Jeugdhulp in strafrechtelijk kader

Knelpunten in de advisering en tenuitvoerlegging en eerste oplossingsrichtingen



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum
1 mei 2020

Opdrachtgever
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Contact
AEF

Referentie
GJ223/rapport_def

Inhoud

1 Aanleiding en vraag 5

1.1 Vraag ... 5
1.2 Analysekader ... 5
1.3 Begeleiding onderzoek ... 7
1.4 Leeswijzer ... 7

2 Aanpak 8

2.1 Deskresearch ... 8
2.2 Verzamelen kwantitatieve informatie ... 9
2.3 Enquête professionals ... 10
2.4 Verdiepingsbijeenkomsten regio's ... 11
2.5 Over deze rapportage ... 13

3 Wettelijke kaders en context 15

3.1 Jeugdstrafrecht ... 15
3.2 Jeugdwet ... 18
3.3 Betrokken partners ... 19
3.4 Afstemming in de keten ... 19

4 Inkoop jeugdhulp in strafrechtelijk kader 21

4.1 Verschillen kennisniveaus in brede keten ... 21
4.2 Vormgeving inkoop jeugdhulp ... 22
4.3 Financiering ... 24
4.4 Deelconclusies ... 24

5 Advisering, formuleren strafeis en justitiële beslissing 26

5.1 Beschikbaarheid passende jeugdhulp speelt rol in advisering ... 26
5.2 Specifiek of algemeen advies of vonnis ... 28
5.3 Informatie over beschikbaarheid en uitvoerbaarheid ... 29
5.4 Deelconclusies ... 29

6 Tenuitvoerlegging en beschikbare jeugdhulp 31

6.1 Lacunes zorgaanbod ... 31
6.2 De tijd die verstrijkt voor de jeugdhulp start ... 32
6.3 Zicht op kwaliteit ... 34
6.4 Afstemming gemeenten inzet jeugdhulp ... 35
6.5 Acceptatie jeugdhulpaanbieders ... 36
6.6 Deelconclusies ... 36

7 Afstemming en regie in de keten 38

7.1 Sturing op keten als geheel ... 38
7.2 Lerende keten ... 40

7.3 Deelconclusies 40

8 Oplossingsrichtingen 42

8.1 Inleiding 42
8.2 Versterken van uitvoering 45
8.3 Versterken samenwerking organisaties in de keten 46
8.4 Beter faciliteren van de uitvoering en ketenbrede samenwerking 46
8.5 Epiloog: verderstrekkende oplossingsrichtingen 48

Bijlage 1: Analysekader 52

Bijlage 2: Procesplaten 55

1 Aanleiding en vraag

1.1 Vraag

Sinds de Jeugdwet in 2015 van kracht werd, zijn gemeenten onder andere verantwoordelijk voor de inzet en financiering van jeugdhulp in strafrechtelijk kader. In de tussenevaluatie van de Jeugdwet is geconstateerd dat deze jeugdhulp niet altijd tijdig beschikbaar is of op gang komt, en dat er signalen zijn dat niet altijd de meest passende jeugdhulp geadviseerd wordt of kan worden ingezet.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de mechanismen die een rol spelen in de advisering over en tenuitvoerlegging van jeugdhulp in strafrechtelijk kader, om knelpunten inzichtelijk te maken en van daaruit oplossingsrichtingen voor te stellen.

1.2 Analysekader

Voor dit onderzoek is een analysekader opgesteld (zie bijlage 1). De basis hiervoor was een inventarisatie van vragen die de betrokken partners in aanloop naar dit onderzoek toe hebben geformuleerd. In dit analysekader is gebruikgemaakt van het proces (op hoofdlijnen) in de jeugdstrafrechtketen en in het jeugddomein:

- inkoop van jeugdhulp
- advisering over de in te zetten jeugdhulp
- opstellen van de strafeis
- vonnis
- tenuitvoerlegging



Voor ieder van deze deelprocessen zijn vragen en/of topics geformuleerd die de basis hebben gevormd voor het verdere onderzoek.

In de duiding van gevonden knelpunten is gebruikgemaakt van verklaringen op verschillende niveaus: het stelsel, de organisatie of samenwerking tussen organisaties en de uitvoering. Ten eerste kan er sprake zijn van verklaringen op het niveau van stelsel: knelpunten kunnen bijvoorbeeld ontstaan door de samenloop van wettelijke kaders of (de ontwikkeling van nieuw) beleid. Ook kunnen knelpunten verklaard worden door de manier waarop organisaties uitvoering geven aan hun eigen taak, of invulling geven aan de samenwerking met ketenpartners. Tot slot kunnen knelpunten verklaard worden door de wijze waarop professionals in de dagelijkse uitvoering hun werk doen. Deze niveaus zijn niet altijd strikt van elkaar te scheiden. Soms komt een knelpunt op meerdere niveaus tot uitdrukking.

Afbakening van het onderzoek

De volgende aspecten vallen buiten de scope van het onderzoek:

- Jeugdhulp die wordt ingezet in een justitiële jeugdinrichting (JJI).
- Jeugdhulp die wordt ingezet als een jeugdige in een JJI heeft gezeten en nadien jeugdhulp krijgt in een vrijwillig of civielrechtelijk kader.[1]
- Aanvullende jeugdhulp die wordt ingezet bij toezicht en begeleiding door de 3RO.[2]
- De effecten van de jeugdhulp die is ingezet in strafrechtelijk kader.
- Het in beeld brengen van een de interventies die jeugdregio's[3] hebben ingekocht en het beoordelen of dit voldoende interventies zijn.
- Het in beeld brengen van de kosten van de jeugdhulp die wordt ingezet in strafrechtelijk kader.

[1] Als de jeugdhulp onderdeel is van nazorg en is opgelegd door de directeur van de JJI, valt dit wel binnen de scope van het onderzoek.

[2] De 3RO heeft op grond van de Jeugdwet niet de mogelijkheid om een beschikking af te geven voor deze jeugdhulp

[3] Jeugdregio's zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten rondom een aantal taken op basis van de Jeugdwet die niet op gemeentelijk niveau uitgevoerd kunnen worden. Er zijn 42 jeugdregio's.

1.3 Begeleiding onderzoek

Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld. In de begeleidingscommissie waren de volgende organisaties vertegenwoordigd:
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV, opdrachtgever)
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
- Rechtspraak
- Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)
- Jeugdzorg Nederland (JN)
- Openbaar Ministerie (OM)
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- 3 Reclasseringsorganisaties: Reclassering Nederland, Verslavingsreclassering GGZ en het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering (3RO)

De begeleidingscommissie vergaderde onder voorzitterschap van een onafhankelijk voorzitter, prof. dr. J.J. Asscher, hoogleraar forensische orthopedagogiek in Utrecht.

De rol van de begeleidingscommissie was om:
- de betrokken organisaties te vertegenwoordigen
- de relevante kennis vanuit de betrokken organisaties in te brengen
- het onderzoek te faciliteren, onder andere op het vlak van het ontsluiten van kwantitatieve informatie

De begeleidingscommissie heeft vier keer vergaderd en is daarnaast op diverse momenten schriftelijk of telefonisch geraadpleegd.

1.4 Leeswijzer

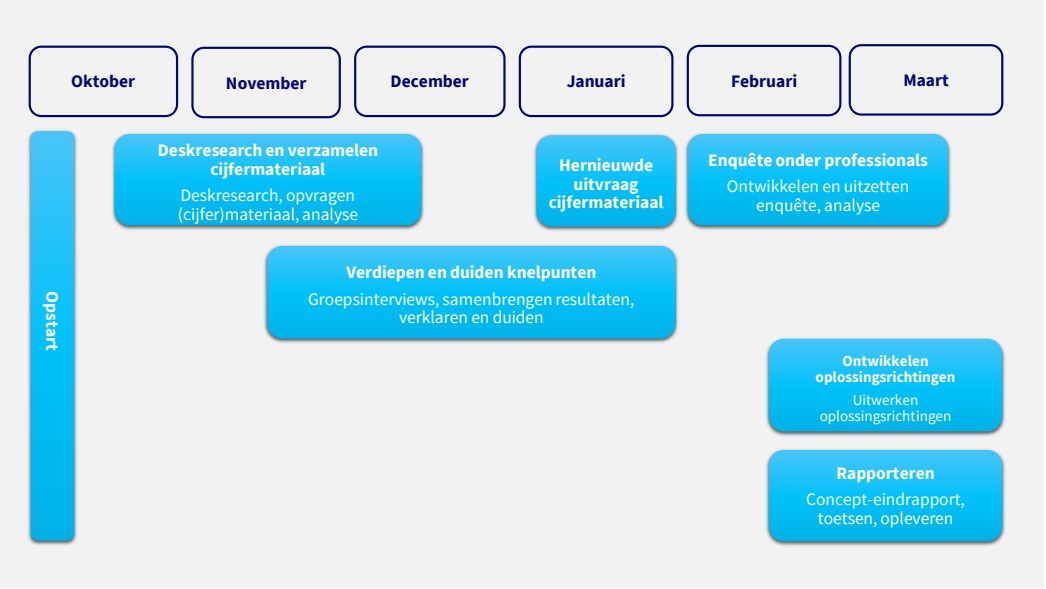
In hoofdstuk 2 wordt de aanpak van het onderzoek beschreven, waarbij onder andere wordt ingaan op de onderzoeksmethoden die zijn gebruikt. In hoofdstuk 3 wordt de context beschreven. In de hoofdstukken 4 t/m 7 komen de resultaten aan bod, waarbij de volgende onderwerpen beschreven worden:
- Inkoop jeugdhulp in strafrechtelijk kader.
- Het proces van advisering, formuleren strafeis en justitiële beslissing.
- Tenuitvoerlegging en het aanbod.
- Afstemming op en regie in de keten.

In hoofdstuk 8 wordt, tot slot, ingegaan op mogelijke oplossingsrichtingen.

Op 20 maart jl. verscheen de kamerbrief Perspectief voor de jeugd. In deze brief informeren de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister voor Rechtshandhaving de Tweede Kamer over hun voorstellen om de organisatie van de jeugdhulp te verbeteren. In deze brief is ook aandacht voor de jeugdhulp die in strafrechtelijk kader wordt opgelegd. De brief is nog niet besproken in de Tweede Kamer, maar is betrokken bij de afronding van dit rapport. Voor AEF is het, gezien de status van de brief en de daarin opgenomen punten voor nadere uitwerking, te vroeg om te kunnen beoordelen of de in de brief aangekondigde maatregelen bijdragen aan het oplossen van de vraagstukken die in dit rapport worden geadresseerd. Wel is het raadzaam dit rapport te betrekken bij de verdere uitwerking van de brief.

2 Aanpak

Voor dit onderzoek is een combinatie van onderzoeksmethoden gebruikt. Het onderzoek heeft uit de volgende activiteiten bestaan:



In dit hoofdstuk wordt de aanpak toegelicht.

2.1 Deskresearch

Het deskresearch was gericht op het in beeld krijgen van de wijze waarop het proces van advisering over en tenuitvoerlegging van jeugdhulp in strafrechtelijk kader is ingericht. Hierbij zijn onder andere de volgende documenten gebruikt:

- De kamerbrieven *Aanpak jeugdcriminaliteit*[4] en *Naar een betere organisatie van de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering.*[5]
- Documenten over eerder uitgevoerde inventarisaties van knelpunten, zoals de inventarisatie *Regionale verbinding OM met gemeenten en de RvdK*, de *Inventarisatie knelpunten jeugd* die door reclassering is gemaakt en een overzicht knelpunten opgesteld door De Waag.
- Diverse documenten over de rolverdeling en de samenwerking in de keten, waaronder het *Kader adolescentenstrafrecht*, het *Ketenprocesmodel Jeugdstrafrechtketen* (2016), de

[4] d.d. 28 juni 2019

[5] d.d. 7 november 2019

factsheet *Uitvoering van het jeugdstrafrecht* (2015), de handreiking *Terughoudend waar het kan, doorpakken waar nodig* (2014), de *handreiking De nazorg voor jeugdigen na verblijf in een jusitiële jeugdinrichting* (2018) en de factsheet Woonplaatsbeginsel (2016).
- Het *Protocol strafzaken* van de Raad voor de Kinderbescherming.

Op basis van de informatie in deze documenten en enkele interviews zijn procesplaten gemaakt waarin het proces vanaf het misdrijf of de overtreding tot en met de tenuitvoerlegging van jeugdhulp op hoofdlijnen wordt gepresenteerd (zie bijlage 2). De procesplaten zijn gevalideerd door de begeleidingscommissie. Deze procesplaten vervulden een structurerende rol in de verdiepingssessies in de regio's (zie hieronder).

2.2 Verzamelen kwantitatieve informatie

Ten behoeve van het onderzoek is tevens ingezet op het verzamelen van kwantitatieve informatie. Op basis van een voorstel van AEF heeft de begeleidingscommissie besloten in het kader van het onderzoek over de volgende aspecten kwantitatieve informatie te verzamelen (zie tabel).

De leden van de begeleidingscommissie hebben binnen de eigen organisaties getracht de betreffende informatie op te vragen of hebben bemiddeld naar collega's die hierbij hebben geholpen. In aanvulling hierop is aan de deelnemers van de verdiepingsbijeenkomsten gevraagd naar informatie over de hieronder genoemde aspecten. Een deel van de gewenste informatie bleek desalniettemin niet beschikbaar.

Aspecten	Informatie aanwezig?
Advies over in te zetten jeugdhulp en begeleiding	
Omvang instroom verdachten in de leeftijd van 12-17 en 18-23 jaar	Ja
Aantal adviezen van de RvdK / reclassering aan OM over verdachten van 12-17 jaar of 18-23 jaar *met* en *zonder* advies jeugdhulp	Ja
Doorlooptijd uitbrengen advies RvdK / reclassering aan OM	Ja, deels
Percentage adviezen van de RvdK / reclassering waarin een *specifieke interventie* wordt geadviseerd versus zaken waar het advies algemener is	Nee
Percentage adviezen van de RvdK / reclassering waarin een *specifieke jeugdhulpaanbieder* wordt geadviseerd versus zaken waarin dat niet zo is	Nee
Opstellen van de strafeis en de (bijzondere) voorwaarden	
Percentage strafeisen van het OM waarin een specifieke interventie wordt gevorderd versus zaken waar de eis algemener is	Nee
Percentage strafeisen van het OM waarin een specifieke jeugdhulpaanbieder wordt genoemd versus zaken waarin dat niet zo is	Nee

Het vonnis of de beschikking van het OM	
Percentage vonnissen / beschikkingen waarin een specifieke interventie wordt gevorderd versus vonnissen / beschikkingen waar de eis algemener is	Nee
Percentage vonnissen / beschikkingen waarin een specifieke jeugdhulpaanbieder wordt genoemd versus vonnissen / beschikkingen waarin dat niet zo is	Nee
Tenuitvoerlegging van het vonnis	
Tijd tussen vonnis tot start zorg	Nee
Ontwikkeling aantal trajecten dat wordt uitgevoerd door aanbieders van forensische jeugdhulp	Nee

Voor de volgende aspecten is het gelukt cijfermateriaal te verzamelen:
- Aantallen minderjarige verdachten (12-17 jaar en 18-22 jaar) van misdrijven die bij het OM zijn ingestroomd
- Aantallen adviesrapporten per type strafrecht (adolescentenstrafrecht en volwassen strafrecht) van 3RO
- Aantallen adviesrapporten 3RO met indicatie jeugdstrafrecht, met onderscheid wel/geen zorg of begeleid wonen/maatschappelijke opvang
- Aantal adviezen met (o.a.) JR van de RvdK
- Gemiddelde doorlooptijd jeugdstrafzaken bij de RvdK
- Gegevens over jeugdhulp die wordt ingezet in combinatie met jeugdreclassering (CBS).

In aanvulling hierop is op verzoek van de begeleidingscommissie in de laatste fase van het onderzoek een hernieuwde uitvraag gedaan om de gewenste informatie op te vragen. De ontbrekende informatie bleek echter niet, of niet voldoende gestructureerd[6] vastgelegd te worden om te kunnen gebruiken in het kader van dit onderzoek. In deze fase zijn nog wel gegevens aangeleverd die beschikbaar zijn in het kader van de jaarverantwoording van instellingen[7]. De omzetcijfers voor forensische zorg zouden wellicht een beeld hebben kunnen geven van de ontwikkeling in de volumes over de jaren. Van deze cijfers was onvoldoende zeker of alle instellingen deze informatie volledig en voldoende specifiek aanleveren en hoe een eventuele ontwikkeling in de cijfers zou moeten worden geduid. Daarom is besloten deze informatie niet te gebruiken.

2.3 Enquête professionals

In de eindfase van het onderzoek is besloten tot het uitvoeren van een enquête onder specifieke groepen professionals: raadsonderzoekers van de RvdK, jeugdreclasseerders werkzaam bij gecertificeerde instellingen (GI's) en medewerkers van 3RO die zich bezig houden met advisering en/of toezicht en begeleiding. Doel van de enquete was de

[6] Bijvoorbeeld omdat informatie in vrije tekstvelden wordt vastgelegd. Voor de informatie in deze vrije tekstvelden gelden geen vormvereisten en voor de gebruikte termen gelden geen vastgestelde definities, waardoor de betreffende informatie niet zonder meer geschikt was voor het onderzoek.

[7] Deze dataset bevat gegevens aangeleverd in het kader van de jaarverantwoording die jeugdhulpaanbieders op grond van de Jeugdwet moeten aanleveren en door het ministerie van VWS (via uitvoeringsinstantie CIBG) beschikbaar wordt gesteld.

bevindingen uit het onderzoek op een aantal punten te kunnen staven met cijfers. De vragenlijst is door de begeleidingscommissie vastgesteld.

De enquête is landelijk uitgezet door de betreffende organisaties zelf. Bij de RvdK is de enquête uitgezet onder ongeveer 200 raadsonderzoekers die zich veel bezighouden met jeugdstrafrechtzaken, bij 3RO onder ongeveer 150 reclasseerders. Binnen de GI's is het verzoek om de enquête uit te zetten neergelegd bij de bestuurders van de GI's, waardoor niet goed is na te gaan bij hoeveel medewerkers van GI's de enquête uiteindelijk terecht is gekomen. Dit heeft geleid tot een respons van in totaal 205 professionals.

Deze reacties zijn als volgt verdeeld over de organisaties:
- 100 reacties van raadsonderzoekers van de RvdK
- 92 reacties van medewerkers van 3RO, waaronder:
  - 31 medewerkers die zich voornamelijk bezig houden met toezicht en begeleiding
  - 43 medewerkers die zich voornamelijk bezig houden met advisering
  - 18 medewerkers die zowel toezicht als begeleiding en advisering in hun takenpakket hebben
- 13 reacties van medewerkers van GI's uit 5 arrondissementen

Er zijn uit alle arrondissementen reacties ontvangen. De respons was het hoogst in Gelderland met 42 respondenten en het laagst in Noord-Holland met 11 respondenten. In alle andere arrondissementen lag de respons tussen 14 en 26 respondenten. De enquête is bij de GI's iets later uitgezet dan bij de andere organisaties. Het is mogelijk dat daardoor de respons onder de GI's lager is gebleven dan bij de andere organisaties. De uitkomsten die in dit rapport worden gepresenteerd, zijn dus gebaseerd op informatie die door professionals vanuit het hele land is aangeleverd.

2.4 Verdiepingsbijeenkomsten regio's

Doel en opzet
Er zijn verdiepingsbijeenkomsten georganiseerd in vier arrondissementen. Het doel van de bijeenkomsten was:
- **Zicht krijgen** op de knelpunten die de aanwezige partijen ervaren.
- **Duiden** van de knelpunten die zich voordoen: waarom is/ wordt iets een knelpunt en hoe komt dit?
- **Wegen** van de knelpunten die zich voordoen. Sommige knelpunten komen weinig voor, maar hebben grote impact. Andersom kunnen knelpiunten vaak voorkomen, maar is de impact daarvan beperkt.
- Zicht krijgen op **oplossingen** die in de werkwijze of samenwerking gevonden zijn voor (eerder) ervaren knelpunten.

