



Eindrapport Monitor Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd

Auteur(s):

Katja Crooijmans
Nathalie Brocken
Sophie Offringa
Luuk van Gemert

In opdracht van:

De Dienst Justitiële Inrichtingen

Plaats, datum:

Rotterdam, 18 juli 2023

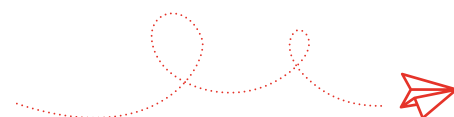
Status:

Eindrapport

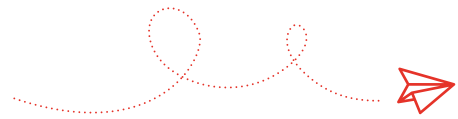
Rebel Strong Society bv

Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com



Inhoudsopgave



1. Vooraf	4
2. Conclusie: KVJJ's hebben toegevoegde waarde, maar het blijft scherp aan de wind varen	5
3. Voor wie?	7
3.1 KVJJ lijkt het meest passend voor de doelgroep voorlopig gehechten	7
3.2 Uitstroom PIJ: verschillende beelden of de KVJJ kan voldoen aan de behoefte van een regionale uitstroombmodaliteit	9
3.3 Uitstroom Jeugddetentie: lage volumes en kort strafrestant	10
4. Ontwikkelingen in toeleiding en plaatsing	13
4.1 In cijfers	13
4.2 Werkproces	15
5. De KVJJ als beschikbaarheidsfunctie	18
6. Potentie per KVJJ regio	21
6.1 Scenario's instroom doelgroep voorlopige hechtenis	21
6.2 Potentiële gemiddelde bezetting per maand	24
6.3 Verzilveren potentie KVJJ's	25
7. Wat doet er ook nog toe?	27

1. Vooraf

Op 28 juni 2019 heeft de minister voor Rechtsbescherming besloten over te gaan tot uitvoering van de Stelselwijziging Justitiële Jeugd. De Kleinschalige Voorziening voor Justitiële Jeugd (KVJJ) is onderdeel van deze stelselwijziging. De KVJJ is een nieuwe vorm van vrijheidsbeneming voor jongeren. Het is een laagbeveiligde voorziening, waar voorlopig gehechte jongeren, jongeren met een jeugddetentie en jongeren met een PIJ-maatregel (in de eindfase) geplaatst kunnen worden. Het belangrijkste kenmerk van de KVJJ is dat jongeren dicht bij hun leefomgeving blijven. Zo kunnen positieve elementen in het leven van de jongere doorgaan dan wel opgestart worden, zoals school, werk, vrije tijd, zorg en ondersteuning. De KVJJ biedt plek aan maximaal 8 jongeren.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft de KVJJ's in opdracht van de Minister voor Rechtsbescherming ingevoerd via het programma Vrijheidsbeneming op Maat. Het betreft vijf KVJJ's in de volgende gebieden/gemeenten:

1. Amsterdam
2. Rijnmond (Krimpen aan den IJssel)
3. Haaglanden
4. Noord (Groningen Stad)
5. Zuid (Cadier en keer, later Venlo).

In opdracht van DJI heeft Rebel de Monitor KVJJ uitgevoerd. De Monitor heeft deze nieuwe manier van vrijheidsbeneming twee jaar lang gevolgd (in de periode januari 2021 tot en met februari 2023), en geeft handvatten voor de verdere ontwikkeling van de KVJJ's. Gezien de achterblijvende instroom van jongeren in een KVJJ heeft het onderzoek zich primair gericht op het proces van toeleiding en plaatsing, voor welke doelgroepen de KVJJ het meest passend is en de potentiële vraag per KVJJ regio.

Het eindrapport van de Monitor bestaat uit twee delen, namelijk een hoofdrapport en een achtergronddocument. Dit is het hoofdrapport waarin de belangrijkste bevindingen, conclusies en adviezen zijn opgenomen. In het achtergronddocument worden een aantal zaken nader uitgelegd, zoals het plaatsingsproces, en is er per KVJJ regio een cijfermatige analyse en contextschets beschreven.

Dit hoofdrapport start met de conclusie. Hoofdstuk 3 gaat in op de doelgroep, het daaropvolgende hoofdstuk op de toeleiding en plaatsing. In hoofdstuk 5 plaatsen we de functie en bezetting van de KVJJ in perspectief. Hoofdstuk 6 beschrijft de potentie per KVJJ en in hoofdstuk 7 worden tot slot nog enkele relevante aspecten benoemd die van invloed zijn op het succes van de KVJJ's.

2. Conclusie: KVJJ's hebben toegevoegde waarde, maar het blijft scherp aan de wind varen

Gedurende de monitoringsperiode van ruim twee jaar tijd verbleven in totaal 231 jongeren in de KVJJs . De KVJJ maakt één van haar belangrijkste doelstellingen – continuering van beschermende factoren – in de meeste gevallen waar.

De KVJJ's, en met name de keten waar de KVJJ deel van uitmaakt, zijn nog in ontwikkeling. Er is nog geen stadium van volwassenheid bereikt. Deze monitor is dan ook geen verslag van een detentievorm die 'af' is. Optimalisaties in het werkproces zijn mogelijk en voor een deel al ingezet.

