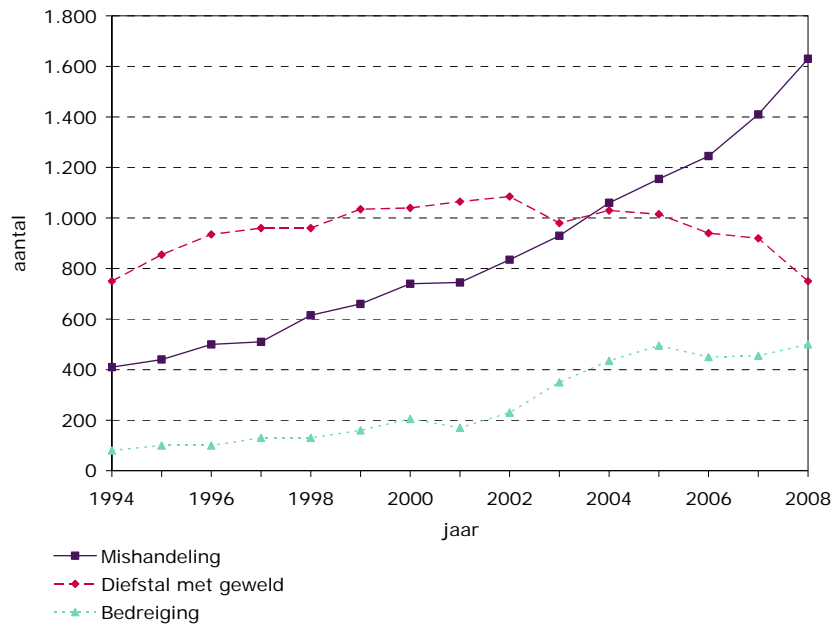
Een nadere analyse van de trends in rechterlijke afdoeningen in verschillende subcategorieën (ernstige) *geweldszaken* met minderjarige mannen als verdachten, lijkt deze gedachtegang te ondersteunen. Hoewel enerzijds bij een aantal typen geweldszaken sprake is van een enorme toename, gaat het daarbij vooral om zaken vanwege mishandeling en bedreiging (figuur 20). Eerder is al betoogd dat deze delictvormen mogelijk aan inflatie onderhevig zijn. Anderzijds blijkt uit figuren 20 en 21 dat juist ernstige zaken vanwege diefstal met geweld, zedendelicten en delicten

²⁴ De gegevens waarover wij beschikken, maken het niet mogelijk om strafzaken in ernst uit te drukken. De geregistreerde delicttypes die in deze zaken centraal staan, zijn wel een belangrijke indicatie daarvan.

tegen het leven, die in 2004 en 2005 nog relatief vaak door de rechter werden afgedaan, nadien aanzienlijk minder vaak voorkomen.

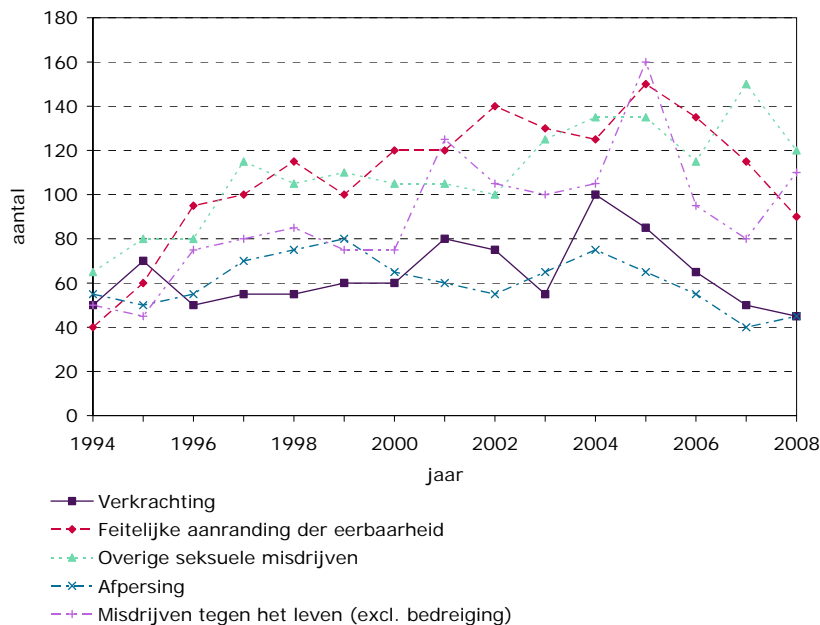
De scherpste waarmee deze laatste trend zich bij de rechterlijke macht voordoet, staat nagenoeg in verhouding tot de ontwikkeling van de aantallen door de politie verhoorde minderjarige mannen voor dezelfde delictensoorten (figuren 9 en 10). Dit geldt in het bijzonder voor JJI-relevante *zedenzaken*, *zaken vanwege diefstal met geweld* en *zaken vanwege misdrijven tegen het leven*.