Tijdens de bijeenkomsten zijn aan de hand van de procesplaten knelpunten geïdentificeerd en geduid. Deelnemers werden uitgenodigd knelpunten die zij in de praktijk ervaren aan te dragen en toe te lichten, zodat tegelijkertijd toetsing bij de andere partners kon plaatsvinden. Voor zover elementen uit het analysekader niet aan de orde kwamen aan de hand van de door de deelnemers ingebrachte punten, is door de onderzoekers getoetst of de betreffende elementen al dan niet van belang waren om mee te nemen in de analyse. Vervolgens zijn deelnemers uitgenodigd een indicatie te geven van de frequentie en impact van de knelpunten en is hen gevraagd naar eventuele in de prakijk gevonden oplossingen voor knelpunten.

Aanwezige partijen

Bij de selectie van arrondissementen is rekening gehouden met:

- **Spreiding over het land**: zo wordt geborgd dat onder meer voldoende verschillende jeugdregio's en werkgebieden van de RvdK betrokken zijn
- Betrokkenheid van jeugdregio's die **uiteenlopende vormen van inkoop** hebben gehanteerd
- Vertegenwoordiging van **grote en kleine gemeenten**, door arrondissementen met meer randstedelijk gebied of juist met meer landelijk gebied (met kleinere gemeenten) te betrekken.

Voor de bijeenkomsten zijn vertegenwoordigers van de volgende partijen uitgenodigd:

- Openbaar Ministerie
- Raad voor de Kinderbescherming
- Rechtspraak
- Gemeenten / jeugdregio's
- Gecertificeerde Instellingen
- 3RO

Daarnaast zijn door de partners in de regio's ook nog andere partijen gevraagd aanwezig te zijn, waaronder de advocatuur, de politie en zorgaanbieders. Alle partners zijn benaderd via de secretarissen van de Arondissementale Platformen Jeugdcriminaliteit (de APJ's).

Alle genodigden hebben vooraf voorbereidende vragen ontvangen. In de tabel hieronder is per regio weergegeven welke partijen aanwezig waren tijdens de bijeenkomst in het arrondissement, van welke partijen vooraf input is ontvangen n.a.v. de gestelde vragen en welke partijen later nog informatie hebben aangeleverd naar aanleiding van vragen over eventueel beschikbaar cijfermateriaal.

Organisatie	Aanwezig	Reactie vragen	Nadere input	Aanwezig	Reactie vragen	Nadere input	Aanwezig	Reactie vragen	Nadere input	Aanwezig	Reactie vragen	Nadere input
Raad voor de Kinderbescherming	1	1		2	1		2	1		2		
Regionaal werkende gecertificeerde instelling	4	4		1	1		3	2		4	1	
Landelijk werkende gecertificeerde instelling	2	3		2	1		1	1	1	2		
Reclassering	1			2								
Gemeenten of jeugdregio	1	4		2			7	1		2		1
Openbaar Ministerie		1	1	2	1		3			3	1	
Bureau Halt							1					

Organisatie	Aanwezig	Reactie vragen	Nadere input	Aanwezig	Reactie vragen	Nadere input	Aanwezig	Reactie vragen	Nadere input	Aanwezig	Reactie vragen	Nadere input
De rechtspraak							2		1			1
Advocatuur							2			1		
Politie							2			1		
NIFP							1					1
JJI										1		
GGZ										1		
Totaal	**9**	**13**	**1**	**11**	**4**	**0**	**24**	**5**	**2**	**17**	**2**	**3**

Toetsen opbrengsten
De opbrengsten van de bijeenkomsten zijn vastgelegd en aan de deelnemers voorgelegd ter toetsing op compleetheid en correctheid van de weergave. De ontvangen reacties zijn verwerkt.

2.5 Over deze rapportage

Op basis van de opbrengsten van de bijeenkomsten is een analyse van knelpunten gemaakt, gestructureerd aan de hand van de deelprocessen in de keten. Bij het maken van deze analyse zijn, behalve de genoemde knelpunten, ook de duidingen van de deelnemers aan de verdiepingsbijeenkomsten over de frequentie en impact meegenomen. Deze overkoepelende analyse is getoetst en besproken in de begeleidingscommissie, waarna deze analyse, met medeneming van de aanvullingen en aanscherpingen, is gebruikt als basis voor de bevindingen in dit rapport.

In de analyse is op hoofdlijnen het proces gevolgd in de jeugdstrafrechtketen en het jeugddomein:
- inkoop van jeugdhulp in strafrechtelijk kader
- advisering, formulering strafreis en justitiële beslissing
- tenuitvoerlegging en beschikbaarheid jeugdhulp

Daarnaast is een vierde hoofdthema toegevoegd, dat niet voorzien was in het analysekader:
- de afstemming op en regievoering in de keten

In de bevindingen worden knelpunten geduid aan de hand van de vraag of het knelpunt zich voordoet op het niveau van de uitvoering, de samenwerking tussen organisaties of op het niveau van het stelsel? Onder een knelpunt op het niveau van het **stelsel** verstaan we knelpunten die voortvloeien uit (de samenloop van) wettelijke kaders of (de ontwikkeling van

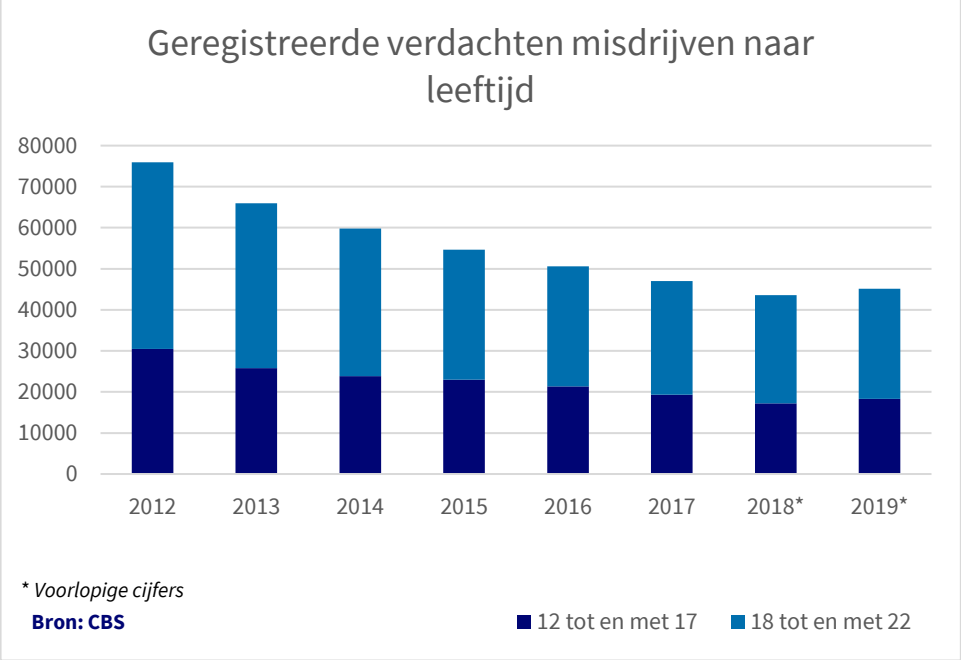
nieuw) beleid. Dit zijn de kaders die de context bepalen waarin de organisaties hun taken uitvoeren. Onder knelpunten op het niveau van **organisaties** verstaan we knelpunten die voortvloeien uit de wijze waarop organisaties binnen de kaders van het stelsel uitvoering geven aan hun taken en de samenwerking met andere organisaties. Ook kan het gaan om de *samenwerking* tussen organisaties: verschillen in besturing, werkprocessen en cultuur die maken dat organisaties al dan niet aansluiting op elkaar vinden. Tot slot zijn er knelpunten op het niveau van de **uitvoering**. Daaronder verstaan we knelpunten die voortvloeien uit de wijze waarop professionals in de dagelijkse praktijk hun werk doen binnen de kaders van het stelsel en de organisatie.

Deze scheiding tussen knelpunten op verschillende niveaus is niet altijd scherp aan te brengen. Soms manifesteren knelpunten zich bijvoorbeeld op uitvoeringsniveau, maar vinden zij hun basis in de wijze waarop het stelsel is ingericht.

De bevindingen zoals in dit rapport worden gepresenteerd zijn gebaseerd op de opbrengsten van het documentonderzoek, de cijfermatige analyse, de verdiepingsbijeenkomsten die in vier arrondissementen zijn uitgevoerd en de enquête onder professionals. Daar waar in het rapport gesproken wordt over 3RO, GI's, de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie of de rechtspraak, bedoelen we steeds de informatie weer te geven die we hebben opgehaald bij de vertegenwoordigers van deze organisaties in de betrokken regio's of respondenten van de enquête. Omwille van de leesbaarheid van het rapport kiezen we ervoor dit eenmalig, op deze plek, te vermelden.

3 Wettelijke kaders en context

Tot 2019 was een daling van de door de politie geregistreerde jeugdcriminaliteit zichtbaar. Als gevolg daarvan is ook de instroom in de jeugdstrafrechtketen gedaald. Desondanks komt jaarlijks een flink aantal jeugdigen in aanraking met politie en justitie. Zij worden verdacht van strafbare feiten en worden doorgaans berecht via het jeugdstrafrecht. In 2019 is het aantal weer licht gestegen en ging het om ongeveer 18.000 verdachten van 12 t/m 17 jaar en om ongeveer 27.000 verdachten van 18 t/m 23 jaar. Bij een deel van deze laatste groep is het jeugdstrafrecht toegepast.



In lijn met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind staat een eventuele strafrechtelijke interventie in dienst van de opvoeding van het kind, en het voorkomen van toekomstig crimineel gedrag. Dit vraagt naast straf soms ook de (verplichte) inzet van jeugdhulp. Dit betekent dat naast het jeugdstrafrecht ook de Jeugdwet van toepassing is.

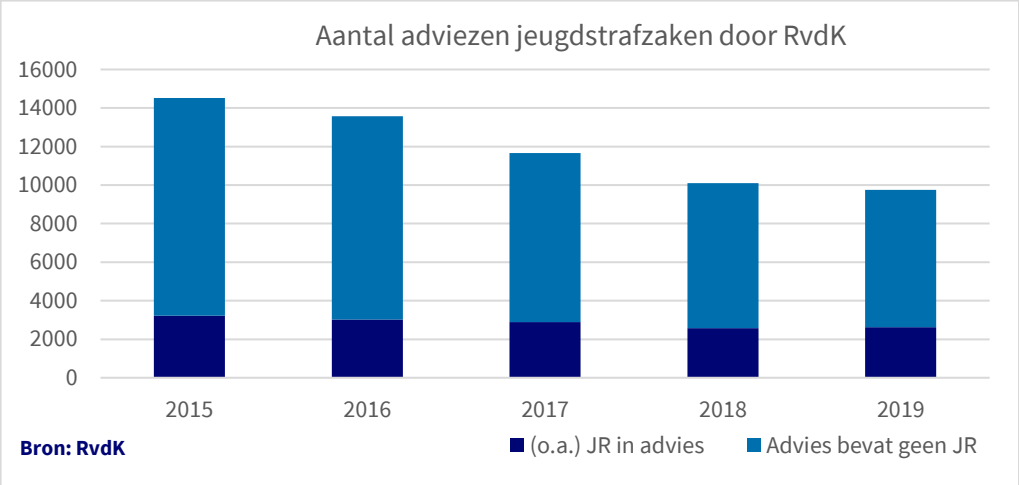
3.1 Jeugdstrafrecht

Als jeugdigen tussen de 12 en 18 jaar een strafbaar feit begaan, worden zij in beginsel berecht onder het jeugdstrafrecht[8]. Omdat jeugdigen nog volop in ontwikkeling zijn heeft het

[8] Artikel 77a Sr.

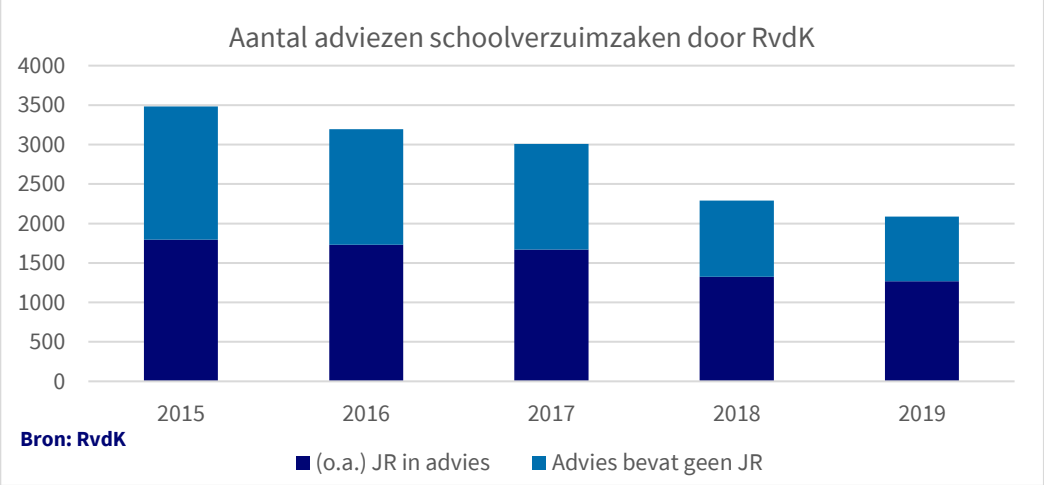
jeugdstrafrecht (ook) een pedagogisch karakter. Naast het opleggen van een straf of maatregel[9] kan het OM of een rechter daarom ook jeugdhulp als bijzondere voorwaarde opleggen, gecombineerd met toezicht en begeleiding door een GI of 3RO.

Ten behoeve van de afdoeningsbeslissing of het vonnis wordt er advies ingewonnen over straf en eventuele bijzondere voorwaarden bij de RvdK (voor jeugdigen tot 18 jaar) of 3RO (vanaf 18 jaar).[10] Voor de RvdK ging het in 2019 om bijna 10.000 jeugdstrafzaken, waarvan bij ruim 2.600 jeugdigen ook jeugdreclassering wordt geadviseerd. In de afgelopen jaren is het totaal aantal jeugdstrafzaken waarover de RvdK adviseert gedaald, maar het percentage jeugdstrafzaken waarin jeugdreclassering geadviseerd wordt gestegen van 22% in 2015 naar 27% in 2019.



Bron: RvdK

Bij schoolverzuim is een vergelijkbare trend zichtbaar: het totaal aantal adviezen is gedaald, maar het percentage waarin jeugdreclassering is opgenomen in het advies is gestegen van 52% in 2015 naar 61% in 2019.



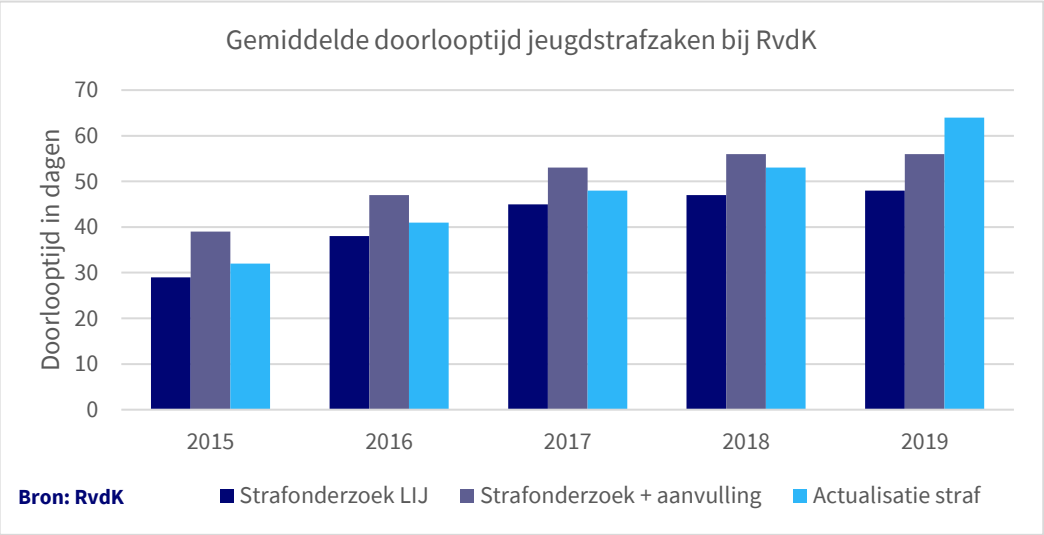
Bron: RvdK

Hoewel het aantal zaken is gedaald, is in de *gemiddelde* doorlooptijden voor het opstellen van het advies door de RvdK over de afgelopen jaren een stijgende trend zichtbaar van gemiddeld 32 dagen (2015) naar 52 dagen (2019) voor jeugdstrafzaken. Hierbij is het van belang op te

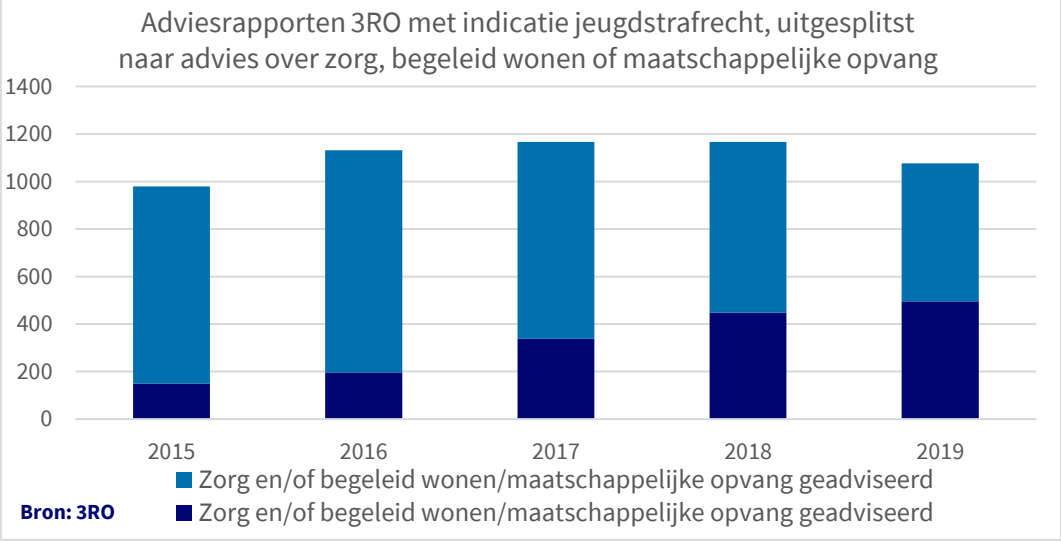
[9] Zie art. 77h Sr.

[10] Het gaat om de leeftijd op het moment dat het delict gepleegd werd.

merken dat de doorlooptijden verschillen per proces. De gemiddelde doorlooptijd van het strafonderzoek LIJ (enkelvoudig) was in 2019 vergelijkbaar met 2018. Datzelfde geldt voor strafonderzoeken met aanvulling (inzet van meerdere instrumenten). De doorlooptijd bij actualisatie van een rapport *gedurende* het strafproces is nog wel toegenomen. Bij schoolverzuimzaken (niet weergegeven in de grafiek) is de gemiddelde doorlooptijd gestegen van 49 dagen in 2015 naar gemiddeld 70 dagen in 2019. In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld als er een vermoeden van een persoonlijkheidsstoornis is, kan het NIFP worden gevraagd een persoonlijkheidsonderzoek uit te voeren.



Met de introductie van het adolescentenstrafrecht in 2014 is meer flexibiliteit ontstaan in de toepassing van het jeugd- of volwassenstrafrecht. 3RO brengt advies uit over het al dan niet toepassen van het jeugdstrafrecht bij jongeren van 18 tot en met 22 jaar. In 2019 heeft 3RO in ruim 1.100 zaken geadviseerd jeugdstrafrecht toe te passen, waarbij in circa 500 gevallen ook jeugdhulp is geadviseerd. Hoewel het totaal aantal adviesrapporten van 3RO het laatste jaar is gedaald, neemt het aantal adviesrapporten waarin jeugdhulp is geadviseerd over de afgelopen vijf jaar toe.