We concluderen dat de KVJJ's toegevoegde waarde hebben in het stelsel van vrijheidsbeneming voor jeugd, primair voor de 'lichtere' doelgroep voorlopig gehechten. Deze groep vormt de basisbezetting voor de KVJJ's. Daarnaast kan de KVJJ de behoefte aan regionale uitstroomvoorzieningen voor jongeren met een PIJ-maatregel invullen. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met de flinke inspanning die het vraagt van zowel de Forensische Centra Jeugd (FCJ) als de KVJJ om een zorgvuldige overdracht en maatwerktraject voor deze doelgroep in te zetten. Daarmee bedienen de KVJJ's een andere doelgroep dan de FCJ's en kan deze modaliteit niet als vervangende FCJ-capaciteit worden beschouwd. De KVJJ's zijn een aanvulling op het palet aan vrijheidsbeneming, waarmee meer maatwerk mogelijk is.

Tegelijkertijd constateren we dat de mix van een korte verblijfsduur (of hoge omloopsnelheid), beperkte invloed van de KVJJ op de instroom en de volatiliteit van de instroom effect hebben op de bezettingsgraad. Ook moet een plaatsing binnen afzienbare tijd gerealiseerd kunnen worden. Daarmee vertoont deze modaliteit kenmerken van een crisisfunctie. Dat rechtvaardigt een ander perspectief op bezetting. Om tot een duurzame inbedding in het stelsel te komen is het wenselijk de KVJJ's een vaste vergoeding te geven, onafhankelijk van de bezetting. Daarmee krijgen de KVJJ's een beschikbaarheidsfunctie.

De KVJJ leent zich beter voor grootstedelijke locaties. Een zekere mate van concentratie van jongeren in een klein werkgebied is nodig om én voldoende instroom te genereren én recht te doen aan het principe van nabijheid. De KVJJ's in de regio Noord en Zuid kennen hierdoor extra uitdagingen. Het includeren van dagbesteding en vervoer in het concept van de KVJJ en een krimp van 8 naar 6 bedden zijn denkbare optimalisaties. Op deze wijze sluit het concept beter aan bij de vraag in deze regio's, en wordt geborgd dat ook in deze regio's capaciteit beschikbaar blijft voor de forensische doelgroep. Tegelijkertijd kan de vraag gesteld worden of een KVJJ de meest geschikte modaliteit is voor deze regio's, of dat een kleinschalige FCJ of een Laagbeveiligde Unit (LBU) beter volstaat om in de regionale capaciteitsbehoefte te voorzien.

Op basis van een scenarioanalyse is de potentie per KVJJ berekend. We schatten de potentiële gemiddelde maandelijkse bezetting per KVJJ als volgt in:

Tabel 1. Potentiële gemiddelde maandelijkse bezetting per KVJJ

	<i>Laag scenario</i>	<i>Hoog scenario</i>
Amsterdam	6.3	10.6
Haaglanden	4.2	9.0
Rijnmond	3.5	8.1
Noord	1.6 (2.1) ¹	3.7
Zuid	2.0 (3.6)	4.9

De basisbezetting van de KVJJ bestaat uit voorlopig gehechte jongeren. Aangevuld met zelfmelders en jongeren in de laatste fase van de PIJ-maatregel. Die laatste twee doelgroepen betreffen kleine aantallen.

Het verschil tussen het lage en hoge scenario wordt veroorzaakt door:

- Het percentage voorgeleidingen waarin door de Rvdk en 3RO een weging KVJJ wordt gedaan;
- Afbakening van de maximale reistijd tussen dagbesteding en de locatie van de KVJJ;
- Kenmerken van de doelgroep i.r.t. de te wegen criteria door professionals in keten;
- De mogelijkheid om de bezetting aan te vullen met PIJ-jongeren en zelfmelders.

Op basis van de kennis van nu en de beschikbare gegevens is dit een eerste schatting. Er zijn veel factoren van invloed op de instroom. Sommigen zijn meer en anderen minder te beïnvloeden. Daarom kiezen we ervoor de potentie in een bandbreedte presenteren door middel van een laag en een hoog scenario. We verwachten dat het realistisch is voor alle vijf de KVJJ's binnen 1 à 2 jaar naar het lage scenario toe te groeien. De scenario's worden later in het rapport verder toegelicht.

¹ Voor Noord en Zuid is in het lage scenario rekening gehouden met een variant waarin een ruimere reistijdgrens wordt aangehouden ten opzichte van de andere KVJJ's. Daarmee komt de potentie hoger uit, zie cursieve aantallen tussen haakjes.

3. Voor wie?

In de KVJJ kunnen verschillende doelgroepen geplaatst worden, namelijk voorlopig gehechte jongeren, jongeren met een jeugd detentie en jongeren in de eindfase van een PIJ-maatregel. In dit hoofdstuk geven we per doelgroep een beschrijving en gaan we in op de geschiktheid voor de KVJJ op basis van de gevoerde gesprekken. Ook laten we de omvang van de doelgroepen zien, dus hoeveel jongeren met een gemeente van herkomst in één van de KVJJ-regio's er per doelgroep zijn.² In de daaropvolgende hoofdstukken bespreken we vervolgens de *instroom* van de doelgroepen per KVJJ (hoofdstuk 4) de *bezetting* per KVJJ (hoofdstuk 5) en in hoofdstuk 6 de *potentie* per KVJJ.