Figuur 20 De ontwikkeling van het jaarlijkse aantal afdoeningen door de (kinder)rechter in drie subcategorieën geweldszaken met minderjarige mannen als verdachten



Databron: CBS

Figuur 21 De ontwikkeling van het jaarlijkse aantal afdoeningen door de (kinder)rechter in vijf subcategorieën geweldszaken met minderjarige mannen als verdachten

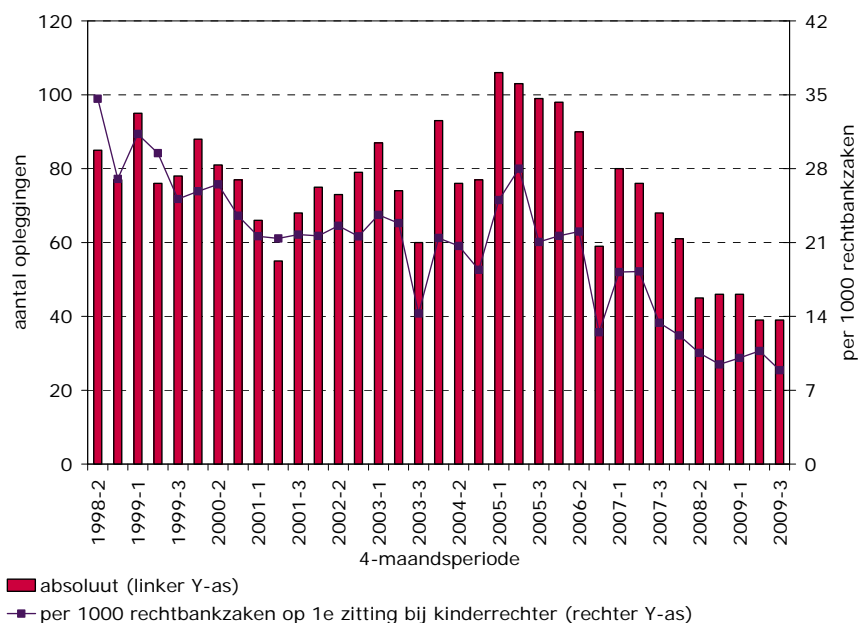


Databron: CBS

5.4 Opleggingen van jeugddetenties en PIJ-maatregelen door de rechter

De scherpe afname vanaf 2005 van mogelijk ernstige jeugdgeweldszaken die voor de (kinder)rechter komen, wordt gevolgd door een sterke daling van het absolute aantal onvoorwaardelijk én voorwaardelijk opgelegde PIJ-maatregelen (figuur 22). Maar dat is niet het enige: vrijwel analoog hieraan daalt vanaf 2006 ook het aantal PIJ-opleggingen per 1000 zaken die voor het eerst op zitting zijn bij de kinderrechter. Deze trend versterkt zich vanaf 2007 en werkt sindsdien door in de capaciteitsbehoefte aan *behandelplaatsen* in de JJ1's (figuur 5). Dit kan als een extra indicatie worden beschouwd dat de zittende magistratuur niet zozeer terughoudender is geworden bij het opleggen van deze zware maatregel, alswel dat de zaken die bij de rechter voorkomen sterk in ernst zijn afgenomen. In het bijzonder ondersteunt dit de bevinding dat het aantal (ernstige) zedenzaken en zaken vanwege diefstal met geweld afneemt.

Figuur 22 De ontwikkeling van viermaandelijke PIJ-opleggingen door de rechter: in absolute getallen én in verhouding tot het aantal rechtbankzaken met minderjarigen als verdachten dat voor de eerste keer op zitting komt bij de rechter