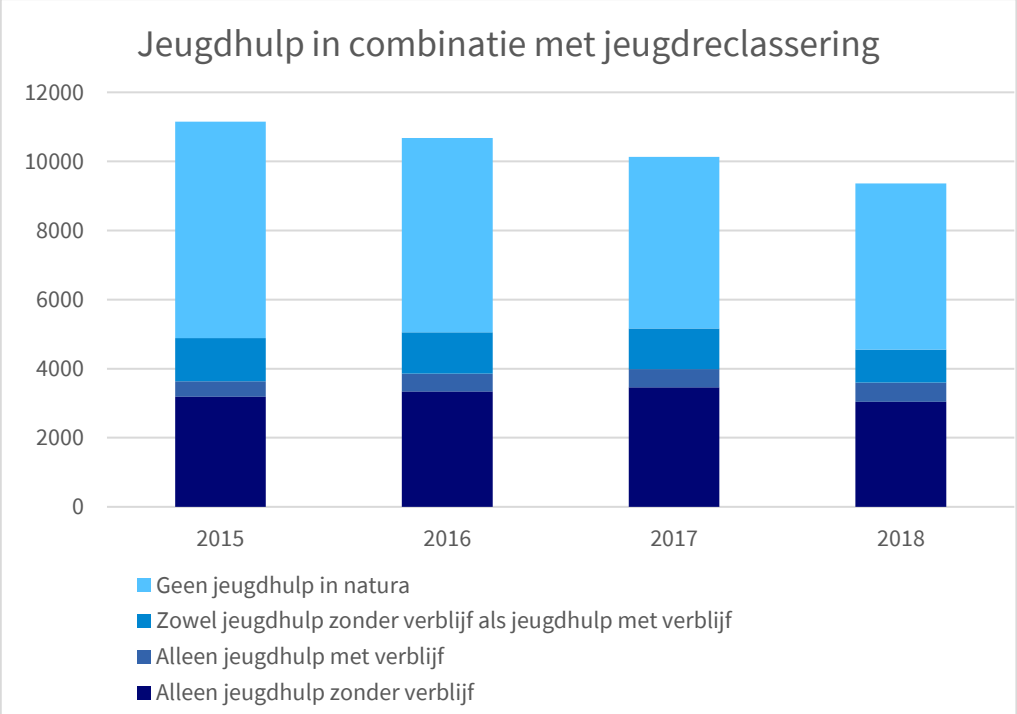


3.2 Jeugdwet

Sinds de introductie van de Jeugdwet in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor onder andere de inzet en inkoop van alle jeugdhulp. Het uitgangspunt van deze wet is dat gemeenten jeugdhulp beter en efficiënter kunnen organiseren, omdat zij dichter bij jeugdigen en hun gezinnen staan en daardoor eerder en effectiever voor de juiste zorg kunnen zorgen.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het volledige palet aan jeugdhulp, en daarmee ook voor de inkoop van forensische jeugdhulp en jeugdreclassering. Het college is hiermee verantwoordelijk voor de inzet van jeugdhulp die ingezet wordt op grond van een strafrechtelijke beslissing of de uitvoering van jeugdreclassering[11]. Daarnaast is in de Jeugdwet vastgelegd dat wanneer bij ouders en jeugdigen sprake is van meervoudige problemen op diverse leefgebieden, de uitvoering van jeudhulp […] en jeugdreclassering zoveel mogelijk in samenhang met andere hulp zal worden verleend[12]. Deze integrale hulp moet worden verleend vanuit het principe één gezin, één plan, één regisseur.

In 2018 is bij 4.550 jeugdigen die een jeugdreclasseringsmaatregel opgelegd kregen ook jeugdhulp ingezet.[13] Daarbij valt op dat het aantal jeugdigen met een maatregel licht afneemt, in lijn met de totale afname in het aantal jeugdige verdachten. De verhouding tussen jeugdhulp met of zonder verblijf[14] blijft ongeveer gelijk: iets meer jeugdigen krijgen jeugdhulp met verblijf.



[11] Jeugdwet, artikel 2.4, lid 2 sub b

[12] Jeugdwet, artikel 2.1 sub f

[13] Het gaat hier om de volledige groep jeugdigen, dus 16 tot en met 22 jaar.

[14] Zoals JeugdzorgPlus en residentiële jeugdhulp.

De Jeugdwet doet geen uitspraak over de wijze waarop gemeenten zorgen voor een toereikend aanbod aan jeugdhulp. De wet stelt daarbij ook geen eisen aan de schaal waarop bepaalde vormen van jeugdhulp worden georganiseerd. Wel vraagt artikel 2.8 van de Jeugdwet dat “colleges met elkaar samenwerken indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wet aangewezen is.” In de memorie van toelichting worden enkele voorbeelden genoemd waar dit wenselijk is, zoals jeugdreclassering en vormen van gespecialiseerde jeugdhulp. In de praktijk zijn er verschillen ontstaan in de wijze waarop inkoop is ingericht en de schaal waarop wordt ingekocht.

3.3 Betrokken partners

In het proces van advisering over en tenuitvoerlegging van jeugdhulp in strafrechtelijk kader zijn veel partijen betrokken. Het **OM** is verantwoordelijk voor het opsporen van strafbare feiten en vervolgen van de verdachte en in bepaalde gevallen het opleggen van straf. Als het OM de zaak niet zelfstandig afdoet, bijvoorbeeld vanwege het type of de ernst van het feit, wordt een zaak voorgelegd aan de rechter en moet de **zittende magistratuur** tot een vonnis komen.

De **Raad voor de Kinderbescherming** brengt een strafadvies uit en wint hiertoe inlichtingen in over de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de jeugdige. Voor jongeren brengt **3RO** advies uit en consulteert 3RO de RvdK over onder meer het civiel- of strafrechtelijk verleden van de verdachte. Het OM kan het **NIFP** (al dan niet op verzoek van de RvdK of 3RO) opdragen een persoonlijkheidsonderzoek uit te voeren. Dit kan een forensisch, psychiatrisch of psychologisch onderzoek betreffen. Daarnaast kan ook de **GI** geraadpleegd worden, bijvoorbeeld als de jeugdige daar al bekend is, maar ook om te informeren naar beschikbare jeugdhulp voor de jeugdige.

Onderdeel van het advies kan zijn om jeugdhulp als bijzondere voorwaarde op te leggen. Uiteindelijk is het aan de GI of 3RO[15] om invulling te geven aan de opgelegde bijzondere voorwaarden. Daarover hebben zij doorgaans contact met **gemeenten**, die verantwoordelijk zijn voor de inkoop van jeugdhulp die in strafrechtelijk kader wordt ingezet bij **jeugdhulpaanbieders** en de financiering daarvan. In de Jeugdwet is bepaald dat de gemeente die jeugdhulp moet inzetten die de GI[16] nodig acht in het kader van de jeugdreclassering.

Tot slot kan een **directeur van een JJI** jeugdhulp opleggen als onderdeel van nazorg na verblijf in een JJI. De verplichte nazorg kan op verschillende wijzen vorm krijgen, waaronder een scholing- en trainingsprogramma (STP) dat onderdeel is van gefaseerde re-integratie.

3.4 Afstemming in de keten

Coördinerend Beraad Jeugd

Landelijk is het Coördinerend Beraad Jeugd (CBJeugd) ingericht dat tot doel heeft het justitiële jeugddomein te versterken. Alle partners, waaronder de RvdK, Jeugdzorg

[15] Voor de leeftijdsgroep 12-15 jaar is de GI hiervoor verantwoordelijk. Voor de leeftijdsgroep 16-22 jaar kan de verantwoordelijkheid bij de GI of 3RO belegd worden.

[16] Voor 3RO bestaat een dergelijke bepaling niet. Zij kunnen nadat het vonnis is uitgesproken geen jeugdhulp meer inzetten.

Nederland, 3RO, het OM en de Raad voor de Rechtspraak zijn op *strategisch* niveau vertegenwoordigd in dit overleg. Het CBJeugd geeft onder meer invulling aan een aantal maatregelen die zijn aangekondigd in de kamerbrief *Aanpak Jeugdcriminaliteit*[17]. Die hebben o.a. betrekking op het beter laten functioneren van de keten, in het bijzonder op het punt van de doorlooptijden (snellere reactie op strafbare feiten).

Arrondissementale Platforms Jeugdcriminaliteit (APJ)

In elk van de arrondissementen is er een Arrondissementaal Platform Jeugdcriminaliteit (APJ). De APJ's vormen een overleg tussen de justitieketenpartners op *tactisch* niveau. De APJ's bestaan sinds 1995. Doel van het platform is 'de afstemming te verbeteren rond de aanpak van de jeugdcriminaliteit tussen de justitiepartners en om de ketensamenwerking te versterken. Dit impliceert een hoge mate van informatie-uitwisseling en het maken van werkafspraken.'[18] Deelnemers aan het APJ zijn in ieder geval het OM (voorzitter), de politie, de RvdK, de GI's en HALT. Veelal is ook het NIFP aangesloten, evenals 3RO en een in de regio gelegen JJI. De kinderrechter is aangesloten als toehoorder. Ook een deel van de jeugdregio's is deelnemer aan het APJ.

[17] Brief van 28 juni 2019

[18] Staatscourant, 23 juni 2011

4 Inkoop jeugdhulp in strafrechtelijk kader

Dit hoofdstuk gaat in op het proces van de inkoop van jeugdhulp in strafrechtelijk kader. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de opbrengsten van het documentonderzoek, de cijfermatige analyse, de verdiepingsbijeenkomsten die in vier arrondissementen zijn uitgevoerd en de enquête onder professionals.

4.1 Verschillen kennisniveaus in brede keten

Kennis over jeugdhulp in strafrechtelijk kader, de wettelijke kaders, de verantwoordelijkheid van de eigen organisatie daarbinnen én kennis over de rollen en verantwoordelijkheden van partners in de keten, vormen een belangrijke basis voor de wijze waarop professionals uit de verschillende betrokken organisaties hun rol invullen en uitvoering geven aan hun taken. In het niveau van de kennis waarover (professionals binnen) de betrokken organisaties beschikken, zitten verschillen.

Zowel partners in de justitieketen als gemeenten zelf geven aan dat bij alle *gemeenten* voldoende kennis aanwezig is over jeugdstrafrecht, het adolescentenstrafrecht en de inzet van jeugdhulp in strafrechtelijk kader. Dit betreft bijvoorbeeld kennis over het wettelijke kader van het jeugdstrafrecht, de gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van adolescenten en de verantwoordelijkheid van gemeenten bij jeugdhulp die in het kader van nazorg moet worden ingezet. Bij gemeenten die vaker met jeugdhulp in strafrechtelijk kader te maken hebben of gemeenten die vanwege hun rol in de regio vaker gesprekspartner zijn voor justitiepartners, is de benodigde kennis over het algemeen aanwezig. Bij gemeenten die hier minder mee te maken hebben, zoals veel kleinere gemeenten, is dit doorgaans niet het geval. De RvdK en 3RO geven aan dat dit in het bijzonder geldt voor kennis over de doelgroep 18+, die in het kader van het adolescentenstrafrecht of de uitstroom uit een JJI ook jeugdhulp in strafrechtelijk kader opgelegd kan krijgen. Het wisselende kennisniveau is eerder ook al door de VNG en Justitie gesignaleerd. Er wordt gezamenlijk geïnvesteerd in het informeren van gemeenten op dit punt. Met ondersteuning van bureau EHdK wordt geïnvesteerd in kennisontwikkeling op o.a. het gebied van de inkoop van jeugdhulp in strafrechtelijk kader.

Ook het OM en de rechtspraak geven aan onvoldoende kennis te hebben over de *werking* van het jeugdstelsel in de praktijk van gemeenten, de wijze waarop gemeenten de inkoop van jeugdhulp vormgeven en de dilemma's die in dat verband spelen. Mede tegen deze achtergrond komt het advies van de RvdK of 3RO aan het OM en de rechter tot stand. Het OM en de rechterlijke macht geven aan dat zij de afwegingen die gemaakt zijn bij de totstandkoming van een advies niet altijd goed in deze bredere context kunnen duiden.

De verschillen in het niveau van kennis vormt een knelpunt **op organisatieniveau** en een knelpunt **in de samenwerking tussen organisaties**. De relevante kennis is over het algemeen

namelijk wel beschikbaar en toegankelijk. Er zijn diverse handreikingen en factsheets uitgebracht waarin de wettelijke kaders en de verschillende rollen en verantwoordelijkheden zijn toegelicht. Dit knelpunt doet zich overigens voor tegen de achtergrond van de **inrichting van het stelsel**: alle gemeenten worden verondersteld kennis op te bouwen over jeugdhulp in strafrechtelijk kader (naast alle andere thema's waarover ook kennis moet worden opgebouwd).

4.2 Vormgeving inkoop jeugdhulp

Betrokkenheid partners bij in kaart brengen behoefte

De RvdK, maar ook GI's en 3RO hebben vanuit de praktijk en de casuïstiek inzicht in de jeugdhulp die nodig is in strafrechtelijk kader. Het belang van het uitwisselen van deze kennis werd ook al onderkend in de handreiking *Jeugdhulp onder dwang*, waarin gemeenten en RvdK geadviseerd werd afspraken te maken over het uitwisselen van kengetallen waarop de gemeente beleid kan baseren voor het inkopen van o.a. voldoende jeugdreclassering.[19]

Gemeenten en jeugdregio's die aanwezig waren bij de verdiepingsbijeenkomsten geven aan dat zij zien dat de RvdK, GI's en zeker 3RO uiteenlopend en voor een deel ook nog niet structureel betrokken worden bij de (voorbereiding op de) inkoop van jeugdhulp in strafrechtelijk kader. Dit is een knelpunt in de **samenwerking tussen organisaties**. Er is geen platform waar partners structureel in gesprek zijn over de benodigde en beschikbare jeugdhulp in strafrechtelijk kader. Ook de Arrondissementale Platformen Jeugdcriminaliteit (APJ's) worden hier maar beperkt voor benut. Wel wordt bijvoorbeeld aan innovatietafels gesproken over de benodigde jeugdhulp in de regio en gewenste toekomstige ontwikkelingen daarin. In sommige jeugdregio's zijn er overigens ontwikkelingen gaande om met name de RvdK en GI's frequenter te betrekken bij het verzamelen van informatie voor de inkoop, bijvoorbeeld in het kader van innovatietrajecten, ontwikkelagenda's of via reguliere overlegtafels.

Waar de RvdK en GI's voor gemeenten natuurlijke partners in de uitvoering van het jeugdbeleid zijn, is dit voor 3RO minder het geval, omdat 3RO primair een taak heeft in de begeleiding en het toezicht van volwassen delinquenten. 3RO is daardoor nog minder vaak structureel betrokken bij de voorbereiding op de inkoop van jeugdhulp in strafrechtelijk kader.

Inkoopstrategie en het effect op advisering en tenuitvoerlegging

Gemeenten dragen er op verschillende manieren zorg voor dat zij voorzien in een toereikend aanbod van jeugdreclassering en gespecialiseerde vormen van jeugdhulp (waaronder forensische jeugdhulp). Gemeenten kopen jeugdreclassering en gespecialiseerde vormen van jeugdhulp in principe in op het niveau van de jeugdregio, maar de praktijk is dat de schaal van inkoop kleiner is en in een aantal jeugdregio's op subregionale schaal wordt georganiseerd.

Veel gemeenten besteden deze vormen van jeugdhulp aan, maar er zijn ook gemeenten die kiezen voor subsidiëren of een open house. Daarnaast koopt een deel van de gemeenten *producten* in. Er zijn echter ook gemeenten die kiezen voor een *arrangementen*systematiek, waarin de gemeente afspraken maakt met de zorgaanbieder(s) over het resultaat (*wat*) dat met de jeugdige moet worden behaald, maar de invulling van het traject (*hoe*) wordt overgelaten aan de aanbieder(s) en het professioneel oordeel van de jeugdhulpprofessional.

[19] Handreiking Jeugdhulp onder dwang, afspraak 1.5.

Vanuit het programma *Zorg voor de jeugd* is met ondersteuning door bureau EHdK ingezet op o.a. een leergang voor de inkoop van specialistische jeugdhulp, waarin ook specifiek aandacht is besteed aan forensische jeugdhulp. Ook is gemeenten praktische handvatten geboden voor (het verbeteren van) de vormgeving van de inkoop en de inrichting van de relatie met aanbieders van (forensische) jeugdhulp.

Deze diversiteit in zowel type inkoopproces als type producten leidt in de praktijk tot uiteenlopende (financiële) voorwaarden, werkwijzen en toeleiding naar jeugdhulp in de diverse jeugdregio's. Justitiële partners, die op bovenregionale schaal werken (GI's, 3RO, RvdK) krijgen hiermee te maken bij zowel de advisering over als de tenuitvoerlegging van jeugdhulp in strafrechtelijk kader en trachten hierop aansluiting te zoeken. Dit vergt veel inspanning.

Dit is een knelpunt **op het niveau van het stelsel**. De Jeugdwet biedt gemeenten ruimte in de wijze waarop zij ervoor zorgen dat er een toereikend aanbod van jeugdhulp is. Dit betreft zowel ruimte in de keuze voor een inkoopstrategie, ruimte in de keuze in de frequentie waarmee wordt ingekocht als ruimte in de keuze *wat* er wordt ingekocht. Dit betreft ook de jeugdhulp die in strafrechtelijk kader wordt ingezet.

Op 20 maart jl. verscheen de kamerbrief *Perspectief voor de jeugd*. In deze brief informeren de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Rechtshandhaving de kamer over hun voorstellen om de organisatie van de jeugdhulp te verbeteren. Eén van de voorstellen betreft de versterking van jeugdregio's. Hiermee wordt op het **niveau van het stelsel** een voorstel gedaan tot nadere invulling van de schaal waarop bepaalde taken uit de Jeugdwet uitgevoerd worden. Als de jeugdhulp die in strafrechtelijk kader wordt ingezet, zoals wordt voorgesteld[20], als gevolg hiervan wordt ingekocht op de schaal van de jeugdregio's, ontstaat er naar verwachting in ieder geval op die schaal eenduidigheid in de inkoopstrategie, de frequentie van de inkoop en *wat* er wordt ingekocht. Hierdoor neemt de diversiteit af als het gaat om de verschillende (financiële) voorwaarden, werkwijzen en toeleiding naar jeugdhulp waarmee justitiële partners nu te maken hebben. Voor wat betreft de aansluiting op de justitiële partners is dit een verbetering.

Jeugdhulp in strafrechtelijk kader ingekocht in het kader van *brede* inkoop

Jeugdhulp die in strafrechtelijk kader wordt ingezet, wordt door gemeenten ingekocht in het kader van de *brede* inkoop van jeugdhulp. De gemeenten waarmee in het kader van dit onderzoek is gesproken, hanteren geen apart perceel voor jeugdhulp in strafrechtelijk kader. Dit doen zij onder andere om de samenhang tussen de verschillende vormen van jeugdhulp, van licht tot zwaar, te realiseren. Dit betekent dat de (kwaliteits)eisen die worden gesteld aan jeugdhulp in strafrechtelijk kader gelijk zijn aan de (kwaliteits)eisen die aan andere vormen van jeugdhulp worden gesteld. Onderdeel van deze (kwaliteits)eisen is doorgaans *niet* dat de de jeugdhulp die wordt ingekocht de status van 'bewezen effectief' moet hebben. De Jeugdwet biedt op het **niveau van het stelsel** ruimte aan gemeenten om de (kwaliteits)eisen te bepalen die in het kader van de inkoop worden gesteld. Bovendien is er maar een beperkt aantal 'bewezen effectieve' interventies beschikbaar dat kan worden ingezet in strafrechtelijk kader.[21]

[20] O.a. wordt genoemd: 'benodigde of opgelegde forensische hulp in het kader van de veiligheidsketen, waaronder systeem- en gezinsinterventies'.

[21] De Databank Effectieve Jeugdinterventies bevat 20 interventies die zich richten op het voorkomen van recidive. Twee interventies het hoogste erkenningsniveau ('sterke aanwijzingen voor effectiviteit'). Voor 1 interventie geldt dat er goede aanwijzingen zijn voor effectiviteit, voor 2 interventies zijn er 'eerste aanwijzingen voor effectiviteit'. De overige interventies zijn 'goed onderouwd', maar er is nog geen effectevaluatie.