3.1 KVJJ lijkt het meest passend voor de doelgroep voorlopig gehechten

Beschrijving doelgroep

Elke verdachte die door de politie in verzekering is gesteld en die langer dan de wettelijke termijnen wordt vastgehouden, wordt voorgeleid aan de rechter-commissaris (hierna: RC). Deze besluit of de verdachte in voorlopige hechtenis moet blijven of onder voorwaarden geschorst (de jongere wordt vrijgelaten) kan worden. Met betrekking tot voorlopige hechtenis van jongeren hanteert de rechter het uitgangspunt 'schorsen tenzij'. Indien er ernstige bezwaren bestaan (bijvoorbeeld bij ernstige delicten, een hoog recidiverisico, maatschappelijke onrust) kan de RC besluiten dat de verdachte in afwachting van de rechtszaak in voorlopige hechtenis moet blijven. In dat geval kan een jongere geplaatst worden in een FCJ (Forensische Centrum Jeugd, voorheen Justitiële Jeugdinstelling) of een KVJJ.

Voorlopig gehechten vormen de grootste potentiële doelgroep voor de KVJJ's. Op jaarbasis gaat het om circa 900 voorlopig gehechten jongeren voor alle KVJJ regio's samen³. Niet alle voorlopig gehechte jongeren zijn echter geschikt voor de KVJJ. Er zijn criteria verbonden aan plaatsing in de KVJJ. In april 2023 zijn de plaatsingscriteria herijkt. Waar voorheen een aantal criteria als harde contra-indicatie golden, zijn de meeste criteria vanaf dat moment 'te wegen'. In die weging gaat het om een combinatie van factoren die maakt of een jongere wel of niet geschikt is voor de KVJJ. De zogenoemde 'lichtere' categorie kan geplaatst worden in de KVJJ. Hoewel er geen sluitende definitie is van 'lichter', worden vaak de volgende kenmerken genoemd: first offenders, gemotiveerd en een zekere mate van zelfregie met oog op het lichtere beveiligingsregime en het beroep dat de KVJJ doet op eigen verantwoordelijkheid.

ASR (Adolescentenstrafrecht)

Het uitgangspunt is dat jongeren van 16 en 17 jaar worden berecht volgens het jeugdstrafrecht en jongeren van 18 tot 23 jaar volgens het volwassenenstrafrecht. De rechter kan op grond van de kenmerken van een individuele casus afwijken van dit uitgangspunt. Jongvolwassen tot 23 jaar kunnen in aanmerking komen voor het jeugdstrafrecht, ook wel adolescentenstrafrecht genoemd. Wanneer de verwachting is dat de pedagogische aanpak van het jeugdstrafrecht op grond van persoonlijkheid en sociaal emotionele ontwikkeling van de jongvolwassene effectiever is dan het volwassenenstrafrecht, kan de rechter of rechter-commissaris besluiten het adolescentenstrafrecht toe te passen.

We hebben geen zicht gekregen op de totale omvang van de ASR groep, omdat dit niet door alle partijen in de verschillende fasen van het strafproces geregistreerd wordt. We kennen wel het aandeel ASR van

² Alle jongeren met een woonplaats binnen de geografische scope van de KVJJ. Zie ook achtergronddocument HS3, pagina 18.

³ Dit is inclusief de jongeren die op basis van het adolescentenstrafrecht (ASR) in voorlopige hechtenis worden geplaatst.

alle jongeren die met een voorlopige hechtenis titel instromen in de FCJ's en een woonplaats binnen de geografische scope van de KVJJ's. Dit betreft gemiddeld ca. 26% van de totale instroom.

Binnen de FCJ's wordt geen onderscheid gemaakt tussen ASR en jeugd, deze worden op dezelfde manier gescreend, gewogen en beoordeeld. Enkele FCJ's geven aan dat een deel van de ASR-doelgroep niet KVJJ geschikt is door kwetsbaarheden, agressieproblematiek en gebrek aan motivatie. Daarbij is aan de voorkant van het strafproces vaak nog onduidelijk of ASR wordt toegepast. Die onzekerheid zorgt voor terughoudendheid bij partijen om een jongere aan te melden voor de KVJJ's.

ASR-jongeren worden veelal begeleid door de volwassenreclassering (hierna: 3RO). De 3RO heeft lange tijd geen grondslag gehad voor activiteiten/werkzaamheden inzake de KVJJ, dat is pas vrij recent geregeld. Daarmee is deze groep lange tijd onderbelicht gebleven in de weging en toeleiding naar de KVJJ. We verwachten op termijn een hogere instroom vanuit deze route.

Omvang

Tabel 2. Instroom voorlopige hechtenis (VH) per KVJJ – periode januari 2021 tot en met februari 2023

KVJJ-regio	Instroom VH 18-min	Instroom VH ASR (% totaal)	Instroom VH Totaal	Gemiddeld p/m Totaal	% naar KVJJ Totaal
Amsterdam	336	147 (30%)	483	18.6	18%
Haaglanden	312	89 (22%)	401	15.4	14%
Rijnmond	296	65 (18%)	361	13.9	8%
Noord	51	46 (48%)	97	3.7	27%
Zuid	149	49 (25%)	198	7.6	9%

Bovenstaande tabel geeft inzicht in de instroom voorlopig gehechten (unieke jongeren) per KVJJ-regio gedurende de onderzoeksperiode (januari 2021 t/m februari 2023). In de eerste drie kolommen is de totale instroom voorlopig gehechten in de FCJ's en KVJJ's weergegeven, onderverdeeld in 18-min, ASR en totaal. Voor de ASR-groep staat tussen haakjes het percentage van de totale instroom voorlopig gehechten. De vierde kolom laat de gemiddelde instroom van voorlopig gehechten per KVJJ-regio per maand zien. In de laatste kolom staat het percentage van de totale instroom van voorlopig gehechten die gedurende de onderzoeksperiode in een KVJJ geplaatst zijn.