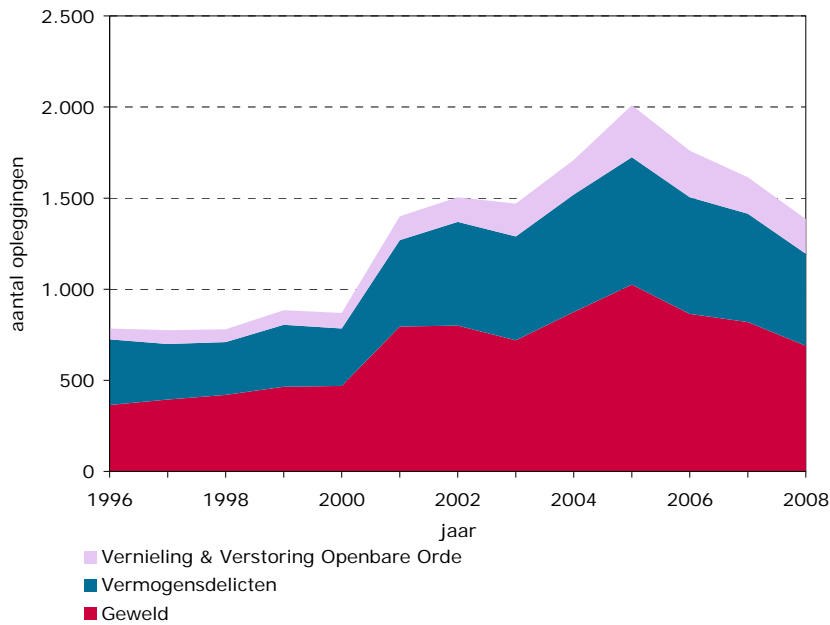


Databron: OM

De afname in de strafrechtelijke capaciteitsbehoefte van de sector JJI begon echter al in 2006 met een scherp dalende behoefte aan *opvangplaatsen* (figuur 5). Hoewel het merendeel van de populatie die deze plaatsen bezet voorlopig in bewaring is gesteld (voorlopige hechtenis), behoeven óók minderjarigen die door de rechter een *jeugddetentie* opgelegd hebben gekregen opvangplaatsen in de JJI's.

Een nadere trendanalyse legt een discrepantie bloot. Waar het *totale* aantal rechterlijke afdoeningen in JJI-relevante zaken met minderjarige mannelijke verdachten, zoals al eerder beschreven, tot en met 2008 blijft stijgen (figuur 19), daalt het aantal door rechters *opgelegde (deels) onvoorwaardelijke jeugddetenties* al vanaf 2006 fors (figuur 23). Vooral jeugddetenties die in geweldszaken worden opgelegd, nemen tussen 2005 (1025) en 2008 (690) sterk af, terwijl het *volledige pakket* van rechterlijke afdoeningen – ook in deze specifieke JJI-relevante zaakscategorie – niet afneemt. Ook hierin schuilt een indicatie dat de ernst jeugd(gewelds)zaken die voor de rechter komen sinds 2005 vermindert.

Figuur 23 De ontwikkeling van het jaarlijkse aantal opleggingen van (deels) onvoorwaardelijke jeugddetenties door de (kinder-) rechter in drie JJI-relevante zaakscategorieën met minderjarige mannen als verdachten