4.3 Financiering

Gemeenten krijgen voor de uitvoering van de Jeugdwet (ongeoormerkt) budget via het gemeentefonds. Dit betekent dat er geen middelen geoormerkt zijn voor specifieke vormen van jeugdhulp, zoals jeugdhulp in strafrechtelijk kader. Ondanks dat sprake is van een dalend aantal jeugdigen dat jeugdhulp in strafrechtelijk kader ontvangt[22], kampt een deel van de gemeenten met tekorten voor de uitvoering van de Jeugdwet in de volle breedte[23]. De verplichting van gemeenten om de in het vonnis opgenomen jeugdhulp te financieren kan daardoor op gespannen voet staan met de binnen de gemeente beschikbare middelen. Daar komt bij dat de meeste gemeenten individueel risico dragen voor de kosten van de jeugdhulp van jeugdigen uit hun gemeente. Zij werken niet met onderlinge risico-verevening, ook niet voor relatief kostbare vormen van jeugdhulp die moeten worden ingezet in strafrechtelijk kader. Voor de volwassen forensische zorg worden deze risico's feitelijk op landelijk niveau gedragen: er is sprake van centrale inkoop en centrale budgetten.

Behalve het debat over de tekorten, is er ook debat over de tarieven die jeugdhulpaanbieders en GI's ontvangen. In de kamerbrief *Perspectief voor de jeugd* wordt aangekondigd dat er een AMvB komt waarin de elementen van een redelijk tarief worden vastgelegd. Het is nog niet duidelijk of dit consequenties heeft voor de budgetten die gemeenten ontvangen voor de inkoop van jeugdhulp.

Gegeven de beschikbare budgetten en het feit dat gemeenten individueel risicodragend zijn, speelt de financiële beheersbaarheid logischerwijs ook een rol in de inkoop van jeugdhulp in strafrechtelijk kader, naast de inhoudelijke en kwalitatieve overwegingen. Gemeenten komen met de aanbieders die zij contracteren op dit vlak tot uiteenlopende afspraken, variërend van een plafond in het aantal trajecten, een prijs per product of arrangement tot aan zgn. vierkantfinanciering voor een heel palet aan interventies of behandelingen (van lichter tot zwaar).

De krapte in budgetten moeten worden getypeerd als **een vraagstuk op stelselniveau**: gemeente moeten in de basis over voldoende budget beschikken voor de uitvoering van taken, zodat zij ook gespecialiseerde (forensische) jeugdhulp kunnen inzetten in gevallen waarin dat nodig is. Het ontbreken van risico-verevening kan **mogelijk deels als knelpunt in de samenwerking tussen gemeenten onderling** worden gezien. Maar ook dit knelpunt kent zijn achtergrond in de verdere inrichting van het stelsel, waarin het decentraliseren van taken aan *gemeenten* de kern is.

4.4 Deelconclusies

Het kennisniveau van de betrokken ketenpartners loopt uiteen en belemmert het optimaal functioneren van de keten

Het kennisniveau van gemeenten loopt uiteen. Niet alle gemeenten hebben voldoende kennis over hun wettelijke verantwoordelijkheden en de context van jeugdhulp die in strafrechtelijk kader wordt ingezet. Andersom geven het OM en de rechtspraak op hun beurt aan dat ook zij over onvoldoende kennis beschikken over de uitvoering van de Jeugdwet binnen gemeenten en de bredere context waarin dat vorm krijgt. Dit belemmert het optimaal functioneren van

[22] Zie hoofdstuk 3.

[23] Getuige o.a. de instelling van het Fonds Tekortgemeenten (€200 miljoen euro) door het ministerie van VWS in 2018 en de extra middelen (€420 miljoen in 2019 en €300 miljoen in 2020 en 2021.

de keten, omdat partners over en weer onvoldoende zicht hebben op de context waarin taken worden uitgevoerd of adviezen tot stand komen.

Dit is een knelpunt op het niveau van (samenwerking tussen) organisaties, tegen de achtergrond van de inrichting van het stelsel: gemeenten worden verondersteld kennis op te bouwen over jeugdhulp in strafrechtelijk kader en de rollen van ketenpartners in dat verband. Partners in de justitiële keten moeten kennis opbouwen over de Jeugdwet en de rol(invulling) en verantwoordelijkheid van gemeenten.

De ervaringskennis waarover de RvdK, GI's en 3RO beschikken wordt onvoldoende ontsloten voor de inkoop

De RvdK, GI's en 3RO worden niet structureel betrokken bij het in beeld brengen van de behoefte aan jeugdhulp in strafrechtelijk kader ten behoeve van de inkoop. Er is geen structureel platform waar deze partners in gesprek zijn over de benodigde en beschikbare jeugdhulp in strafrechtelijk kader, al zijn er in sommige jeugdregio's ontwikkelingen gaande om met name de RvdK en GI's frequenter te betrekken.

Dit is een knelpunt in de samenwerking tussen organisaties. Gemeenten benutten de (ervarings)kennis van de RvdK, GI's en 3RO over de zorgbehoefte nog onvoldoende ten behoeve van de invulling van de eigen taken en verantwoordelijkheden.

Justitiële partners moeten aansluiting zoeken bij diversiteit aan inkoopstrategieën

Gemeenten kiezen voor uiteenlopende inkoopstrategieën en definiëren de 'producten' die zij inkopen uiteenlopend. Dit leidt ertoe dat GI's, 3RO en de RvdK bij zowel de advisering over - als de tenuitvoerlegging van jeugdhulp in strafrechtelijk kader aansluiting moeten vinden bij jeugdhulp zoals die in verschillende regio's is ingekocht en de wijze waarop dit zich vertaalt naar (financiële) voorwaarden, werkwijzen en toeleiding. Dit vergt veel inspanning van deze partners.

Dit is een knelpunt op het niveau van het stelsel. De Jeugdwet biedt gemeenten ruimte in de wijze waarop zij ervoor zorgen dat er een toereikend aanbod van jeugdhulp is.

Krapte in budget voor uitvoering Jeugdwet medebepalend voor vormgeving inkoop jeugdhulp in strafrechtelijk kader

Veel gemeenten kampen met tekorten voor de uitvoering van de Jeugdwet. Bovendien dragen gemeenten doorgaans individueel risico, ook voor kostbare vormen van jeugdhulp, doordat zij niet werken met onderlinge risico-verevening. Dit leidt ertoe dat, naast inhoudelijke en kwalitatieve overwegingen, de financiële beheersbaarheid een rol speelt in de inkoop.

Het vraagstuk van de budgetten bevindt zich voornamelijk op stelselniveau: zijn de budgetten voldoende voor de uitvoering van de wettelijke taken zoals neergelegd in de Jeugdwet?

Geen specifieke (kwaliteits)eisen voor jeugdhulp die in strafrechtelijk kader wordt ingezet

Inkoop van jeugdhulp in strafrechtelijk kader vindt doorgaans plaats in het kader van de brede inkoop van jeugdhulp. Dit betekent dat er geen specifieke (kwaliteits)eisen gelden voor de inkoop van jeugdhulp in strafrechtelijk kader.

De Jeugdwet biedt op het niveau van het stelsel ruimte aan gemeenten om de (kwaliteits)eisen te bepalen die in het kader van de inkoop worden gesteld.

5 *Advisering, formuleren strafeis en justitiële beslissing*

Dit hoofdstuk gaat in op het proces van advisering over jeugdhulp als bijzondere voorwaarde, het formuleren van de strafreis en de uiteindelijke justitiële beslissing. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de opbrengsten van het documentonderzoek, de cijfermatige analyse, de verdiepingsbijeenkomsten die in vier arrondissementen zijn uitgevoerd en de enquête onder professionals.

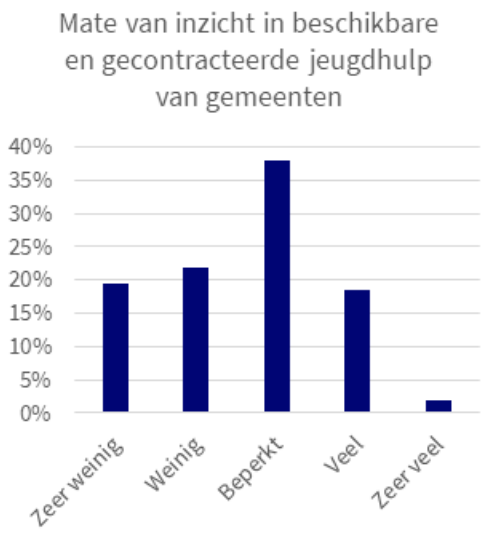
5.1 Beschikbaarheid passende jeugdhulp speelt rol in advisering

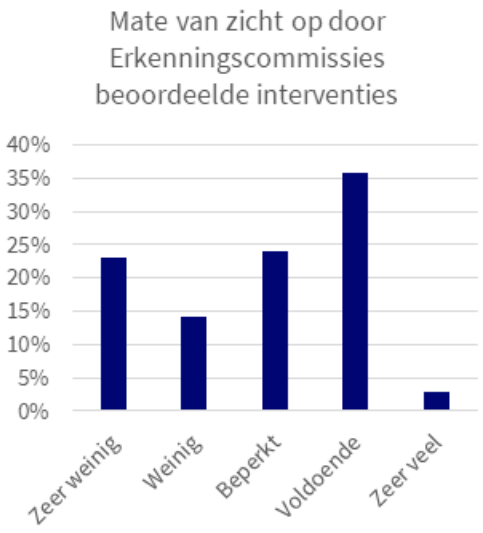
Het advies van de RvdK of 3RO heeft tot doel te ondersteunen bij een positieve ontwikkeling van de jeugdige of jongvolwassene en het voorkomen van recidive. In het advies worden de jeugdhulp opgenomen waarvan het het meest waarschijnlijk is dat daarmee de doelen behaald worden: de best passende zorg, onder andere passend bij het risicoprofiel, de leeftijd, responsiviteit en bij voorkeur *evidence based*. Er zijn instrumenten, het Landelijk Instrumentarium Jeugd (LIJ) en de Recidive Inschattings Schalen[24] (RISC) die dit keuzeproces ondersteunen en toeleiden naar het aanbod dat het beste past bij de behoefte of vraag. Tegelijkertijd leert de praktijk ook dat die interventies regelmatig niet (in voldoende mate) beschikbaar zijn.

In de enquête is aan professionals bij 3RO, de RvdK en GI's gevraagd naar de mate waarin zij zicht hebben op door Erkenningscommissies[25] beoordeelde interventies (zie figuur volgende pagina). Minder dan de helft van de professionals geeft aan voldoende of zeer veel zicht te hebben op de interventies die zijn erkend. Professionals werkzaam bij de RvdK geven wel relatief vaak aan *voldoende* of *zeer veel inzicht* te hebben. Binnen de 3RO geven professionals die zich voornamelijk met advies bezig houden vaker aan *voldoende* inzicht te hebben. Ook het inzicht van de professionals in welke jeugdhulp bij gemeenten beschikbaar en gecontracteerd is, is beperkt. Circa 40% van de professionals geeft aan hier zeer weinig of weinig zicht op te hebben. Hier valt op dat met name de respondenten van de GI's beduidend vaker aangeven hier veel of zeer veel inzicht in te hebben (totaal 92%). Het aantal respondenten van de GI's is echter klein, dus dit resultaat moet met voorzichtigheid worden bekeken. Dit wijst op een **knelpunt in de uitvoering**.

[24] RISC is een risico-taxatieinstrument om te komen tot een inschatting van de ernst en het gevaar van het delict, de kans op recidive en het kiezen van een interventie.

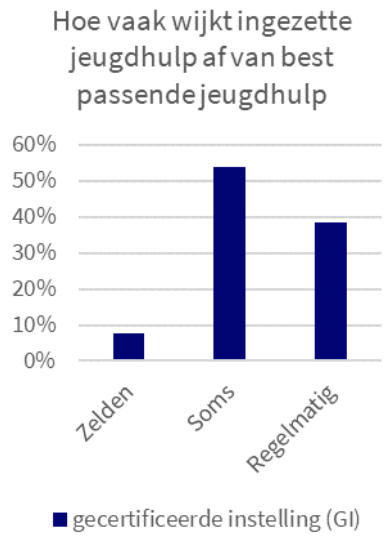
[25] De Erkenningscommissie Interventies is een onafhankelijke landelijke commissie. De commissie wordt ondersteund door het Samenwerkingsverband Erkenning van Interventies. Er is een deelcommissie Justitiële Interventies.





RvdK, 3RO, GI's en OM geven aan dat in de advisering over de in te zetten jeugdhulp en in de strafeis rekening wordt gehouden met de *beschikbaarheid* van het aanbod en/of de financieringsmogelijkheden. Het is immers ook van belang dat de bijzondere voorwaarden die in het vonnis worden opgenomen *uitvoerbaar* zijn. Het niet naleven van bijzondere voorwaarden heeft, ook in strafrechtelijk kader, mogelijk weer consequenties. Dit leidt ertoe dat niet altijd de 'best passende jeugdhulp' wordt geadviseerd, maar wel de 'best passende *beschikbare* jeugdhulp'. Dit is een knelpunt dat zich **manifesteert in de uitvoering** maar ontstaat doordat er lacunes zitten in de jeugdhulp die beschikbaar is (zie verder hoofdstuk 6).





In de fase van tenuitvoerlegging doet dit mechanisme zich in een deel van de gevallen nogmaals voor. Als een *algemener* advies is geformuleerd en tot een algemener geformuleerde bijzondere voorwaarde in het vonnis is gekomen (zie 5.2), dan heeft de GI of 3RO vervolgens de taak hier nader invulling aan te geven. In de toeleiding naar jeugdhulp is de meest passende jeugdhulp het uitgangspunt, maar ook hier speelt beschikbaarheid een rol.

De jeugdhulp die idealiter zou zijn opgelegd, wordt niet geregistreerd. Daarmee ontbreekt inzicht in het aanbod dat in de praktijk door professionals van de RvdK, 3RO of GI's gemist wordt.

5.2 Specifiek of algemeen advies of vonnis

Er zijn verschillende manieren waarop het advies over de inzet van jeugdhulp door de RvdK of 3RO kan worden geformuleerd: een specifieke formulering of een algemenere formulering. Zo wordt in een algemeen geformuleerd advies bijvoorbeeld een bepaalde zorgvorm benoemd, terwijl in een specifiek geformuleerd advies een specifieke jeugdhulpaanbieder wordt benoemd. De wijze van formuleren heeft consequenties voor de manier waarop de toeleiding naar de betreffende jeugdhulp vorm krijgt nadat het vonnis er is.

De RvdK en 3RO geven aan dat bij de advisering over de bijzondere voorwaarde jeugdhulp vaak alleen bij complexe problematiek *specifiek* wordt geadviseerd. In andere gevallen wordt er gekozen voor een *generieke* formulering van de bijzondere voorwaarden op het vlak van jeugdhulp in het advies. Een algemenere formulering biedt de ruimte in het proces van toeleiding naar jeugdhulp (na vonnis) om jeugdigen zo snel mogelijk te bemiddelen naar de meest passende, beschikbare zorg. Bij de keuze voor een specifiek of algemeen advies blijken bij professionals zowel praktische als inhoudelijke overwegingen een rol te spelen. Daarin hebben inhoudelijke overwegingen bij net iets meer dan de helft van de respondenten de overhand. Dit betekent ook dat bij net iets minder dan de helft van de professionals praktische overwegingen de overhand hebben in hun keuze voor een specifiek of algemeen advies. Daarbij verstaan we onder *inhoudelijke* overwegingen de overwegingen van professionals om vanuit de inhoud van de zaak te kiezen voor een specifiek of algemeen advies. Onder praktische overwegingen verstaan we overwegingen van professionals op praktisch vlak, bijvoorbeeld om de kans te vergroten dat de zorg ingezet kan worden.



Een specifiek of juist algemeen geformuleerd vonnis kent ieder eigen consequenties met het oog op de toeleiding naar jeugdhulp na het vonnis:

- Als de bijzondere voorwaarden op het vlak van jeugdhulp in het vonnis specifiek zijn, maar de opgelegde zorg niet geleverd kan worden, bijvoorbeeld door wachtlijsten of omdat de instelling de jongere weigert, is herziening van de bijzondere voorwaarde in het vonnis nodig.
- Als het vonnis specifiek is geformuleerd, kan er alsnog discussie met de gemeente ontstaan over de in te zetten jeugdhulp, zeker als dit dure zorg betreft of een instelling betreft waarmee de gemeente geen contract heeft. Gegeven de wettelijke kaders zou dit geen vraagstuk moeten zijn, maar dat is het in de praktijk regelmatig wel.
- Als de bijzondere voorwaarden op het vlak van jeugdhulp in het vonnis algemener geformuleerd zijn en de GI of 3RO wil jeugdhulp inzetten die niet gecontracteerd is, dan vergt het doorgaans veel inzet om deze jeugdhulp gerealiseerd en gefinancierd te krijgen. Hiervoor is veel overleg met de gemeente nodig op casusniveau: bijvoorbeeld over de noodzaak om deze specifieke vorm van jeugdhulp in te zetten en het realiseren van financiering daarvoor. Het vonnis van de rechter is leidend. Wanneer geen specifieke formulering is opgenomen, ontstaat in de praktijk geen helderheid over welke partij de doorslaggevende stem heeft in de bepaling welke jeugdhulp of welke instelling ingezet moet worden: de GI of de gemeente.

5.3 Informatie over beschikbaarheid en uitvoerbaarheid

Het OM en de rechtspraak geven aan bepaalde informatie graag structureel in het advies opgenomen te willen zien die direct betrekking heeft op de geadviseerde jeugdhulp als bijzondere voorwaarde. Bijvoorbeeld:

- Is gekeken naar de *beschikbaarheid* van de geadviseerde jeugdhulp? Kan de jeugdhulp die in het advies is opgenomen ook daadwerkelijk ten uitvoer worden gebracht?
- Zijn andere vormen van jeugdhulp of andere interventies eerst overwogen, maar toch niet opgenomen in het advies? En waarom niet?

Doordat deze informatie nu niet structureel opgenomen is, komt het voor dat het OM ten behoeve van het formuleren van de strafeis zelf op zoek gaat naar de betreffende informatie. Het kan zijn dat dit eerder in het proces ook al door 3RO of de RvdK is gedaan. Dat wordt echter niet structureel vastgelegd. Dit is een knelpunt **op het vlak van de samenwerking tussen organisaties**.

5.4 Deelconclusies

De beschikbaarheid van jeugdhulp speelt een rol in advisering

Professionals bij de RvdK en 3RO houden bij het opstellen van hun advies over de inzet van jeugdhulp in strafrechtelijk kader rekening met de beschikbaarheid van betreffende jeugdhulp. Naast de wens om inhoudelijk de meest passende jeugdhulp te adviseren, vinden de RvdK, 3RO en ook het OM het van belang een *uitvoerbaar* advies te geven. Immers, het *niet* ten uitvoer (kunnen) leggen van de bijzondere voorwaarden uit het vonnis kan tot consequenties voor de jongere leiden.

Het feit dat niet altijd de 'best passende jeugdhulp' wordt geadviseerd, maar de 'best passende beschikbare jeugdhulp', is een knelpunt dat zichtbaar wordt in de uitvoering, maar ontstaat doordat er lacunes zitten in de jeugdhulp die beschikbaar is (zie verder H6). Dit is een knelpunt in de samenwerking tussen organisaties.

Bij complexe casuïstiek vaker keuze voor specifiek advies over in te zetten jeugdhulp
Professionals maken een afweging over het formuleren van een specifiek of juist een algemener advies. Een *specifiek* advies wordt doorgaans geprefereerd bij complexe casuïstiek, waarbij professionals er zeker van willen zijn dat de jeugdige een bepaalde behandeling ontvangt of bij een bepaalde jeugdhulpaanbieder terecht kan komen. In andere gevallen wordt gekozen voor een algemener advies, om ruimte te maken voor toeleiding naar de meest passende, beschikbare jeugdhulp.

Informatie beschikbaarheid en uitvoerbaarheid niet structureel in advisering
In de advisering wordt niet structureel vermeld of de geadviseerde jeugdhulp beschikbaar is en hoe de uitvoerbaarheid (onder andere eventuele wachtlijsten) wordt beoordeeld. OM en de rechtspraak beschikken graag over deze informatie bij het opstellen van de strafeis en het formuleren van het vonnis.