Toegevoegde waarde KVJJ voor deze doelgroep

De belangrijkste toegevoegde waarde van de KVJJ voor de doelgroep voorlopig gehechten is het continueren van beschermende factoren. Tot op heden gaat het dan vooral om dagbesteding; zowel continueren als opstarten van dagbesteding in de eerste weken van verblijf in de KVJJ. Ook kan de KVJJ een positieve impuls geven aan het leven van een jongere. Tot slot voorkomt de KVJJ dat deze lichtere groep in aanraking komt met de zwaardere populatie in de FCJ. Hier gaat een detentieschadebeperkend effect vanuit.

3.2 Uitstroom PIJ: verschillende beelden of de KVJJ kan voldoen aan de behoefte van een regionale uitstroommodaliteit

Beschrijving doelgroep

De PIJ-maatregel is een behandelmaatregel voor jongeren bij wie sprake is van een ontwikkelingsstoornis of psychische aandoening. In de volksmond heet de maatregel 'jeugd-TBS'. Voor de resocialisatie van de PIJ-doelgroep is het van belang dat de jongeren in de regio of gemeente van herkomst de laatste fase van de PIJ-maatregel kunnen doorlopen. Daarmee wordt de stap van detentie naar thuis overbrugd en minder ingrijpend. De KVJJ vervult in deze een brugfunctie naar de samenleving, waarmee de kans op een succesvolle re-integratie wordt vergroot. Voorheen waren er dertien justitiële jeugdvoorzieningen met een goede landelijke dekking. Hierdoor was het mogelijk te resocialiseren in de regio. Als gevolg van afgebouwde capaciteit en concentratie naar vijf FCJ's is deze landelijke dekking niet meer geborgd. Kleinschalige uitstroommodaliteiten in de regio's – zoals de KVJJ's – kunnen uitkomst bieden.

Uit het onderzoek blijkt dat er verschillende beelden bestaan over de mate waarin de KVJJ aan deze behoefte kan voldoen. De overgang van een FCJ-klimaat naar de vrijheden in de KVJJ zijn groot. Een aantal gesprekspartners vraagt zich af of alle KVJJ's op dit moment in gelijke mate geëquipeerd zijn om deze doelgroep te bedienen. Het vraagt veel van het team, zowel in de voorbereiding als de begeleiding in de KVJJ. Een mix van PIJ-jongeren met voorlopig gehechte jongeren wordt als aandachtspunt genoemd. Zeker bij kleinschaligheid kan het evenwicht snel verstoord raken. Ook hier verschillen de visies. Enerzijds het perspectief van het strikt gescheiden houden van de lichte doelgroep (first offenders, jonge leeftijd) en de zwaardere doelgroep (waaronder PIJ, oudere leeftijd) ten faveure van de lichte doelgroep. En anderzijds het perspectief dat een mix tussen licht en zwaar een afspiegeling is van de samenleving, en daarmee een normaliserend effect heeft op de PIJ-jongeren. Tot op heden is nog beperkt ervaring opgedaan met deze doelgroepmix in combinatie met een hoge bezetting. De ervaringen met tot op heden geplaatste PIJ-ers geven in ieder geval geen aanleiding te veronderstellen dat een PIJ-plaatsing per definitie niet passend is in de KVJJ; er is slechts één PIJ-er teruggeplaatst. Met andere woorden is er geen gedeeld beeld over de gewenste of haalbare samenstelling van de KVJJ's.

Waar wel overeenstemming over is, is dat een PIJ-plaatsing altijd maatwerk is. Het vraagt een intensief voorbereidingsproces tussen KVJJ en FCJ voorafgaand aan een mogelijke plaatsing. Ook vraagt het meer van de KVJJ dan de begeleiding van een voorlopig gehechte jongere. Uitgaande van de huidige formatie is de draagkracht van de KVJJ beperkt tot circa twee PIJ-ers op een totaal van acht jongeren.

Tot slot zijn lang niet alle PIJ-jongeren geschikt voor uitstroom naar de KVJJ. Het gaat het om een (klein) deel van deze groep. De mate van zelfregie/eigen verantwoordelijkheid, mate van hospitalisatie en het uitstroomperspectief spelen een belangrijke rol in de weging of de KVJJ passend is. Jongeren die vermoedelijk langdurig behoefte hebben aan 24/7 begeleiding en intensief toezicht zijn niet geschikt. Voor de overige jongeren kan de KVJJ een belangrijke tussenstap zijn op weg naar meer zelfstandigheid.

Omvang

Tabel 3. Aantal jongeren in een FCJ met een PIJ-maatregel + verlofstatus (eendaags of meerdaags onbegeleid, STP) – op een aantal peildata gedurende de monitoringsperiode

KVJJ Regio	31 jan. 2021	30 apr. 2021	31 jul. 2021	31 okt. 2021	31 jan. 2022	30 apr. 2022	31 jul. 2022	31 okt. 2022	31 jan. 2023
Amsterdam	39	46	44	45	44	45	40	36	33
Haaglanden	15	18	14	15	11	11	11	12	11
Rijnmond	30	31	29	29	25	24	20	21	18
Noord	26	29	28	27	25	25	25	21	21
Zuid	20	20	21	19	20	20	18	18	18

Bovenstaande tabel geeft per KVJJ-regio inzicht in de omvang van de totale PIJ-doelgroep op een aantal peildata gedurende de monitoringsperiode. Het gaat per peildatum om unieke jongeren met een PIJ-maatregel in een FCJ met een verlofstatus (eendaags of meerdaags onbegeleid, STP) met een gemeente van herkomst uit één van de vijf KVJJ-regio's.⁴ De aantallen van de verschillende peildata kunnen niet bij elkaar opgeteld worden, vanwege de lange verblijfsduur van jongeren met een PIJ-maatregel gaat het voor een groot deel om dezelfde groep.