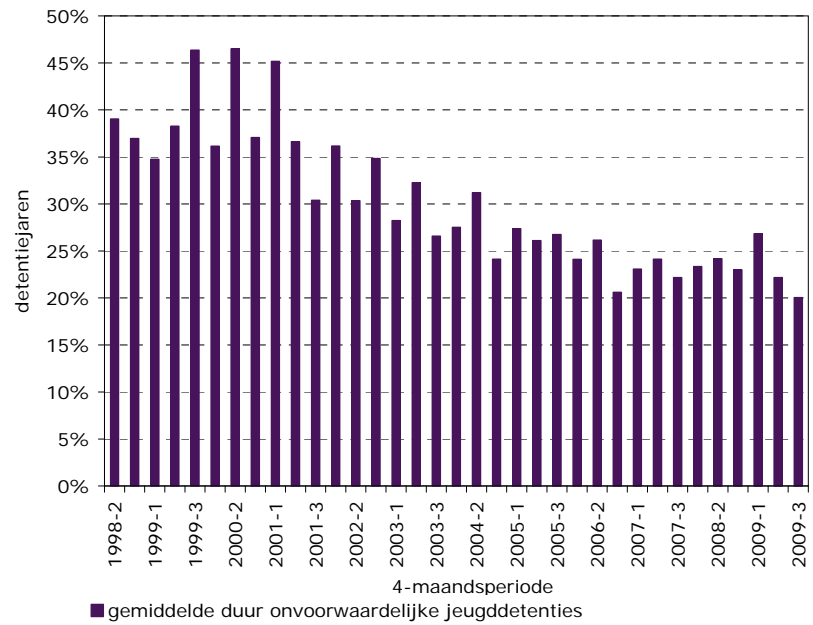


Databron: CBS

Interessant is in dit licht het statistische gegeven dat weliswaar de *gemiddelde duur* van onvoorwaardelijk door de rechter opgelegde jeugddetenties aan minderjarige mannen na het jaar 2000 fors is afgenomen, maar dat deze afname tussen 2005 en 2010 sterk is afgevlakt (figuur 24). Het lijkt er, kortom, op dat rechters sinds 2005 minder gebruik (hoeven te) maken van deze vrijheidsstraffen, maar dat als zij dit wél doen, zij hierin *niet veel minder streng zijn*. Ook de gemiddelde duur van de PIJ-maatregel is al enkele jaren redelijk stabiel en stijgt momenteel licht.²⁵ Overigens is het tevens denkbaar dat het kleinere aantal zware jeugdzaken dat sinds 2006 voor de rechter verschijnt, dusdanig ernstig van aard is, dat er een opwaarts effect vanuit gaat op de gemiddelde duur van een jeugddetentie.

²⁵ Bron: DJI.

Figuur 24 De ontwikkeling van de gemiddelde duur van viermaandelijks door de rechter aan minderjarige mannen opgelegde onvoorwaardelijke jeugddetenties



Databron: OM

Literatuur

- Aebi, M.F. et al. (nog te verschijnen). *European sourcebook of crime and criminal justice statistics – 2007* (4e ed.).
- Berge, M. ten, Beurs, E. de, Duits, N., & Hoorn, S.P. van der, (2009). *Evaluatie indicatiestelling PIJ-maatregel*. Amsterdam: NIFP.
- Boendermakers, L., Eijgenraam, K., & Geurts, E. (2004). *Crisisplaatsingen in de opvanginrichtingen*. Utrecht: NIZW Jeugd.
- Bruning, M.R. (2007). Dynamisch samenwerken: De kinderrechter en ketenpartners in de jeugdzorg. *Justitiële verkenningen*, 33(6), 40-54.
- Egelkamp, M.M. (2002). *Inflation von Gewalt? Strafrechtliche und kriminologische Analysen von Qualifikationsentscheidungen in den Niederlanden und Deutschland*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Gatti, U., Tremblay, R.E., & Vitaro, F. (2009). Iatrogenic effect of juvenile justice. *Journal of Child Psychology & Psychiatry*, 50, 991-998.
- Goderie, M., Steketee, M., Mak, J., & Wentink, M. (2004). *Samenplaatsing van jongeren in justitiële jeugdinrichtingen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Hamerlynck, S.M.J.J., Doreleijers, Th., Cohen-Kettenis, P.T., Vermeiren, R., & Nauta-Jansen, L.M.C. (2006). *Agressie en psychische stoornissen bij meisjes in justitiële jeugdinrichtingen: Onderzoek naar de sociaal-demografische, psychiatrische en agressiegerelateerde kenmerken van meisjes van 12 tot 18 jaar die in gesloten justitiële jeugdinrichtingen zijn geplaatst*. Amsterdam: VUmc/de Bascule.
- Heijde, W. van der, Tulder, F. van, & Wiebrens, C. (2007). Strafrechter en strafketen: De gang van zaken, 1995-2006. *Rechtstreeks*, (3), 6-71.
- Jochoms, M. et al. (2006). *Op prestaties gericht*. Den Haag: Reed Business.
- Jongste, W.M. de (2009). Het Nederlandse strafrechtstelsel. In S.N. Kalidien & A.Th.J. Eggen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2008: Ontwikkelingen en samenhang* (pp. 19-45). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 279.
- Laan, A.M. van der, Vervoorn, L., Van der Schans, C.A., & Bogaerts, S. (2008). *Ik zit vast: Een exploratieve studie naar emotionele verwerking van justitiële vrijheidsbeneming door jongeren*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 268.
- Laan, A.M. van der, Blom, M., Tollenaar, N., & Kea, R. (2010). *Trends in de geregistreerde jeugdcriminaliteit onder 12- tot en met 24-jarigen in de periode 1996-2007: Bevindingen uit de Monitor Jeugdcriminaliteit 2009*. Den Haag: WODC. Cahier 2010-2.
- Smit, P.R., & Harrendorf, S. (nog te verschijnen). *Responses of the criminal justice system*.
- Vollaard, B., & Moolenaar, D. (2009). Beperkte invloed rechter op gebruik celstraf. *Nederlands juristenblad*, 85(19), 1208-1215.