Het feit dat bepaalde informatie, die het OM en de rechtspraak graag zouden ontvangen, niet structureel is opgenomen in de advisering, is een knelpunt in de uitvoering.

6 Tenuitvoerlegging en beschikbare jeugdhulp

Dit hoofdstuk gaat in op het proces van de tenuitvoerlegging van jeugdhulp in strafrechtelijk kader. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de opbrengsten van het documentonderzoek, de cijfermatige analyse en de verdiepingsbijeenkomsten die in vier arrondissementen zijn uitgevoerd.

6.1 Lacunes zorgaanbod

Zowel RvdK, 3RO, GI's en gemeenten geven aan dat het zorgaanbod onvoldoende dekkend is, en niet voor alle jeugdigen voldoende passend bij de behoeften is. Met name voor specifieke doelgroepen en doelgroepen met complexe problematiek schiet het aanbod tekort. Hierbij past de kanttekening dat dit niet specifiek geldt voor jeugdhulp die in strafrechtelijk kader wordt ingezet, maar dat dit in de volle breedte van de jeugdhulp een vraagstuk is.

Specifiek in het strafrechtelijk kader zijn er knelpunten ten aanzien van:
- de doelgroep 18+ die via het adolescentenstrafrecht onder het jeugdstrafrecht wordt berecht
- alleenstaande minderjarige asielzoekers, omdat een deel van hen geen of nog onvoldoende Nederlands spreekt om deel te kunnen nemen aan bepaalde behandelingen
- de doelgroep met complexe problematiek, in het bijzonder jeugdigen die behoefte hebben aan een gespecialiseerde behandelplaats in de forensische ggz (al dan niet met verblijf), of aan zorg met verblijf

In enkele regio's wordt aangegeven dat er in het landsdeel soms maar één aanbieder is die de noodzakelijke zorg kan leveren. Als een jeugdige of jongvolwassene daar niet terecht kan, is er geen alternatief in de regio voorhanden.

Oorzaken
De lacunes in het zorgaanbod vloeien deels voort uit het feit dat de behoeften aan forensische jeugdhulp bij gemeenten onvoldoende scherp in beeld zijn, bijvoorbeeld in het kader van de inkoop. Dit is een knelpunt **op het vlak van de samenwerking tussen organisaties**, want gemeenten moeten op dit punt worden gevoed door de RvdK, GI's en 3RO.

Lacunes ontstaan ook doordat bepaalde vormen van zorg met verblijf worden afgebouwd met het oog op het realiseren van ambulantisering, een beweging die in de kern van het **jeugdstelsel** zit. Parallel loopt het proces rondom de sluiting van twee JJI's, waarvoor vijf kleinschalige voorzieningen in de plaats komen. Hoewel de (jeugd)hulp en zorg die in JJI's

geboden wordt buiten de scope van dit onderzoek valt, ervaren de RvdK, 3RO en de GI's hierdoor een extra terugloop in plekken met verblijf (gesloten of open) in de regio.

Tot slot onstaan er lacunes doordat bepaalde jeugdhulpaanbieders niet inschrijven in een inkoopprocedure en/of geen contract met de gemeente hebben of de gemeente jeugdhulp wel heeft ingekocht, maar jeugdhulpaanbieders de zorg niet kunnen leveren door arbeidsmarktproblematiek. Deze vraagstukken rondom de inkoop en contractering kunnen worden geduid op zowel het niveau van de **samenwerking tussen organisaties als ook op het niveau van het stelsel**, waarin de kaders zijn verankerd waarbinnen gemeenten zorg moeten dragen voor het beschikbaar stellen van een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp.

De inkoop van forensische zorg voor ***volwassenen*** gebeurt landelijk, door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). De kosten van deze zorg worden door het ministerie van Justitie en Veiligheid gedragen. Er wordt gewerkt met een landelijk systeem voor het vinden van de meest geschikte zorgplek: het Informatiesysteem Forensische Zorg (Ifzo). De indicerende organisatie (3RO, NIFP/IFS of GW/PMO) maakt in het systeem de indicatiestelling, waarna de plaatsingsfunctionaris met behulp van Ifzo de meest geschikte plek vindt bij een gecontracteerde zorgaanbieder. Op basis van de zorgbehoefte biedt Ifzo inzicht in welke gecontracteerde zorginstellingen de zorg bieden die past bij de zorgbehoefte en het beveiligingsniveau van de patiënt.[26]

Ook voor ***jeugdigen*** worden bepaalde gedragsinvertenties landelijk ingekocht en gefinancierd door de RvdK. De inkoop van trainingen die in het kader van een leerstraf (een vorm van taakstraf) kunnen worden opgelegd, vindt landelijk plaats. Dit zijn drie trainingen: TACt, Tools4U en SoCool. Bij een leerstraf volgt de jeugdige een training om zijn onderliggende probleem (zoals agressieregulatie of gedragsproblemen) aan te pakken.[27]

6.2 De tijd die verstrijkt voor de jeugdhulp start

De schaarste maakt het lastig om jeugdigen of jongvolwassenen binnen afzienbare tijd op de meest passende plek te plaatsen. Er is sprake van wachtlijsten. Het knelpunt rondom de wachtlijsten doet zich breed in de (specialistische) jeugdhulp voor. Bij de jeugd-ggz zijn er wachtlijsten, maar ook voor andere specialistische vormen van jeugdhulp is dat het geval. In het kader van dit onderzoek is naar voren gebracht dat wachtlijsten in het bijzonder aan de orde zijn voor de forensische jeugd-ggz, beschermd wonen en meervoudige, complexe problematiek.

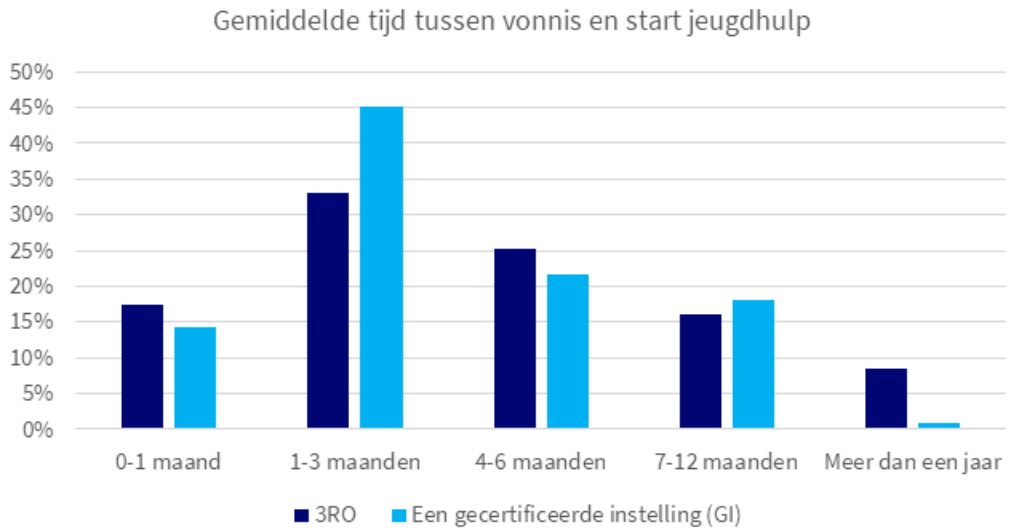
Plaatsing op de wachtlijst kan in veel gevallen pas plaatsvinden nadat het vonnis is uitgesproken. 3RO en de GI's geven aan dat instellingen aangeven dat zij de jeugdige nog niet op de wachtlijst kunnen plaatsen omdat er nog geen titel is op basis waarvan jeugdhulp kan worden ingezet.

Volgens de ervaring van de professionals die de enquête hebben ingevuld kan ruim 50% van de jeugdigen binnen drie maanden nadat het vonnis is uitgesproken starten met de jeugdhulp die in het vonnis is opgenomen, waarvan circa 15% binnen een maand. Nog eens 23% start in de drie maanden daarna, binnen een half jaar. Voor de rest van de jeugdigen duurt het tussen

[26] https://www.forensischezorg.nl/indicatiestelling-laatsing/indicatiestelling/systemen/ifzo

[27] https://www.kinderbescherming.nl/voor-kind-en-ouder/straffen-voor-jongeren/wat-is-een-taakstraf/leerstraf/welke-leerstraffen-zijn-er

een half jaar tot een jaar of zelfs nog langer voor zij starten met de jeugdhulp zoals in het vonnis is opgenomen.



Belangrijke redenen die door professionals worden genoemd voor de tijd die verstrijkt tussen het vonnis en de start van de jeugdhulp zijn:

Redenen voor tijd tussen vonnis en start inzet jeugdhulp	
Wachtlijsten bij zorgaanbieders	46%
Wachtlijsten bij de gecertificeerde instelling of volwassenenreclassering (3RO)	36%
Afstemming met de gemeente (of het zorgbemiddelingsteam/ sociaal wijkteam) omdat jeugdhulp niet is ingekocht (niet-gecontracteerde jeugdhulp)	33%
Afstemming met de gemeente omdat het gaat om een jongvolwassene van 18+ waar het jeugdstrafrecht is toegepast	33%
Het kost tijd om een instelling te vinden die de jongere wil accepteren	25%
Het kost tijd om passend jeugdhulpaanbod te vinden	21%
Afstemming met de gemeente (of het zorgbemiddelingsteam) ondanks dat jeugdhulp is ingekocht (gecontracteerde jeugdhulp)	21%
Vonnis komt niet tijdig bij GI/ 3RO terecht	16%
Overdracht van dossiers tussen organisaties kost tijd	8%
Het kost tijd om de bijzondere voorwaarde jeugdhulp, zoals opgenomen is in het vonnis, te vertalen naar een concreet traject of een concrete interventie	7%
Anders	7%
Het kost tijd om erachter te komen welke jeugdhulp door de gemeente is ingekocht	5%

In een enkel geval kan geen schorsing plaatsvinden doordat de passende jeugdhulp niet beschikbaar is: er kan niet aan de voorwaarden voor schorsing worden voldaan. Datzelfde geldt voor de uitstroom van een jeugdige uit de JJI, omdat de zorg die nodig is in het kader van een scholings- en trainingsprogramma (STP) niet rond komt.

Professionals van 3RO geven aan dat zij in uitzonderlijke gevallen, als dit te rechtvaardigen is, kiezen voor het adviseren van berechting via het volwassenenstrafrecht, zodat de passende en noodzakelijke zorg wél ingezet kan worden (via Ifzo, landelijk inkoop).

Ter illustratie (casus ingebracht)
"Op het moment dat je […] in een ASR-zaak adviseert tot toepassing van het jeugdstrafrecht en tevens adviseert om de desbetreffende betrokkene in een zogeheten Borg-instelling te plaatsen, te weten een kliniek voor SGLVG zoals Ipse de Bruggen, De Wier, Hoeve Bosschoord of Trajectum, dan blijkt dit advies niet uitvoerbaar omdat de gemeente geen inkooprelatie heeft met dergelijke instellingen. Om die reden [… ben je] genoodzaakt om in plaats daarvan de geadviseerde behandeling en klinische plaatsing in de desbetreffende SGLVG-instelling vorm te geven in het kader van een advies volwassenstrafrecht en dus tevens een volwassen juridisch kader."

Plaatsing zonder volumeafspraken vooraf

3RO geeft aan dat zij voor jongeren die ouder zijn dan 18 jaar te maken hebben met instellingen die volumeafspraken hebben met bepaalde financiers (bijvoorbeeld zorgverzekeraars) over het beschikbaar houden van een bepaald volume behandelingen of behandelplekken. Dit betekent dat de druk op de overige plekken groter is, ook als het gaat om jeugdigen die bij de instelling aangemeld worden voor jeugdhulp in strafrechtelijk kader. Het plaatsen van jeugdigen zonder dat vooraf door gemeenten volumeafspraken gemaakt zijn over een bepaald aantal plaatsen vraagt dan nog meer tijd.

Ter illustratie (casus ingebracht)
"Gister had ik toevallig een casus van een 19-jarige [die] een voorwaardelijke PIJ-maatregel opgelegd [had] gekregen. Dus niet het minste kader. Die wilde [de reclassering] aanmelden bij [instelling X of Y], beiden gericht op SGLVG doelgroep. De opname stond in het (jeugd)vonnis benoemd, [de instelling] zelfs specifiek. Beide instellingen wilden [de jeugdige] niet opnemen omdat er geen WLZ/SGLVG-indicatie aan ten grondslag lag. Ook werd door [instelling X] geopperd dat een opname o.b.v. de Zorgverzekeringswet voor hen een optie is. Een opname o.b.v. de jeugdwet wezen zij af."

6.3 Zicht op kwaliteit

Gemeenten kopen jeugdhulp die in strafrechtelijk kader wordt ingezet doorgaans in in het kader van de *brede* inkoop van jeugdhulp (zie 4.2). GI's, de RvdK en 3RO vinden de kwaliteit van de jeugdhulp die in strafrechtelijk kader wordt ingezet wisselend. Bij met name de nieuwe aanbieders in de regio waarmee gemeenten contracten hebben gesloten, hebben partners onvoldoende zicht op de kwaliteit van de aanbieders en de geleverde zorg. In sommige regio's verlenen kleine, soms innovatieve aanbieders jeugdhulp in strafrechtelijk kader, ook aan jeugdigen die door andere aanbieders niet (binnen afzienbare tijd) geholpen kunnen worden. GI's, de RvdK en 3RO hebben de indruk dat deze kleine jeugdhulpaanbieders soms goede resultaten boeken. Tegelijkertijd hebben zij onvoldoende zicht op de kwaliteit in brede zin. Dit is een **knelpunt in de uitvoering**.

De Inspecties Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en Justitie en Veiligheid hebben een rol in het toezien op de kwaliteit van jeugdhulpaanbieders op het vlak van de organisatie en de kwaliteit van professionals. Gemeenten kunnen vanuit hun rol en verantwoordelijkheid sturen op bepaalde kwaliteitsaspecten van de jeugdhulp die in strafrechtelijk kader wordt verleend. Hiervoor zijn landelijk geen specifieke (kwaliteits)eisen vastgesteld: voor jeugdhulp die in strafrechtelijk kader wordt uitgevoerd gelden geen bijzondere (wettelijke) eisen.

Gemeenten geven op hun beurt aan dat zij onvoldoende mogelijkheden hebben om in individuele gevallen inzicht te krijgen in de kwaliteit en de behaalde resultaten, terwijl dit belangrijke informatie kan zijn voor het sturen op kwaliteit. De geaggregeerde informatie biedt gemeenten onvoldoende houvast om te sturen op kwaliteit. Dit is een knelpunt **op het niveau van het stelsel**.

6.4 Afstemming gemeenten inzet jeugdhulp

RvdK, 3RO en GI's hebben te maken met verschillende jeugdregio's (en individuele gemeenten) bij de tenuitvoerlegging van jeugdhulp in strafrechtelijk kader. Gemeenten hebben op basis van de Jeugdwet zowel de opdracht de jeugdhulp die voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing uit te voeren als ook deze hulp zoveel mogelijk in samenhang met andere hulp (die al wordt ingezet voor de jeugdige of in het gezin) te verlenen. Dat speelt ook wanneer 3RO of een GI de in het vonnis opgenomen jeugdhulp tenuitvoer leggen.

Door de verschillen in inkoop per gemeente is het voor 3RO en GI's niet altijd duidelijk welke aanbieders kunnen worden benaderd voor de inzet van de jeugdhulp die is opgenomen in het vonnis[28], die de GI wil inzetten in het kader van jeugdreclassering, door de JJI wordt ingezet bij STP of die wordt opgenomen als schorsende voorwaarde. Dit vraagt om afstemming met de gemeente. Gemeenten moeten deze jeugdhulp immers financieren. De verschillende contracten die zijn gesloten en de verschillen in voorwaarden die daarin zijn opgenomen, maken het voor justitiële partners tijdrovend om een aanbieder te vinden die gecontracteerd is, én de juiste zorg kan bieden op het juiste kwaliteitsniveau. Dit is een knelpunt dat het gevolg is van de inrichting **van het stelsel**, waarin taken gedecentraliseerd zijn naar gemeenten.

RvdK, 3RO en GI's geven aan dat sommige gemeenten, om knelpunten in de tenuitvoerlegging voor te zijn, liefst al tijdens het proces van advisering betrokken willen zijn. Vanuit het perspectief van gemeenten bezien is het begrijpelijk dat zij graag in een vroegtijdig stadium betrokken willen zijn (en dit gebeurt in de praktijk soms ook wel). Echter, de RvdK, 3RO en GI's geven aan dat dit interfereert met hun onafhankelijke rol en verantwoordelijkheid. Dit is een knelpunt in de **samenwerking tussen organisaties, tegen de achtergrond van wat het stelsel van hen vraagt**.

Niet-gecontracteerde jeugdhulp

Bijzondere aandacht vragen RvdK, 3RO en GI's voor jeugdhulp die ingezet moet worden in strafrechtelijk kader, maar niet is gecontracteerd door de gemeente. Vooropgesteld dat de jeugdhulp die in het vonnis is opgenomen tenuitvoer moet worden gelegd, vormt het bij sommige gemeenten toch een probleem om niet-gecontracteerde jeugdhulp gefinancierd te krijgen. Er is bij de 3RO en GI's geen helderheid over de financiering en de voorwaarden

[28] In de handreiking Jeugdhulp onder dwang is gemeenten en RvdK wel aanbevolen afspraken te maken over het voorzien van informatie van de gemeente aan de RvdK en 3RO over de beschikbaarheid van jeugdhulp die in het gedwongen kader ingezet kan worden.

waaronder inzet van niet-gecontracteerde jeugdhulp alsnog mogelijk is. Voor GI's en 3RO betekent dit dat zij veel tijd investeren in de toeleiding naar de jeugdhulp. Dit is een knelpunt op het **niveau van de uitvoering**, waarin naar gemeenten toe meer helderheid kan worden verschaft over situaties waarin niet-gecontracteerde jeugdhulp *moet* worden ingezet en gemeenten op hun beurt meer helderheid verschaffen op welke wijze deze niet-gecontracteerde jeugdhulp kan worden ingezet, zodat zij voor de financiering zorg kunnen dragen.

6.5 Acceptatie jeugdhulpaanbieders

Wanneer, nadat het vonnis er ligt, de jeugdige door de GI of 3RO wordt aangemeld bij de jeugdhulpaanbieder die op basis van het professioneel oordeel van de betreffende organisatie de meest passende jeugdhulp kan bieden, komt het voor dat de jeugdhulpaanbieder de jeugdige of jongvolwassene niet aanneemt als cliënt. GI's en 3RO geven aan in de praktijk met de volgende redenen geconfronteerd te worden:

- De aanbieder geeft aan geen passend aanbod te hebben voor deze specifieke jongere. Dit komt relatief vaak voor bij de ASR-doelgroep of als de jeugdige een IQ heeft dat niet (precies) in de doelgroep van de behandeling past.
- Het plaatsen van een 18+er in een groep of groepsbehandeling waarin ook jeugdigen zitten kan ontwrichtend zijn voor de groep.
- De aanbieder vereist motivatie van de jeugdige, en die is niet altijd aanwezig bij jeugdigen die hulp in strafrechtelijk kader opgelegd hebben gekregen.
- De aanbieder betwijfelt of de financiering vanuit gemeenten op orde komt. Dit geldt voornamelijk voor aanbieders die normaliter volwassenen begeleiden en worden gevraagd zorg te leveren die op grond van de Jeugdwet wordt gefinancierd. Ook dit speelt relatief vaak bij de ASR-doelgroep.

Dit is een knelpunt dat zich **manifesteert op uitvoeringsniveau**, maar zich voordoet tegen de achtergrond van **het stelsel** (financiering en rechtmatigheid).

6.6 Deelconclusies

Beschikbare jeugdhulp vormt geen dekkend pallet

Zowel de RvdK, 3RO, GI's als gemeenten geven aan dat het zorgaanbod onvoldoende dekkend is en niet voor alle jeugdigen voldoende passend is bij de behoeften. Dit komt deels omdat de zorgbehoefte onvoldoende in beeld is in het kader van de inkoop, maar ook door ambulantisering en arbeidsmarktproblematiek. Met name voor specifieke doelgroepen (18+, AMA's en jeugdigen met complexe problematiek worden lacunes in het aanbod ervaren. In aanvulling hierop zorgt de sluiting van twee JJI's voor een verdere vermindering van mogelijkheden voor het plaatsen van een specifieke doelgroep in de regio.