3.3 Uitstroom Jeugddetentie: lage volumes en kort strafrestant

Beschrijving

Jongeren die een jeugddetentie opgelegd hebben gekregen kunnen deze – al dan niet de laatste fase van de straf – uitzitten in de KVJJ. Jeugddetentie duurt maximaal 12 maanden voor jongeren onder de 16 jaar en voor jongeren ouder dan 16 jaar kan een straf van maximaal 24 maanden worden opgelegd. De tijd die voorafgaand aan de straf in voorlopige hechtenis is doorgebracht, wordt in mindering gebracht op de uit te zitten jeugddetentie. Vaak is de straf hiermee al voldaan. Dat maakt dat de omvang van de groep met een jeugddetentie in de FCJ's heel beperkt is.

Binnen de groep met een jeugddetentie die resteert zien we de volgende patronen relevant voor plaatsing in een KV:

- *Jeugddetentie volgend op de voorlopige hechtenis.* Dit is de grootste groep binnen de categorie jeugddetentie. Vaak is er sprake van nog maar een zeer kort strafrestant, waardoor de meerwaarde van een overplaatsing naar de KVJJ zeer beperkt is en niet opweegt tegen de nadelen (administratieve last en stressfactor voor de jongere).
- *Tenuitvoerlegging voorwaardelijke straf (TUL).* Wanneer een jongere zich niet houdt aan de voorwaarden die verbonden zijn aan de voorwaardelijk straf, kan deze alsnog omgezet worden

⁴ Op basis van dossieronderzoek (steekproef van 10 dossier uit de populatie jongens die met een PIJ-maatregel en verlofstatus in een FCJ verbleven in de periode jan. 2022 t/m juni 2022 en met een woonplaats binnen de geografische scope Rijnmond en Haaglanden) constateren we dat maar een klein deel van deze groep in aanmerking komt voor de KVJJ. Omwille van vertrouwelijkheid is geen nadere inhoudelijke analyse van het dossieronderzoek opgenomen in het achtergronddocument.

in een onvoorwaardelijke jeugddetentie. Op basis van een dossieranalyse⁵ constateren we dat dit voor een groot deel 18+ jongeren betreft die via ASR (adolescentenstrafrecht) zijn berecht. De dossiers van deze jongeren beschrijven regelmatig een reeks van het niet naleven van voorwaarden, al dan niet gepaard met een langere historie van delicten. Dat roept de vraag op of deze doelgroep om kan gaan met het beroep dat de KVJJ doet op eigen verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd is de informatie in een deel van de dossiers te summier om te concluderen of deze jongeren geschikt zijn voor de KVJJ.

- *Zelfmelders*. Dat zijn jongeren die veroordeeld zijn voor een vrijheidsstraf en een oproep krijgen zichzelf te melden bij de FCJ. Deze groep lijkt op basis van de plaatsingscriteria grotendeels geschikt voor de KVJJ, met name de groep met een vervangende jeugddetentie als gevolg van het schenden van de leerplicht. Verschillende gesprekspartners geven aan dat het uitgangspunt 'KVJJ tenzij' voor deze groep meer passend zou zijn. Het gaat echter maar om zeer kleine aantallen.
- Jongeren met contra-indicaties op basis van hun zorgbehoefte, dan wel ernst van het delict in combinatie met een flinke delicthistorie en/of een nog opvolgende jeugddetentie. Deze groep is niet geschikt voor de KVJJ.

De groep die resteert voor de KVJJ is klein. We verwachten niet dat hier ten opzichte van de huidige doorstroomcijfers nog veel winst te behalen is.

Omvang

Tabel 4. Aantal jongeren met een jeugddetentie met een strafrestant van minder dan 9 maanden, exclusief jongeren met een PUJ-maatregel – op een aantal peildata gedurende de monitoringsperiode

KVJJ Regio	31 jan. 2021	30 apr. 2021	31 jul. 2021	31 okt. 2021	31 jan. 2022	30 apr. 2022	31 jul. 2022	31 okt. 2022	31 jan. 2023
Amsterdam	10	15	11	12	9	7	9	13	14
Haaglanden	3	6	2	5	8	9	4	5	5
Rijnmond	4	3	2	5	8	9	11	5	8
Noord	1	0	1	0	0	3	7	1	3
Zuid	7	6	4	7	11	7	4	6	4

In bovenstaande tabel is te zien hoeveel jongeren per meetmoment in een FCJ verblijven met *jeugddetentie* met een strafrestant van minder dan 9 maanden. Het gaat hier niet om het aantal unieke personen per meetmoment ten opzichte van eerdere meetmomenten. De getallen kunnen dus niet bij elkaar worden opgeteld.

Naast uitstroom jeugddetentie weten we ook de omvang van de *zelfmelders*.

- In de KVJJ-regio's Amsterdam, Haaglanden en Rijnmond waren er in de periode januari 2021 en februari 2023 tussen de 20 en 29 zelfmelders. Dat zijn gemiddeld 1 à 1.5 zelfmelders per maand per regio.

⁵ Dossieronderzoek op basis van een steekproef uit de populatie die met een jeugddetentie-titel in een FCJ verbleven in de periode jan. 2022 t/m juni 2022 en met een woonplaats binnen de geografische scope Rijnmond en Haaglanden 37 dossiers bestudeerd. In totaal zijn 37 dossiers inhoudelijk bestudeerd.

- In de KVJJ-regio Noord waren er in die periode drie zelfmelders. In de KVJJ-regio Zuid 13 zelfmelders, dus gemiddeld ca. 0 tot 0.5 zelfmelders per maand.

KVJJ doelgroep niet gelijk aan FCJ doelgroep

Op basis van voorgaande analyse concluderen we dat de doelgroep van de KVJJ niet dezelfde is als die van de FCJ, maar ook dat deze geen harde afbakening kent. De combinatie van factoren maakt of een jongere wel of niet geschikt is om in een KVJJ te plaatsen. Hoewel er plaatsingscriteria zijn opgesteld voor de afweging KVJJ, vraagt het in iedere casus een individuele afweging. De plaatsingscriteria zijn recent herijkt waarmee veel criteria zijn omgezet naar 'te wegen criteria'. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op het plaatsingsproces.

4. Ontwikkelingen in toeleiding en plaatsing

Dit hoofdstuk beschrijft allereerst de cijfermatige ontwikkeling van de KVJJ aanmeldingen, adviezen en plaatsingen. Hierbij maken we onderscheid naar de verschillende doelgroepen. Daarna volgt een meer kwalitatieve beschrijving van het werkproces van aanmelding tot plaatsing en de overwegingen die hierin een rol spelen.

4.1 In cijfers

Onderstaande tabellen geven per KVJJ een overzicht van het totaal aantal aanmeldingen en plaatsingen in de KVJJ.^{6 7} In de tweede kolom staat het totale aantal aanmeldingen voor de KVJJ gedurende de monitoringsperiode. In de derde kolom staat het aantal positieve adviezen van de Dienst Individuele Zaken (DIZ) voor een KVJJ-plaatsing, met daarbij tussen haakjes het percentage positieve adviezen ten opzichte van het aantal aanmeldingen. In de laatste kolom staat het aantal dat daadwerkelijk in een KVJJ is geplaatst na besluit van de RC, met daarbij tussen haakjes het percentage dat geplaatst is ten opzichte van positief advies van DIZ.

Tabel 5a. Totaal aantal aanmeldingen en plaatsingen in de KVJJ Amsterdam

KVJJ Amsterdam Jan '21 – Feb '23	Aantal aanmeldingen KVJJ	Positief advies DIZ plaatsing KVJJ	Plaatsing KVJJ
Totaal	170	142 (84%*)	99 (70%**)
Voorlopige hechtenis: eerste plaatsing ⁸	116	98 (84%)	57 (58%)
Voorlopige hechtenis: doorplaatsing	45	35 (78%)	34 (97%)
Uitstroom jeugd detentie	6	6 (100%)	6 (100%)
PIJ	2	2 (100%)	2 (100%)
Zelfmelders	1	1 (100%)	0 (0%)

33% van de totale instroom van voorlopig gehechten werd aangemeld voor plaatsing in de KVJJ Amsterdam

* Percentage positief advies DIZ plaatsing KVJJ t.o.v. aantal aanmeldingen KVJJ

** Percentage plaatsing KVJJ t.o.v. positief advies DIZ

⁶ Kanttekening bij deze cijfers is dat er regelmatig een informeel proces voorafgaat aan een daadwerkelijke aanmelding. Op het moment dat een aanvraag als weinig kansrijk wordt ingeschat, komt het niet altijd tot een formeel advies. De KVJJ is in dat geval wel overwogen, maar dit is niet geregistreerd en dus niet meegenomen in deze cijfers.

⁷ Er is niet geregistreerd of een jongere bij aanmelding KVJJ ASR is of niet. Daarom hebben we alleen inzicht in ASR voor daadwerkelijk geplaatste jongeren in de KVJJ. Gedurende de onderzoeksperiode zijn er de volgende aantallen ASR voorlopige hechtenis geplaatst: KVJJ Amsterdam 6, KVJJ Haaglanden 2, KVJJ Rijnmond 1, KVJJ Noord 6 en KVJJ Zuid 0.

⁸ Eerste plaatsing betekent dat een jongere direct na de voorgeleiding na in verzekeringstelling in de KVJJ wordt geplaatst. In geval van doorplaatsing voorlopige hechtenis is een jongere eerst in een FCJ geplaatst, en wordt vanuit de FCJ doorgeplaatst naar een KVJJ. Zie voor meer informatie HS3 in het achtergronddocument.

Tabel 5b. Totaal aantal aanmeldingen en plaatsingen in de KVJJ Haaglanden

KVJJ Haaglanden Okt '21 – Feb '23	Aantal aanmeldingen KVJJ	Positief advies DIZ plaatsing KVJJ	Plaatsing KVJJ
Totaal	51	45 (88%)	40 (89%)
Voorlopige hechtenis: eerste plaatsing	24	23 (96%)	23 (100%)
Voorlopige hechtenis: doorplaatsing	23	18 (78%)	14 (78%)
Uitstroom jeugddetentie	1	1 (100%)	1 (100%)
PIJ	0	0	0
Zelfmelders	3	3 (100%)	2 (50%)

18% van de totale instroom van voorlopig gehechten werd aangemeld voor plaatsing in de KVJJ Haaglanden