De lacunes in het aanbod zijn onder meer het gevolg van knelpunten in de samenwerking tussen organisaties: niet altijd is bij gemeenten voldoende bekend welke vormen van jeugdhulp ingekocht moeten worden. Maar lacunes ontstaan ook doordat bepaalde vormen van zorg met verblijf worden afgebouwd, doordat bepaalde jeugdhulpaanbieders niet inschrijven in een inkoopprocedure of de gemeente jeugdhulp wel heeft ingekocht, maar jeugdhulpaanbieders de zorg niet kunnen leveren (arbeidsmarktproblematiek).

Start tenuitvoerlegging jeugdhulp duurt soms lang

Doordat bepaalde vormen van jeugdhulp schaars zijn, moeten jeugdigen soms wachten op de start van de behandeling of op een plek. Dat geldt in het bijzonder voor forensische jeugd-ggz, beschermd wonen en bij jeugdigen bij meervoudige, complexe problematiek. De tijd die verstrijkt tot aan de start van de zorg wordt mede vooroorzaakt omdat plaatsing op de wachtlijst vaak pas kan plaatsvinden nadat het vonnis is uitgesproken. Voor ruim 50% van de jeugdigen start de jeugdhulp binnen drie maanden nadat het vonnis is uitgesproken. In een deel van de gevallen duurt dit tussen een half jaar en een jaar.

Afstemming met gemeenten vergt veel tijd

Ten behoeve van de tenuitvoerlegging moet de GI of 3RO afstemmen met de gemeente waar de jeugdige of jongvolwassene staat ingeschreven, bijvoorbeeld over de gecontracteerde jeugdhulpaanbieders en de voorwaarden die zijn afgesproken waaronder jeugdhulp geleverd wordt. Gegeven het grote aantal gemeenten vraagt dit van GI's en 3RO veel tijd. Dit geldt in het bijzonder wanneer niet-gecontracteerde jeugdhulp wordt geadviseerd of er onhelderheid is over welke gemeente zorg moet dragen voor de financiering (woonplaatsbeginsel).

Dit is een knelpunt in de samenwerking tussen organisaties, tegen de achtergrond van de inrichting van het stelsel, waarin decentrale uitvoering door gemeenten de basis vormt.

Jeugdhulpaanbieders accepteren cliënten niet altijd

Als de jeugdige of jongvolwassen door de GI of 3RO wordt aangemeld bij de jeugdhulpaanbieder, komt het voor dat de jeugdhulpaanbieder de jeugdige of jongvolwassene niet aanneemt als cliënt, bijvoorbeeld omdat motivatie wordt vereist, er twijfel is over het rondkomen van de financiering of de aanbieder van mening is geen passende jeugdhulp te kunnen bieden (bijvoorbeeld voor de ASR-doelgroep). Dit maakt dat het zoeken naar de best passende, beschikbare zorg meer tijd vergt en de jeugdhulp pas later start.

Dit is een knelpunt dat zich manifesteert op uitvoeringsniveau, maar zich voordoet tegen de achtergrond van het stelsel (financiering).

7 Afstemming en regie in de keten

Dit hoofdstuk gaat in op de afstemming en regie in de keten rondom het proces van advisering over en tenuitvoerlegging van jeugdhulp in strafrechtelijk kader. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op o.a. de opbrengsten van het documentonderzoek, de cijfermatige analyse en de verdiepingsbijeenkomsten die in vier arrondissementen zijn uitgevoerd.

7.1 Sturing op keten als geheel

Afstemming in de keten op diverse niveaus

Om jeugdhulp in strafrechtelijk kader in te kunnen zetten, werken verschillende partners met elkaar samen in het proces van advisering en ten behoeve van de tenuitvoerlegging van jeugdhulp, waaronder 3RO, de RvdK, GI's, het OM, de rechtspraak en gemeenten. Deze partners hebben ieder een eigen taakopdracht, kennen een eigen aansturing en leggen aan verschillende organen verantwoording af over hun prestaties. De wettelijke kaders waarbinnen zij opereren geven richting aan de wijze waarop zij hun taak uitvoeren.

De APJ's vormen een (afstemmings)overleg tussen de justitieketenpartners op *tactisch* niveau. De instelling van de APJ's dateert van (ruim) voor de decentralisatie van de jeugdzorg. Gemeenten hadden toen nog geen rol in de uitvoering van de jeugdzorg. Een deel van de jeugdregio's is deelnemer aan het APJ geworden, maar niet alle jeugdregio's zijn de afgelopen jaren aangehaakt. De werkafspraken en de hoge mate van informatie-uitwisseling die bij de instelling van de APJ's van belang werd geacht voor het versterken van de ketensamenwerking zijn niet aangepast op de situatie sinds 2015, toen de Jeugdwet van kracht werd. Dit is een knelpunt op het niveau van **de samenwerking tussen organisaties**.

Daarnaast is de verbinding tussen APJ's en het landelijk CBJeugd, dat de afstemming in de keten op *strategisch* niveau vorm geeft, niet structureel ingericht. De agenda van het CBJeugd wordt daardoor maar beperkt gevoed door de APJ's en de vraagstukken waar partners *in de uitvoering* mee te maken hebben, ook niet als het gaat om structurele knelpunten. Dit is een knelpunt op het niveau van **de samenwerking tussen organisaties**, waarbij de verbinding tussen het tactisch afstemmingsoverleg en het strategisch afstemmingsoverleg onvoldoende stevig is gelegd.

Gezamenlijke monitoring van het ketenbrede proces

Er vindt geen gezamenlijke monitoring plaats van het proces van advisering over jeugdhulp en de tenuitvoerlegging in de brede keten. In de bestaande monitors[29] komt dit proces niet

[29] Waaronder de Strafrechtketenmonitor, de monitor Jeugdcriminaliteit en de Recidivemonitor.

aan de orde. Op uitvoerend niveau ervaren professionals vanuit de verschillende betrokken organisaties knelpunten, maar er is in de keten nauwelijks tot geen informatie beschikbaar die inzicht biedt in het verloop van dit ketenbrede proces. De zogenaamde Kalsbeeknormen (2001) betreffen de gewenste doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen. De beoogde doorlooptijden worden in circa de helft van de gevallen gehaald, terwijl de norm op 80% ligt. Omdat de normen niet meer aansluiten op de huidige werkprocessen, worden nieuwe normen opgesteld[30].

Naast de normen voor de doorlooptijden zijn er geen andere (kwalitatieve) indicatoren afgesproken die het functioneren van de keten inzichtelijk maken. Welke jeugdhulp zou bijvoorbeeld het meest passend zijn geweest en hoe vaak wordt hierin bijgesteld (vanwege wachtlijsten, contracten, etc.)? Informatie is versnipperd over de keten en kan, mede door verschillende definities die worden gehanteerd, lastig met elkaar verbonden worden.

Dit is een **knelpunt op landelijk niveau**. Hoewel de partners in een arrondissement hier zelf mogelijk ook meer op hadden kunnen investeren, is het juist van belang dat de informatie over het functioneren van de keten landelijk verzameld kan worden en 'stapelbaar' is. Dit maakt het mogelijk ook te kijken welke vraagstukken om landelijke, strategische afstemming vragen.

Ter illustratie de beschikbare cijfers over het aantal jeugdigen dat jeugdhulp opgelegd krijgt in strafrechtelijk kader (naar aanleiding van cijfermateriaal dat in het kader van dit onderzoek is opgevraagd)
De RvdK kan inzichtelijk maken in hoeveel jeugdstrafrechtzaken jeugdreclassering wordt geadviseerd. Vaak is in deze gevallen ook sprake van inzet van jeugdhulp, maar niet altijd. 3RO kan inzichtelijk maken in hoeveel jeugdstrafrecht is geadviseerd tot de inzet van ambulante zorg, klinische zorg, begeleid wonen en/of maatschappelijke opvang. Jeugdhulp valt hieronder, maar de gedefinieerde categorieën kunnen ook hulp, zorg of begeleiding bevatten die *niet* onder de Jeugdwet vallen. Dit betekent dat op basis van informatie van de RvdK en 3RO niet gezegd kan worden hoeveel jeugdigen en jongvolwassenen jeugdhulp als bijzondere voorwaarde geadviseerd krijgen. Uit de Beleidsinformatie Jeugd (Statline) kan gedestilleerd worden hoeveel procent van de jeugdigen die een jeugdreclasseringsmaatregel krijgen óók jeugdhulp krijgt. Echter, er is niet te zien of deze jeugdhulp dan ook in strafrechtelijk kader opgelegd is geweest.

Gemeenten geven aan maar beperkt inzicht te hebben in de aantallen, doorlooptijden op verschillende punten in de keten of de (patronen in de) knelpunten die zich voordoen. De landelijke beleidsinformatie voorziet niet in relevante sturingsinformatie ten aanzien van de benodigde inzet van jeugdhulp in strafrechtelijk kader. Dit is een knelpunt op het **niveau van het stelsel**.

Ook in individuele cliëntdossiers zijn deze gegevens niet goed (of niet voldoende gestructureerd) terug te vinden. In dossiers staan gegevens die nodig zijn voor de sturing op de eigen taakopdracht en de casus en niet zozeer de informatie die relevant is voor het kunnen monitoren van het functioneren van de keten op tactisch en strategisch niveau. Dit leidt ertoe dat knelpunten die zich voordoen niet goed kwantitatief inzichtelijk kunnen worden gemaakt, wat afstemming en het verbeteren van het proces bemoeilijkt.

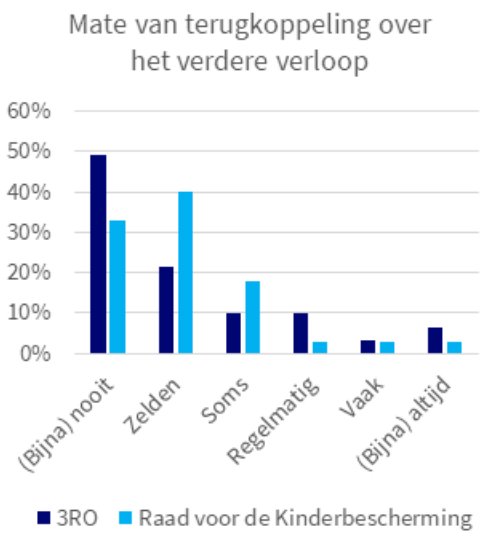
[30] Kamerbrief Aanpak Jeugdcriminaliteit, 28 juni 2019

7.2 Lerende keten

Structureel leren vanuit de casuïstiek
Individuele professionals vervullen een belangrijke rol in het verbeteren van het functioneren van de keten als zij in staat worden gesteld in deze context te leren: bijvoorbeeld doordat zij terugkoppeling ontvangen over hoe hun bijdrage aan het bredere proces vervolg heeft gekregen. De terugkoppeling op casusniveau vinden partners suboptimaal. Dat blijkt ook uit de resultaten van de enquête onder professionals: circa 80% van de professionals van 3RO die zich bezig houdt met het adviseren over o.a. de in te zetten jeugdhulp geeft aan bijna nooit tot soms terugkoppeling te ontvangen over de wijze waarop het opgestelde advies is meegenomen in de strafeis (de eerstvolgende stap in het proces). Bij de professionals van de RvdK ligt dit percentage lager, maar geeft nog steeds ruim 50% aan hooguit soms terugkopppeling te ontvangen op dit punt. Ook de terugkoppeling over het verdere verloop op casusniveau, bijvoorbeeld of het advies over de in te zetten jeugdhulp is opgevolgd en of de geadviseerde jeugdhulp inderdaad is ingezet, wordt in veruit de meeste gevallen niet gedaan.

Dit verhindert het leren in de keten en daarmee de effectiviteit van de keten. Dit is een knelpunt op het niveau van de samenwerking tussen organisaties.





7.3 Deelconclusies

Opdracht Arrondissementale Platformen Jeugdcriminaliteit (APJ's) is niet meer actueel
De APJ's zijn ingesteld ruim voordat de Jeugdwet van kracht werd. De opdracht die de APJ's is meegegeven, is niet geactualiseerd toen de decentralisatie jeugdzorg een feit werd. Een deel van de jeugdregio's is deelnemer aan het APJ geworden, maar veel jeugdregio's ook niet. Ook de werkafspraken en de informatieuitwisseling die bedoeld zijn om het functioneren van de keten te ondersteunen, zijn niet opnieuw geijkt toen gemeenten een centrale rol in de uitvoering van de Jeugdwet kregen. Dit bemoeilijkt de afstemming in de keten op tactisch niveau.

Daarnaast is de verbinding tussen APJ's en het landelijk Coördinerend Beraad Jeugd (CBJeugd), dat de afstemming in de keten op *strategisch* niveau vorm moet geven, niet structureel ingericht. De agenda van het CBJeugd wordt daardoor maar beperkt gevoed door de APJ's en de vraagstukken waar partners *in de uitvoering* mee te maken hebben, ook niet als het gaat om structurele knelpunten.

Het ontbreken van een structurele verbinding tussen de APJ's en het CBJeugd is een knelpunt in de samenwerking tussen organisaties.

Het ontbreekt aan inzicht in het functioneren van het ketenbrede proces

Er is weinig ketenbrede informatie beschikbaar die inzicht biedt in het functioneren van het proces in de keten in zijn *geheel* voor zover het gaat om het proces van de advisering over en tenuitvoerlegging van jeugdhulp in strafrechtelijk kader Er zijn, naast de Kalsbeeknormen die inzicht geven in de doorlooptijden, geen andere indicatoren die ketenbreed informatie verschaffen over het functioneren van de keten als het gaat om deze processen. Informatie is beschikbaar op organisatieniveau en is daarmee versnipperd over de keten.

Het ontbreken van sturingsinformatie over het functioneren van de brede keten is een knelpunt op het niveau van de uitvoering.

Er vindt in de keten geen structureel leren plaats

De terugkoppeling op casusniveau vinden partners suboptimaal. Individuele professionals krijgen vaker niet dan wel een terugkoppeling op casusniveau, bijvoorbeeld over de wijze waarop hun advies is ontvangen en is vertaald naar de strafeis. Dit verhindert het leren in de keten en daarmee de effectiviteit van de keten.

Het ontbreken van terugkoppeling en het ontbreken van een lerende cyclus in de keten is een knelpunt op het niveau van de uitvoering.

8 Oplossingsrichtingen

8.1 Inleiding

Samenloop van stelsels

Om jeugdhulp in strafrechtelijk kader in te kunnen zetten, werken verschillende partners met elkaar samen in het proces van advisering en voor de tenuitvoerlegging van jeugdhulp. Dit gebeurt zowel vanuit het wettelijk kader van het jeugdstrafrecht als het wettelijk kader van de Jeugdwet. De taken en verantwoordelijkheden voor de betrokken partners vloeien voort uit deze kaders. Voor de partners in de justitieketen vinden die hun grond in het strafrechtelijk kader, voor gemeenten is dit de Jeugdwet. Deze wettelijke kaders waarbinnen zij opereren geven richting aan de wijze waarop zij hun taak uitvoeren.

In de praktijk leidt de samenloop van deze twee wettelijke kaders op sommige punten tot fricies. Zo vraagt de Jeugdwet van gemeenten o.a. om *integrale* hulp en/of ondersteuning te realiseren voor jeugdigen en hun gezin en dus ook verbinding met andere hulp te leggen die al wordt ingezet voor de jeugdige of in het gezin. Daarnaast heeft de gemeente de verantwoordelijkheid het voorzieningenniveau in brede zin op peil te houden binnen de beschikbare financiële kaders. In het (jeugd)strafrecht is de gelijke behandeling van gelijke gevallen een belangrijk uitgangspunt. Daarbij wordt in ieder individueel geval rekening gehouden met de omstandigheden en de situatie van de jeugdige. Tegelijkertijd is de verwachting dat wanneer een jeugdige jeugdhulp als bijzondere voorwaarde opgelegd heeft gekregen in het vonnis, dit op een manier tenuitvoer wordt gelegd die vergelijkbaar is met vergelijkbare gevallen.

Deze twee wettelijke kaders vormen een tweeledig fundament onder de inzet van jeugdhulp in strafrechtelijk kader en het functioneren van de keten in zijn geheel. Dit leidt op onderdelen tot wrijving en onvolkomen, die in de knelpunten in de voorgaande hoofdstukken in beeld zijn gebracht.

Oplossingsrichtingen die aansluiten bij de geconstateerde knelpunten

De knelpunten die zich voordoen in het proces van advisering over en tenuitvoerlegging van jeugdhulp in strafrechtelijk kader zijn in de voorgaande hoofdstukken uitgebreid beschreven. We volstaan hier met het kort benoemen van de deelconclusies die getrokken zijn. Die zijn gebaseerd op de opbrengsten van het documentonderzoek, de cijfermatige analyse, de verdiepingsbijeenkomsten die in vier arrondissementen zijn uitgevoerd en de enquête onder professionals.

Deelconclusies
Inkoop van jeugdhulp in strafrechtelijk kader
Het kennisniveau van de betrokken ketenpartners loopt uiteen en dat belemmert het optimaal functioneren van de keten
De ervaringskennis waarover de RvdK, GI's en 3RO beschikken wordt onvoldoende ontsloten voor de inkoop
Krapte in budget voor uitvoering Jeugdwet is medebepalend voor vormgeving inkoop jeugdhulp in strafrechtelijk kader
Er worden geen specifieke (kwaliteits)eisen gehanteerd voor jeugdhulp die in strafrechtelijk kader wordt ingezet
Justitiële partners moeten aansluiting zoeken bij diversiteit aan inkoopstrategieën
Proces van advisering, formuleren strafeis en justitiële beslissing
De beschikbaarheid van jeugdhulp speelt een rol in advisering
Bij complexe casuïstiek wordt vaker gekozen voor een specifiek advies over in te zetten jeugdhulp
Informatie over beschikbaarheid en uitvoerbaarheid is niet structureel in advisering opgenomen
Tenuitvoerlegging en beschikbare jeugdhulp
Beschikbare jeugdhulp vormt geen dekkend pallet: sluit onvoldoende aan bij de behoefte en niet in alle delen van het land beschikbaarheid van de benodigde vormen van jeugdhulp
Start tenuitvoerlegging jeugdhulp duurt soms lang
Afstemming met gemeenten in het kader van de tenuitvoerlegging vergt veel tijd
Jeugdhulpaanbieders accepteren cliënten niet altijd
Afstemming en regie in de keten
De opdracht van Arrondissementale Platformen Jeugdcriminaliteit (APJ's) is niet meer actueel en aansluiting op het Centraal Beraad Jeugd (CBJeugd) kan beter
Het ontbreekt aan inzicht in het functioneren van het ketenbrede proces rondom de advisering en tenuitvoerlegging van jeugdhulp in strafrechtelijk kader
Er wordt in de keten niet structureel geleerd

Over de oplossingsrichtingen in dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk komen oplossingsrichtingen aan de orde. Deze oplossingsrichtingen beschrijven we in de wetenschap dat er op verschillende plekken in het land initiatieven lopen en ontwikkelingen zijn gestart die tot doel hebben bij te dragen aan het verbeteren van het proces van advisering over en tenuitvoerlegging van jeugdhulp in strafrechtelijk kader.

Het gaat om zorginhoudelijke ontwikkelingen, zoals het realiseren van maatwerk in de specialistische jeugdhulp (ook: specialistische forensische jeugdhulp), maar ook om het beter faciliteren van het proces in de brede keten. Denk bijvoorbeeld aan initiatieven om beter zicht te krijgen op de benodigde forensische jeugdhulp. Deze ontwikkelingen krijgen nu vorm op de schaal van jeugdregio's of op de schaal van arrondissementen. Het is van belang om hier in de verdere uitwerking van de oplossingsrichtingen op aan te sluiten en op voort te bouwen.

Verder zijn de knelpunten in de voorgaande hoofdstukken geduid op het niveau van de uitvoering, de samenwerking tussen organisaties of het stelsel. Dit geeft houvast voor het aanreiken van oplossingsrichtingen, maar deze duiding is daarvoor niet (alles)bepalend. Wanneer een knelpunt zich bijvoorbeeld op het niveau van het stelsel bevindt, of ontstaat door de samenloop van stelsels, zijn er ook op het niveau van de uitvoering of in de samenwerking nog oplossingen denkbaar die het mogelijk maken tot betere resultaten te komen.

Er valt zeker nog winst te halen in de uitvoering en het verbeteren van de samenwerking in de keten. Daarom kijken we in paragraaf 8.2, 8.3 en 8.4 om te beginnen naar mogelijkheden hiertoe *binnen* de huidige wettelijke kaders. Deze oplossingsrichtingen hebben wij onderverdeeld in mogelijkheden om verbeteringen te realiseren in:

- de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan taken;
- de wijze waarop organisaties samenwerken in de keten;
- de wijze waarop partners in de keten (landelijk) worden gefaciliteerd in de uitvoering van taken.

In de uitwerking van de oplossingsrichtingen is uitgegaan van een (toekomstige) situatie waarin forensische jeugdhulp op de schaal van de jeugdregio's wordt ingekocht[31].

Daarnaast zijn oplossingsrichtingen denkbaar die ingrijpen op de huidige wettelijke kaders of vragen om een nadere invulling daarvan met regelgeving of richtlijnen. Een aanzet hiervoor komt aan de orde in paragraaf 8.5.

Niet-beïnvloedbare factoren die wel van invloed zijn

Naast de oplossingsrichtingen die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd, zijn er factoren die van invloed zijn op de advisering en tenuitvoerlegging van jeugdhulp in strafrechtelijk kader, maar vanuit het jeugdstrafrechtkader of de jeugdstelsel niet, of maar zeer beperkt, beïnvloedbaar zijn. Het gaat bijvoorbeeld om de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de jeugdsector,[32] maar ook om afwegingen die jeugdhulpaanbieders maken over het al dan niet (blijven) aanbieden van bijvoorbeeld forensische jeugdhulp. Dit zijn factoren die niet beïnvloedbaar zijn vanuit het jeugdstrafrecht of de Jeugdwet, maar waartoe de brede keten zich wel moet verhouden.

[31] In lijn met de kamerbrief *Perspectief voor de jeugd*.

[32] Prismant, Verkenning arbeidsmarkt jeugdsector (2018)

8.2 Versterken van uitvoering

1 Informatie over beschikbare jeugdhulp ontsluiten

Borg dat justitiële partners inzicht hebben in de jeugdhulp die in jeugdregio's beschikbaar is, zodat zij hier in het kader van de advisering over of de tenuitvoerlegging van jeugdhulp beperkt tijd in hoeven investeren.

- Zorg voor het ontsluiten van een overzicht per jeugdregio[33] van de jeugdhulp die is ingekocht of de gecontracteerde jeugdhulpaanbieders. Zorg ervoor dat jeugdregio's met de RvdK, 3RO en de GI's afstemmen welke informatie moet worden ontsloten om bruikbaar te zijn bij het opstellen van een advies of tijdens de tenuitvoerlegging. *Actie: jeugdregio's.*
- Zorg voor vaste contactpersonen bij jeugdregio's die benaderbaar zijn door professionals van 3RO, de RvdK en de GI's ten behoeve van het proces van advisering en tenuitvoerlegging van jeugdhulp in strafrechtelijk kader. Deze contactpersonen, die gedegen kennis hebben van het jeugdstrafrecht en de verbinding met de Jeugdwet, hebben primair een informatiefunctie. Zij hebben zicht op alle jeugdhulp die vanuit de jeugdregio ingezet kan worden in strafrechtelijk kader, en ook over hoe niet-gecontracteerde jeugdhulp kan worden ingezet. *Actie: jeugdregio's.*
- Zorg voor vaste contactpersonen bij 3RO, de RvdK en GI's die benaderbaar zijn voor jeugdregio's over jeugdhulp in strafrechtelijk kader. *Actie: 3RO, RvdK, GI's.*

2 Mogelijkheid tot eerder plaatsen op wachtlijst

Borg dat de RvdK en 3RO een voorlopige plaatsing op de wachtlijst kunnen realiseren [34]als zij jeugdhulp bij een specifieke aanbieder of plaatsing in een bepaalde behandeling adviseren (specifiek advies), zodat de tijd tussen het uitspreken van het vonnis en de start van de jeugdhulp kan worden verkort.

- Neem in de eisen voor de inkoop mee dat jeugdigen op de wachtlijst moeten kunnen worden geplaatst als een bepaalde behandeling door de RvdK of 3RO wordt geadviseerd. *Actie: jeugdregio's.*
- Voer landelijk het overleg met jeugdhulpaanbieders om hiertoe bereidheid te realiseren. *Actie: ministerie van JenV en jeugdregio's.*

3 Inzicht in verschil tussen best passende en de best passende *beschikbare* jeugdhulp

Borg dat in het advies en/of de dossiers wordt vastgelegd als in de advisering wordt afgeweken van de best passende jeugdhulp en gekozen voor de best passende *beschikbare* jeugdhulp, zodat vastgelegd wordt wanneer afgeweken wordt van wat naar professioneel oordeel van de betrokken professional de meest passende jeugdhulp is. Doe dit op een wijze die het mogelijk maakt om deze informatie structureel te verzamelen, zodat ook inzicht ontstaat in hoe vaak dit voorkomt .

- Leg op dossierniveau vast wat de best passende jeugdhulp zou zijn geweest om in te zetten. Benut het LIJ hiervoor. Gebruik deze informatie om inzichtelijk te maken welke behoefte aan jeugdhulp er is, zodat deze informatie betrokken kan worden bij de inkoop door jeugdregio's. *Actie: 3RO en RvdK.*
- Verzamel en duid deze informatie op de schaal van de jeugdregio en gebruik deze informatie in het kader van de inkoop van jeugdhulp. Sluit aan bij de rol die de RvdK op dit punt genomen heeft en zorg ervoor dat het eigenaarschap ook bij jeugdregio's geborgd wordt. *Actie: Jeugdregio's, 3RO en RvdK*

[33] Er vanuit gaande dat forensische jeugdhulp op de schaal van de jeugdregio wordt ingekocht.

[34] Bij de forensische zorg voor volwassenen wordt dit 'voorgenomen indicatie' genoemd.

- Borg dat 3RO en de RvdK in hun advies structureel informatie opnemen over beschikbaarheid en uitvoerbaarheid van de geadviseerde jeugdhulp. Verken wat er nodig is om dit mogelijk te maken. *Actie: 3RO en RvdK.*

8.3 Versterken samenwerking organisaties in de keten

4 Aansluiting tussen benodigde en beschikbare jeugdhulp

Leg bij justitiële partners en gemeenten op bovenregionale / arrondissementale schaal de opdracht neer periodiek de aansluiting tussen de *beschikbare* en de *benodigde* jeugdhulp in het strafrechtelijk kader in beeld te brengen, zodat hierover structureel informatie wordt verzameld met de bedoeling te zoeken naar mogelijkheden om eventuele lacunes te vullen. Sluit ook op dit punt aan bij de rol die de RvdK heeft genomen. Leg ook de verbinding met de APJ's, zodat de samenhang en het gezamenlijk gesprek geborgd blijft.

- Inventariseer ten behoeve van de inkoop van jeugdhulp structureel bij 3RO, de RvdK en GI's welke zorgbehoeften zij signaleren. Gebruik het APJ om periodiek de aansluiting tussen de zorgbehoefte en beschikbare jeugdhulp in beeld te brengen, evenals de vraagstukken die hier op bovenregionale schaal uit voortvloeien. *Actie: Jeugdregio's*
- Breng periodiek in beeld waar de benodigde jeugdhulp afwijkt van de beschikbare jeugdhulp. Doe dit op basis van feitelijke (kwantitatieve) informatie. *Actie: Jeugdregio's, 3RO en RvdK*

5 Gezamenlijk leren in de keten

Investeer in het gezamenlijk leren in de keten, zodat professionals in staat worden gesteld de kwaliteit van hun werk continu te verbeteren

- Onderzoek op welke wijze een vorm van terugkoppeling aan de RvdK en 3RO op casusniveau kan plaatsvinden, zodat professionals die betrokken zijn geweest bij het opstellen van het advies tenminste kunnen vernemen a) of de door hen geadviseerde jeugdhulp is overgenomen in de strafeis door het OM en/of het vonnis van de rechter en b) waarom daar eventueel van afgeweken is. Deze informatie op casusniveau stelt professionals van de RvdK en 3RO in staat te leren ten behoeve van vervolgcasussen. *Actie: OM, 3RO en RvdK.*
- Waarborg terugkoppeling vanuit de GI en 3RO aan de raadadviseurs van de RvdK en het OM op casusniveau, zodat professionals van deze organisaties kunnen vernemen welke jeugdhulp in een specifieke casus is ingezet, zodat zij a) het weten als toch is afgeweken van het advies of de eis en b) zij inzicht krijgen in de wijze waarop een generiek geformuleerd advies invulling krijgt tijdens de tenuitvoerlegging. *Actie: GI, OM en RvdK.*
- Realiseer (bijvoorbeeld binnen het APJ) een vorm van structureel en ketenbreed leren op arrondissementale schaal, zodat ketenpartners gezamenlijk leren uit terugkerende (knel)punten in de casuïstiek en de samenwerking. *Actie: OM (als voorzitter van het APJ) en RvdK (vanuit haar rol als casusregisseur) i.s.m. in ieder geval jeugdregio's, de GI's en 3RO.*

8.4 Beter faciliteren van de uitvoering en ketenbrede samenwerking

6 Expliciteer de schaal waarop jeugdhulp in strafrechtelijk kader moet worden ingekocht

Veranker de inkoop van jeugdhulp die in strafrechtelijk kader wordt ingezet op tenminste de schaal van de jeugdregio en borg bovenregionale afstemming[35], zodat a) voldoende

[35] In aansluiting op kamerbrief Perspectief voor de jeugd

schaalgrootte wordt georganiseerd om de benodigde kennis en expertise te borgen en b) de aansluiting op de justitiële keten op de schaal van jeugdregio's kan worden georganiseerd[36]. Zoek hierbij aansluiting bij de versterking van jeugdregio's die op dit moment wordt vormgegeven.

- Expliciteer het doel van de bovenregionale samenwerking, zodat helder is wat met deze bovenregionale afstemming moet worden gerealiseerd. Kijk hierbij ook naar wat dit voor jeugdigen moet opleveren (bijvoorbeeld: passende jeugdhulp, aansluitend op de behoefte). *Actie: jeugdregio's.*
- Neem in de afwegingen over de vormgeving van bovenregionale samenwerking expliciet de aansluiting op het justitiële veld mee: de aansluiting op de arrondissementale schaal en samenwerking. Neem in de afweging over bovenregionale samenwerking ook het in te kopen volume mee en een daarbij passende schaalgrootte in de samenwerking. *Actie: VNG, ministeries van VWS en JenV.*
- Borg op regionale schaal eenduidige randvoorwaarden ten aanzien van de inzet van de ingekochte jeugdhulp in strafrechtelijk kader (denk aan afspraken over de (administratieve) goedkeuring van de inzet van jeugdhulp die in strafrechtelijk kader wordt uitgevoerd). *Actie: Jeugdregio's in afstemming met de VNG en in lijn met landelijke ontwikkelingen m.b.t. de Norm Voor Opdrachtgeverschap.*
- Verken welke (kwaliteits)eisen er eventueel specifiek aan jeugdhulp in strafrechtelijk kader moet kunnen worden ingezet[37] en welke afwegingen een rol kunnen spelen in het hanteren daarvan. Kijk hierbij ook naar de (kwaliteits)eisen die worden gesteld aan leerstraffen of aan aanbieders van forensische zorg voor volwassenen. *Actie: VNG en ministerie van JenV i.s.m. de RvdK, GI's en 3RO.*

7 Actualiseer de opdracht aan de Arrondissementale Platformen Jeugdcriminaliteit

De context waarin het APJ functioneert, is sinds 2015 fundamenteel veranderd. Concretiseer de opdracht van het APJ voor zover dit de aansluiting op de Jeugdwet betreft, zodat helder is wat de taak van de APJ's is als het gaat om het functioneren van de brede keten

- Borg dat vanuit iedere jeugdregio een vertegenwoordiger aansluit bij het APJ, zodat alle jeugdregio's aangesloten zijn op de justitiële keten en verbinding hebben met de partners die een rol spelen in de advisering over- en de tenuitvoerlegging van jeugdhulp in strafrechtelijk kader. *Actie: Jeugdregio's.*
- Herijk de opdracht aan de APJ's, waarbij in ieder geval geborgd moet worden dat APJ's ten behoeve van de aansluiting tussen het jeugdhulpveld en het justitiële veld:
  - De behoefte aan jeugdhulp in strafrechtelijk kader periodiek in kaart brengen.
  - De discrepanties tussen de behoefte aan jeugdhulp in strafrechtelijk kader en de beschikbare jeugdhulp in kaart brengen.
  - Het functioneren van de keten op arrondissementale schaal bespreken.
  - Structureel kwantitatief en kwalitatief materiaal verzamelen (over nader te bepalen indicatoren) over jeugdhulp in strafrechtelijk kader en zorgdragen van duiding daarvan ten behoeve van de bovenstaande taken. *Actie: ministerie van JenV en OM i.s.m. VNG.*

[36] I.p.v. subregionale schaal of gemeentelijk, wat tot een veelvoud van aansluitingsvraagstukken zou leiden.

[37] Denk bijvoorbeeld aan de (bewezen) effectiviteit en de ruimte voor jeugdhulpaanbieders bij het al dan niet accepteren van jeugdigen.

8 Versterken verbinding tafels op tactisch en strategisch niveau
Zorg voor een betere verbinding in de agendering tussen de APJ's en het CBJeugd, zodat terugkerende vraagstukken waarvoor op uitvoerend en tactisch niveau niet tot oplossingen kan worden gekomen, op strategisch niveau kunnen worden geagendeerd. *Actie: ministerie van JenV.*

9 Sturingsinformatie in de keten
Creëer zicht op het functioneren van de gehele keten op zowel het niveau van (samenwerkende) jeugdregio's als op landelijk niveau, zodat ketenpartners over informatie komen te beschikken die sturing op de kwaliteit van het proces in de keten mogelijk maakt

- Ontwikkel een beknopte set indicatoren (met bijbehorende ambitieniveaus) die zicht biedt op het functioneren van de keten voor zover het gaat om de advisering over en tenuitvoerlegging van jeugdhulp in strafrechtelijk kader. *Actie: Jeugdregio's en JenV.*

8.5 Epiloog: verderstrekkende oplossingsrichtingen

In de voorgaande paragrafen zijn aanbevelingen gedaan die bijdragen aan het verbeteren van de uitvoering en de samenwerking tussen organisaties. Naar de mening van AEF kunnen met het uitwerken en implementeren van die aanbevelingen flinke stappen worden gezet in het verbeteren van het (ketenbrede) proces van de advisering over en tenuitvoerlegging van jeugdhulp.

Als het verbeteren van de uitvoering en de samenwerking onvoldoende resultaat opleveren of daar onvoldoende vertrouwen in is, kunnen verderstrekkende oplossingen worden gezocht in het scheppen of aanscherpen van wettelijke kaders of het verder invullen van de huidige wettelijke kaders met regelgeving of beleid. De suggesties die we hieronder schetsen ondersteunen het nadenken over verstrekkende antwoorden op de knelpunten die in het onderzoek zijn geconstateerd. AEF realiseert zich dat ieder van de suggesties vraagt om grondig doordenken en vervolgens een brede afweging. In het kader van dit onderzoek is dit niet gebeurd.

De suggesties in deze paragraaf hebben impact op zowel de uitvoering van de Jeugdwet als die van het jeugdstrafrecht. Zij grijpen hier en daar in op punten die door partners als fundamenteel worden ervaren. Sommige suggesties vormen vanuit het perspectief en de context van de Jeugdwet mogelijk een goede oplossing, maar zijn vanuit het de context van het jeugdstrafrecht bezien onwenselijk, en vice versa. Ieder van de suggesties is, zo bezien, een dilemma. Het doorvoeren van een suggestie leidt tot verbetering op bepaalde punten, maar vraagt op andere punten concessies of leidt soms tot nieuwe fricties. Het is van belang deze suggesties goed af te wegen en de effecten ervan in beeld te brengen.

Met de (toelichting op de) suggesties die hieronder zijn weergegeven pretendeert AEF niet compleet te zijn. Een complete en grondige uitwerking en afweging is, indien hiertoe zou worden besloten, onderdeel van verdere uitwerking.

Suggesties voor het verbeteren van de aansluiting tussen het jeugdhulpveld en de justitiële partners

1 Verankeren inkoop forensische jeugdhulp op bovenregionale of landelijke schaal

In de kamerbrief *Perspectief voor de jeugd* is het voorstel opgenomen dat de inkoop van forensische jeugdhulp op de schaal van jeugdregio's moet gebeuren. Bovenregionaal wordt afgestemd vanwege de onderlinge afhankelijkheid tussen regio's voor de beschikbaarheid en continuïteit van zorg.

Er kan ook voor worden gekozen om de inkoop van forensische jeugdhulp op bovenregionale (of arrondissementale) schaal of landelijk te verankeren. Dit draagt dit bij aan een betere aansluiting op de partners in de justitieketen. Landelijke inkoop kan worden gedaan door de VNG, die namens gemeenten nu al zorg draagt voor de inkoop van (zeer) specialistische vormen van jeugdhulp. Alternatief is het ministerie van JenV die de forensische jeugdhulp voor volwassenen inkoopt, of de RvdK die zorg draagt voor de inkoop van leerstraffen. Bovenregionale of landelijk inkoop leidt tot een vermindering van de belasting van de RvdK, 3RO en GI's. Zij moeten zich nu inspannen om aansluiting te vinden op een groter aantal inkopende jeugdregio's of gemeenten. Voor aanbieders leidt een grotere schaal van inkopen tot meer eenduidigheid in onder andere de verantwoording en dus tot een vermindering van administratieve lasten.

Mogelijke dilemma's gaan over:
- de aansluiting op het lokaal veld en de afzonderlijke gemeenten;
- de aansluiting op jeugdhulp of andere vormen van hulp en zorg die voor de jeugdige of in het gezin wordt ingezet (en bijvoorbeeld lokaal wordt ingekocht);
- de aansluiting op de governance jeugd.

Suggesties voor het beter laten aansluiten van *beschikbare* jeugdhulp op de *benodigde* jeugdhulp

2 Vastleggen verschillende typen forensische jeugdhulp die jeugdregio's moeten inkopen

Gemeente hebben de wettelijke verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat er een kwalitatief en kwantitatief toereiken aanbod is om de jeugdhulp in te kunnen zetten die nodig is als gevolg van een strafrechtelijke beslissing of die een GI nodig acht bij de uitvoering van jeugdreclassering. Er kan gekozen worden voor het specificeren welke verschillende typen forensische jeugdhulp dit in ieder geval moet betreffen, zodat in iedere jeugdregio in ieder geval is voorzien in een bepaald palet aan forensische jeugdhulp.

Mogelijke dilemma's gaan over:
- de kosten die als gevolg hiervan kunnen ontstaan;
- de effecten die ontstaan op het proces van advisering;
- de mate waarop aansluiting op het lokaal veld of al ingezette hulp voor de jeugdige of in het gezin kan worden behouden.

3 Vastleggen nadere regels voor raadplegen partners tijdens proces van inkoop

Gemeenten geven binnen de wettelijke kaders en (Europese) richtlijnen vorm aan de inkoop van jeugdhulp. Daarin betrekken zij partners op uiteenlopende wijze.
Er kan gekozen worden voor het vastleggen dat jeugdregio's de RvdK, 3RO, GI's en het OM verplicht moeten raadplegen voor de inkoop van jeugdhulp in strafrechtelijk kader. Nu zijn

deze procesmatige afspraken vastgelegd op het niveau van samenwerkingsafspraken of convenanten. Dit kan verder worden geformaliseerd.

Mogelijke dilemma's gaan over:
- de ervaren meerwaarde van deze raadpleging;
- de consequenties op het verloop van het proces van inkoop.