Tabel 5c. Totaal aantal aanmeldingen en plaatsingen in de KVJJ Rijnmond

KVJJ Rijnmond Sept '21 – Feb '23	Aantal aanmeldingen KVJJ	Positief advies DIZ plaatsing KVJJ	Plaatsing KVJJ
Totaal	36	29 (81%)	28 (97%)
Voorlopige hechtenis: eerste plaatsing	11	9 (82%)	8 (89%)
Voorlopige hechtenis: doorplaatsing	17	12 (71%)	12 (100%)
Uitstroom jeugddetentie	5	5 (100%)	5 (100%)
PIJ	2	2 (100%)	2 (100%)
Zelfmelders	1	1 (100%)	1 (100%)

11% van de totale instroom van voorlopig gehechten werd aangemeld voor plaatsing in de KVJJ Rijnmond

Tabel 5d. Totaal aantal aanmeldingen en plaatsingen in de KVJJ Noord

KVJJ Noord Feb '21 – Feb '23	Aantal aanmeldingen KVJJ	Positief advies DIZ plaatsing KVJJ	Plaatsing KVJJ
Totaal	56	48 (86%)	37 (77%)
Voorlopige hechtenis: eerste plaatsing	34	29 (85%)	19 (66%)
Voorlopige hechtenis: door plaatsing	10	7 (70%)	7 (100%)
Uitstroom jeugddetentie	6	6 (100%)	6 (100%)
PIJ	2	2 (100%)	1 (50%)
Zelfmelders	4	4 (100%)	4 (100%)

46% van de totale instroom van voorlopig gehechten werd aangemeld voor plaatsing in de KVJJ Noord

Tabel 5e. Totaal aantal aanmeldingen en plaatsingen in de KVJJ Zuid

KVJJ Zuid Jan '21 – Feb '23	Aantal aanmeldingen KVJJ	Positief advies DIZ plaatsing KVJJ	Plaatsing KVJJ
Totaal	39	36 (92%)	27 (75%)
Voorlopige hechtenis: eerste plaatsing	14	14 (100%)	8 (57%)
Voorlopige hechtenis: doorplaatsing	14	11 (79%)	10 (91%)
Uitstroom jeugddetentie	3	3 (100%)	2 (100%)
PIJ	4	4 (100%)	3 (100%)
Zelfmelders	4	4 (100%)	4 (100%)

14% van de totale instroom van voorlopig gehechten werd aangemeld voor plaatsing in de KVJJ Zuid

Het **aandeel voorlopig gehechte jongeren dat wordt aangemeld voor de KVJJ verschilt per KVJJ-regio**, zoals te zien is in de tekstblokken naast bovenstaande tabellen. In vrijwel alle regio's zien we het percentage aanmeldingen in de loop van de monitoringsperiode toenemen. Verschillen kunnen onder andere verklaard worden door de bestaansduur; zo zijn de KVJJ's Haaglanden en Rijnmond later gestart dan Amsterdam. Het hoge aandeel in Noord valt op. We hebben hier geen duidelijke verklaring voor. Wel zien we dat in Noord een hoger percentage voorlopig gehechte jongeren wordt overgeplaatst naar de FCJ ten opzichte van de overige KVJJ's.

We zien dat **DIZ in de loop van de tijd steeds meer KVJJ aanvragen is gaan accorderen**. Zeker bij eerste plaatsing en bij doorstroom vanuit jeugddetentie en PIJ. In 2022 en 2023 wordt in alle regio's rond de 90% door DIZ geaccordeerd. In 2021 ligt dit percentage nog tussen de 70 en 80%.

In het toeleidingsproces van voorlopig gehechten naar de KVJJ valt op dat **na akkoord DIZ nog steeds een deel niet geplaatst wordt, omdat de Rechter Commissaris (RC) anders besluit**. In die gevallen wordt meestal besloten tot schorsing door de RC. Gedurende het onderzoek is verschillende keren aan de orde gekomen dat mogelijk vaker overgegaan wordt tot schorsing, omdat de RC beperkt invloed heeft op de keuze tussen FCJ of KVJJ. In dat geval zou schorsen de voorkeur genieten ten opzichte van plaatsing in een FCJ. Men veronderstelt ook dat wanneer de KVJJ een eigenstandige grondslag krijgt, een KVJJ advies ook vaker zal resulteren in een KVJJ plaatsing. Wij hebben deze hypothese niet kunnen verifiëren noch falsificeren.

4.2 Werkproces

Plaatsingsproces conform route, kwetsbaar in zijn karakter

Het plaatsingsproces KVJJ is landelijk beschreven en omvat de stappen in de aanmelding en plaatsing in de KVJJ⁹. In het proces wordt onderscheid gemaakt tussen voorlopig gehechten (voornamelijk eerste plaatsingen) en uitstromers vanuit de FCJ, zoals jeugddetentie en de PIJ-maatregel.

- Bij voorlopig gehechten wordt door de RvdK of 3RO een weging – en mogelijk daaropvolgend advies - voor plaatsing in de KVJJ gedaan. De KVJJ wordt hier in een vroeg stadium bij betrokken.

⁹ Het plaatsingsproces is op hoofdlijnen beschreven in hoofdstuk 3 van het achtergronddocument. Een uitgebreide weergave van de stappen in het aanmeld- en plaatsingsproces is te raadplegen via de website van DJI.

- In geval van uitstroom jeugddetentie of PIJ-maatregel wordt door de JJI afgewogen of de jongere in aanmerking kan komen voor plaatsing in de KVJJ. Dit kan ook op initiatief van de RvdK, jeugdreclassering of 3RO gebeuren.