4 Vastleggen van basisset van (kwaliteits)eisen voor inkoop van forensische jeugdhulp

Er gelden geen specifieke eisen voor de inkoop van forensische jeugdhulp.
Er kan gekozen worden voor het vastleggen van specifieke (kwaliteits)eisen die jeugdregio's moeten hanteren bij de inkoop van forensische jeugdhulp. Deze (kwaliteits)eisen kunnen mede voortvloeien uit de lacunes tussen de jeugdhulp die in een regio benodigd is en de jeugdhulp die beschikbaar is.

Mogelijke dilemma's gaan over:
- het effect op de kosten van de in te zetten forensische jeugdhulp;
- de beschikbaarheid van de benodigde jeugdhulp;
- de samenhang met de inkoop van andere vormen van jeugdhulp waarvoor mogelijk andere (kwaliteits)eisen gelden.

Suggesties voor het wegnemen van belemmeringen rondom de financiering

5 Gemeenten apart en zonder budgetplafond financieren voor inzet van forensische jeugdhulp

Gemeenten ontvangen voor de uitvoering van de Jeugdwet middelen via het Gemeentefonds. Deze middelen zijn niet gelabeld. Er kan voor worden gekozen om gemeenten apart en zonder budgetplafond te financieren voor de inzet van forensische jeugdhulp. Zo wordt voorkomen dat de krapte van budgetten een rol spelen in de ruimte die gemeente ervaren bij het leveren van de jeugdhulp die in strafrechtelijk kader wordt ingezet. Zeker wanneer het gaat om kostenintensieve trajecten of niet gecontracteerde vormen van jeugdhulp kan dit een rol spelen.

Mogelijke dilemma's gaan over:
- de consequenties voor de (financierings)systematiek voor gemeenten;
- het effect op het budget dat landelijk wordt ingezet voor forensische jeugdhulp;
- de aansluiting op andere vormen van jeugdhulp (zoals vrijwillige nazorg).

6 Bepalen financieel kader waarbinnen jeugdhulp in strafrechtelijk kader wordt geadviseerd

In de huidige situatie zijn de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de advisering en de financiële verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging niet met elkaar verbonden.
Er kan voor worden gekozen om een financieel kader te bepalen waarbinnen 3RO, de RvdK en de GI's adviseren over in te zetten jeugdhulp in strafrechtelijk kader.

Mogelijke dilemma's gaan over:
- de consequenties voor de advisering, wanneer hierin ook de financiële aspecten een rol gaan spelen;
- het maatwerk voor iedere individuele jeugdige;
- de financieringssystematiek van gemeenten.

Suggesties voor het vereenvoudigen van het proces van tenuitvoerlegging

7 Ontwikkelen landelijke kaders voor wijze van formuleren bijzondere voorwaarde jeugdhulp

Op dit moment wordt de bijzondere voorwaarde jeugdhulp op verschillende manieren geformuleerd in een advies van 3RO en de RvdK. Dit leidt ook tot uiteenlopende formuleringen in de uiteindelijke strafrechtelijke beslissing op basis waarvan gemeenten de jeugdhulp inzetten. Er kan voor worden gekozen om de formuleringen in de adviezen eenduidiger te maken. Bijvoorbeeld door een basisformulering van een specifiek advies en voor een generiek advies te maken. Dan zijn naar verwachting ook de formuleringen in de strafrechtelijke beslissingen eenduidiger. Dit draagt bij aan de helderheid voor gemeenten over de reikwijdte en betekenis van de strafrechtelijke beslissing en de operationalisering daarvan.

Mogelijke dilemma's gaan over:

- het maatwerk in de advisering en de tenuitvoerlegging.

8 Vastleggen dat de RvdK en 3RO alleen ingekochte interventies adviseren

De RvdK en 3RO bepalen op basis van de behoefte (of: vraag) van de jeugdige welk type jeugdhulp ingezet moet worden of bij welk type aanbieder de jeugdige geplaatst moet worden. Er kan voor worden gekozen om in het advies altijd te kiezen voor een aanbieder of voor jeugdhulp die door de jeugdregio is ingekocht. Dit draagt bij aan de aansluiting op de jeugdketen.

Mogelijke dilemma's gaan over:

- de mate waarin de jeugdhulp aansluit op de (zorg)vraag van de jeugdige;
- de spanning die kan ontstaan als de jeugdregio in haar inkoop de behoefte aan forensische jeugdhulp niet goed in beeld heeft.

9 Aan 3RO een bevoegdheid geven vergelijkbaar met de RvdK

De GI's hebben de bevoegdheid om te bepalen welke jeugdhulp in het kader van jeugdreclassering moet worden uitgevoerd. 3RO heeft deze bevoegdheid niet, maar moet overleggen met de gemeente. Er kan voor worden gekozen om 3RO ook de bevoegdheid te geven te kunnen bepalen welke jeugdhulp in het kader van reclassering aan voor adolescenten wordt ingezet. Dit leidt tot een vereenvoudiging van het werk bij 3RO. Er is minder tijd nodig voor afstemming.

Mogelijke dilemma's gaan over:

- het functioneren van de keten in brede zin;
- de kosten van de in te zetten jeugdhulp.

Tot slot

Wanneer de verwachting is dat de oplossingsrichtingen die gericht zijn op het verbeteren van de uitvoering en de samenwerking *binnen* de bestaande (wettelijke) kaders onvoldoende effect hebben, is het uiteraard van belang ook te kijken naar oplossingsrichtingen die *aanpassing* van deze wettelijke kaders vragen. Al is aanpassing van deze kaders over het algemeen een tijdrovend en op onderdelen onzeker proces. Het is daarbij van belang eventuele *nieuwe* knelpunten die kunnen ontstaan vooraf goed te identificeren en maatregelen te nemen die voorkomen dat deze knelpunten zich in de praktijk gaan voordoen.

Bijlage 1: Analysekader

Inkoop van jeugdhulp in het kader van strafrecht

Aspecten die betrekking hebben op de interne organisatie

- Inzicht van gemeenten (of: de 42 jeugdregio's) in *benodigd* aanbod en kennis van gemeenten over strafrechtelijke jeugdhulp. *Hebben zij een beeld van wat er nodig is en voelen zij zich geëquipeerd?*
- Mate van voorspelbaarheid van het benodigde aanbod voor gemeenten en jeugdregio's.
- Bekendheid met het landelijk beschikbare aanbod van (forensische) jeugdhulp t.b.v. inkoop.
- Inzicht van gemeenten in kwaliteitsaspecten die van belang zijn bij jeugdhulp in het strafrechtelijk kader.
- Bekendheid met erkende interventies en de afweging die wordt gemaakt over het al dan niet inkopen van erkende interventies als het gaat om jeugdhulp in het strafrechtelijk kader.
- Wijze van inkoop van jeugdhulp in het strafrechtelijk kader.

Aspecten die betrekking hebben op de samenwerking met andere organisaties

- Wijze van afstemming met o.a. RvdK, reclassering, GI's en het OM om input op te halen t.b.v. de inkoop.
- Mate waarin afspraken zijn gemaakt over opschaling.
- Wijze van samenwerken met andere gemeenten met het oog op de inkoop.

Aspecten die betrekking hebben op het bestuurlijke proces

- Wijze van rapporteren over inzet jeugdhulp in het kader van strafrecht.
- Mate waarin inzicht bestaat in de kosten/baten, als in: de mate waarin het investeren in forensische zorg loont in termen van resultaten/besparingen.

Advies over in te zetten straf, hulp en begeleiding

Aspecten die betrekking hebben op de interne organisatie

- Vormgeving van eventuele werkinstructies bij de RvdK en reclassering en monitoring op de uitvoering daarvan (vormvereisten, kwaliteitseisen).
- Eventuele verschillen in werkwijzen van de gebiedsteams van de RvdK of de regiokantoren van reclassering.
- Organisatie van het werkproces (toedeling, normtijden).

Aspecten die betrekking hebben op de samenwerking met andere organisaties

- Aanwezigheid van overlegvormen of -tafels waar op *casusniveau* gesproken wordt.
- Samenwerking met gecertificeerde instelling in het kader van het zgn. haalbaarheidsonderzoek.
- Ervaren (professionele) ruimte door professionals in de uitvoering.
- Mate waarin professionals (van de RvdK, de GI's en gemeenten) elkaar in de uitvoering 'vinden' en tot maatwerkoplossingen komen.
- Wijze van afstemming met gemeente en de GI over de aanwezige jeugdhulp in de regio of gemeente en over de jeugdhulp die in een casus wenselijk (want meest passend) is om in te zetten.
- Proces van afstemming (wanneer, op basis van welke afspraken, hoe).
- Overlegvormen of -tafels waar op overkoepelend niveau gesproken wordt over de inrichting van het proces in 'de keten' en het optimaliseren daarvan (APJ).

Ten aanzien van de inhoud van adviezen

- Welke interventies/vormen van jeugdhulp worden ingezet in het strafrechtelijk kader en eventuele verschuivingen of ontwikkelingen hierin?
- Mate waarin RvdK in de advisering andere zorg adviseert dan de zorg die het meest passend is en afwegingen die hierin een rol spelen.
- De wijze waarop de meest passende zorg wordt vastgesteld (hoe wordt dat bepaald).
- Redenen voor het niet (kunnen) adviseren van de meest passende zorg.
- Mate waarin de RvdK of reclassering in de advisering al dan niet specifiek benoemt welke interventie of behandeling moet worden aangeboden (of, in het geval van de RvdK, de GI daartoe ruimte laat) en/of de instelling benoemt die dit moet doen.
- Mate waarin in de advisering expliciet GI benoemd wordt die begeleiding of het toezicht op zich zou moeten nemen.

Opstellen van de strafeis en de voorwaarden

Aspecten die betrekking hebben op de interne organisatie

- Vormvereisten waaraan de strafreis moet voldoen voor zover het de advisering over de inzet van jeugdhulp en het beleggen van de begeleiding betreft en de mate waaraan hieraan wordt/kan worden voldaan.
- Het al dan niet aanwezig zijn van verschillen in werkwijzen van arrondissements-parketten.
- Organisatie van het werkproces (toedeling, normtijden).

Aspecten die betrekking hebben op de samenwerking met andere organisaties

- Wijze van afstemming tussen OM en RvdK of reclassering aangaande het advies over de inzet van jeugdhulp.
- Zicht van het OM op aanbod van jeugdhulp in jeugdregio's/gemeenten in het werkgebied van het arrondissementsparket.

Ten aanzien van de inhoud van de strafeis en voorwaarden

- De mate waarin beschikbaarheid invloed heeft op de strafeis en voorwaarden. Welke praktische en/of inhoudelijke overwegingen spelen een rol?

Het vonnis: uitspraak van de rechter

Ten aanzien van de inhoud van het vonnis

- Mate waarin het vonnis een expliciete uitspraak bevat over de *aanbieder* die de jeugdhulp moet bieden of de interventie / behandeling moet inzetten.
- Mate waarin het vonnis een expliciete uitspraak bevat over de in te zetten interventie of behandeling.
- Mate waarin het vonnis een expliciete uitspraak bevat over de GI die begeleiding gaat bieden/uitvoering geeft aan het toezicht.
- Verschillen in handelswijze rechtbanken in vormgeving vonnis.
- Mate waarin rechter eventueel afwijkt van de eis van het OM, bijvoorbeeld door specifieker te benoemen welke aanbieder de jeugdhulp moet bieden of welke GI verantwoordelijk wordt voor de begeleiding/het uitoefenen van het toezicht.
- De mate waarin beschikbaarheid invloed heeft op het type straf en zorg. Welke praktische en/of inhoudelijke overwegingen spelen een rol?

Ten uitvoerlegging van het vonnis

Aspecten die betrekking hebben op de interne organisatie van de GI

- Wijze waarop tot een keuze gekomen wordt voor de in te zetten jeugdhulp in geval het vonnis geen expliciete aanwijzing bevat.
- Wijze waarop de GI een afweging maakt over het al dan niet inzetten van andere zorg als de in het vonnis opgenomen zorg niet (tijdig) beschikbaar is.
- Niveau waarop de afweging plaatsvindt over alternatieve zorg (expertteam, etc.).

Aspecten die betrekking hebben op de interne organisatie van de JJI

- Ontwikkeling in aantallen trajecten in de jaren rondom de transitie van de jeugdzorg.
- Mate waarin mismatch wordt ervaren tussen de jeugdhulp die in het vonnis is opgenomen en de jeugdhulp die de instelling nodig acht.
- Mate waarin sprake is van overplaatsing naar een andere afdeling als gevolg van het inzetten van andere jeugdhulp.
- Mate waarin de JJI tijdens een traject besluit tot het inzetten van andere of aanvullende zorg.

Aspecten die betrekking hebben op de interne organisatie van aanbieders van (forensische) jeugdhulp

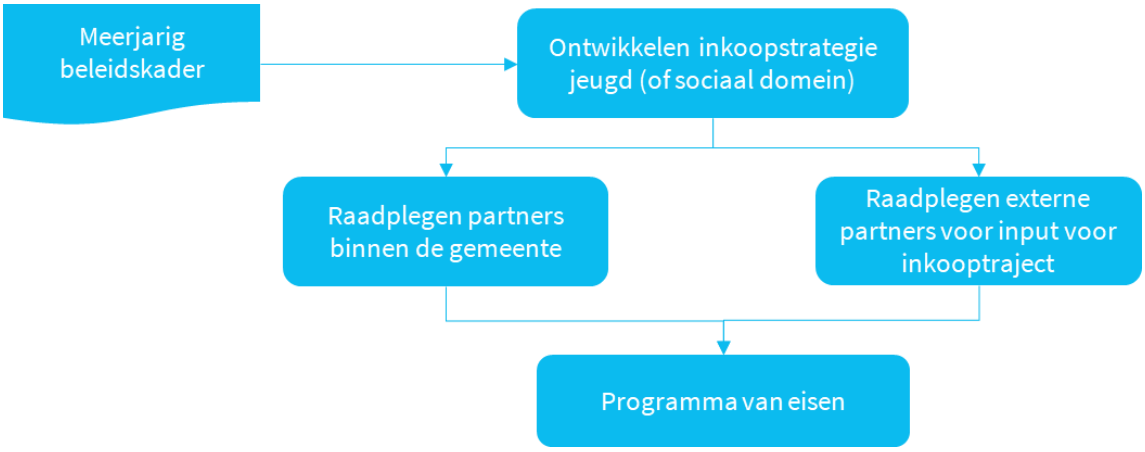
- Mate waarin de aanbieder tijdens een traject besluit tot het inzetten van andere zorg.
- Wijze waarop instelling aan gemeenten verantwoord over geboden zorg en de resultaten daarvan.
- Effect van benoemen specifieke interventies in het vonnis op de start van de zorg.
- Aantal gemeenten of regio's waarmee de aanbieders van (forensische) jeugdhulp samenwerken (mede i.h.k.v. administratieve lasten).

Aspecten die betrekking hebben op de samenwerking

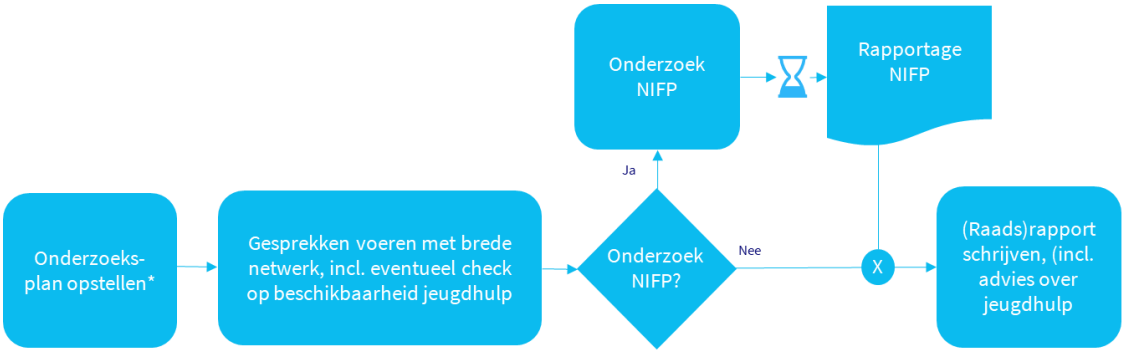
- Mate van samenwerking tussen GI, 3RO en aanbieder van jeugdhulp.
- Mate waarin er structurele overleggen zijn om voortgang te bespreken.

Bijlage 2: Procesplaten

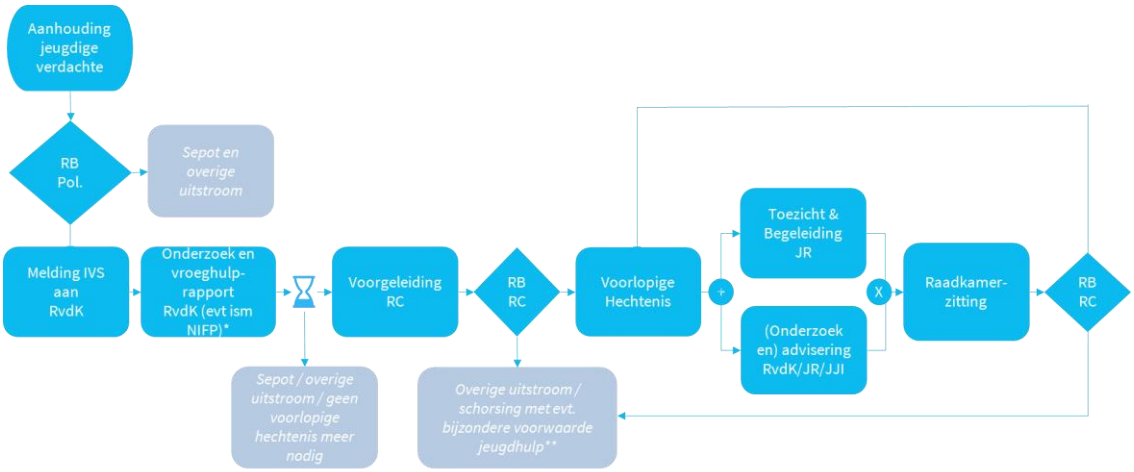
Deelproces: inkoop jeugdhulp



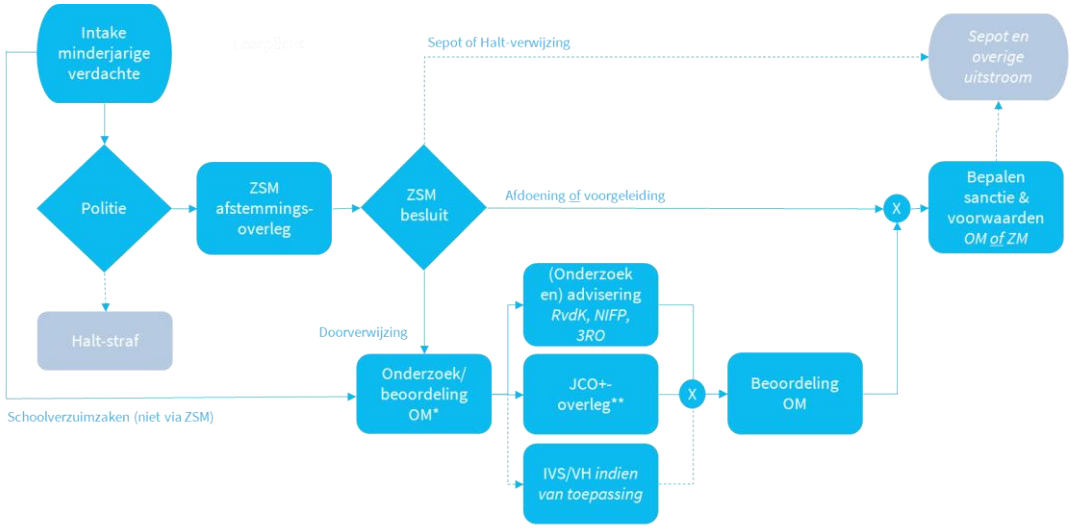
Deelproces: onderzoek en advisering door RvdK of 3RO



Deelproces: IVS en voorlopige hechtenis



Deelproces: Opstellen strafeis en voorwaarden, en uitspraak



Deelproces: Tenuitvoerlegging jeugdhulp