Het plaatsingsproces en de plaatsingscriteria zijn bij de meeste professionals bekend en het proces verloopt conform de daarvoor afgesproken stappen en afspraken.

De Selectiefunctionarissen van DIZ beslissen namens de Minister voor Rechtsbescherming over plaatsing in een KVJJ op basis van 1) de diverse adviezen (van OM/RvdK/3RO en/of informatie vanuit de FCJ) en 2) de plaatsingscriteria. De plaatsingscriteria zijn gedurende de onderzoeksperiode verruimd. Enkele harde contra-criteria zijn omgezet naar te wegen criteria, waardoor meer maatwerk in individuele casuïstiek mogelijk is. In de weging en besluitvorming over de plaatsing in een KVJJ heeft de betrokken professional daarmee een hoge mate van autonomie. Dat past bij de beperkte omvang en het heterogene karakter van de doelgroep. Tegelijkertijd vraagt het wel een hoge mate van senioriteit (kennis en ervaring) en onderlinge samenwerking c.q. uitwisseling tussen de betrokken selectiefunctionarissen.

Keerzijde van het ontbreken van objectieve criteria is dat in de eerste weging geschiktheid KVJJ interpretatieverschillen kunnen ontstaan. De criteria kunnen door professionals smal of breed worden geïnterpreteerd. Specifiek voor de doelgroep voorlopig gehechten geven enkele van onze gesprekspartners aan dat op basis van de criteria en het beleidsuitgangspunt 'schorsen tenzij' de indruk ontstaat dat deze groep geschorst kan worden. Zodra je op de 'tenzij' terecht komt, zijn de risico's van dien aard dat dit argumenten zijn om over te gaan tot plaatsing in de FCJ. Met als gevolg dat maar weinig jongeren aangemeld worden voor een KVJJ plaatsing.

Het plaatsingsproces heeft een sterk informeel karakter en een werkwijze gebaseerd op wederzijds vertrouwen tussen de betrokken professionals. Afstemming over plaatsing vindt voornamelijk telefonisch of via de mail plaats door de gehele keten. Korte lijnen tussen partijen in de keten lijkt een doorslaggevende factor in de overweging voor plaatsing KVJJ. Bekendheid en positieve ervaringen met de KVJJ is een cruciale succesfactor gebleken. Het proces ervaren onze gesprekspartners als ingewikkeld en werpt daarmee drempels op in de keuze voor de KVJJ. Veel administratie, veel geregeld in een te kort tijdsbestek, maakt dat de KVJJ niet altijd overwogen wordt, zelfs als deze wellicht preferent is. Ook stellen sommige van onze gesprekspartners vragen over proportionaliteit: *"Je moet wel veel optuigen, om soms drie dagen later toch te horen dat Raadkamer heeft geschorst"*.

Dit informele werkproces, waarbij "kennen en gekend worden" van belang kent ook een keerzijde. Wisselingen in personeel maken dat korte lijnen steeds opnieuw moeten worden gelegd. Ook het niet vastleggen wanneer de overweging KVJJ niet tot plaatsing heeft geleid maakt het inzicht eenzijdig van aard en het de mogelijkheid om ervan te leren beperkt.

Afstand doet er toe

Alle ketenpartners geven aan dat het 1,5 uren criterium voor de afstand tussen locatie van dagbesteding en de locatie van de KVJJ niet haalbaar is. Een lange reistijd naar school of dagbesteding werkt recidive-verhogend. Een norm van maximaal 60 minuten reisafstand is meer passend. Aanscherpen van het afstandscriterium is het meest relevant voor de doelgroep voorlopig gehechten, waar continuering van beschermende factoren (primair school) voorop staat.

Ontbreken van dagbesteding vormt regelmatig een knelpunt voor plaatsing.

Veel jongeren die in aanraking komen met justitie hebben een historie van schoolverzuim en schooluitval. Het ontbreken van dagbesteding was lange tijd een contra-indicatie voor plaatsing in de

KVJJ. Met de herijking van de plaatsingscriteria is het een te wegen criterium geworden. Van een harde *nee*, naar een *ja* als dagbesteding in de eerste week opgestart kan worden. Er zijn voorbeelden van maatwerkoplossingen, maar deze zijn nog niet structureel ingebed. Daarnaast kan het organiseren van vervoer naar dagbesteding vanuit de KVJJ uitkomst bieden voor een (te) lange OV-reistijd naar school/dagbesteding. Zeker in de regio Noord en Zuid kan de bereikbaarheid – en daarmee de potentiële instroom – op deze wijze worden vergroot.

Focus op de voorkant van de keten: eerste plaatsing

Jongeren met een titel voorlopige hechtenis kunnen direct vanuit de voorgeleiding na in verzekeringstelling instromen in de KVJJ, maar ook op een later moment vanuit de FCJ na een Raadkamerzitting.

Vrijwel alle jongeren die met een voorlopige hechtenis titel instromen in een FCJ worden gescreend. De uitkomst van die screening is dat er maar weinig jongeren zijn die in aanmerking komen voor de KVJJ. Redenen hiervoor zijn dat al gewerkt wordt aan een verzoek tot schorsing van de voorlopige hechtenis, een extra overplaatsing is niet wenselijk vanwege de kwetsbaarheid van de jongere, of het OM gaat niet akkoord met een KVJJ plaatsing. De FCJ's wijzen ook op de bijzondere zorgafdelingen Bij sommige FCJ's is dat groot deel van de totale capaciteit.

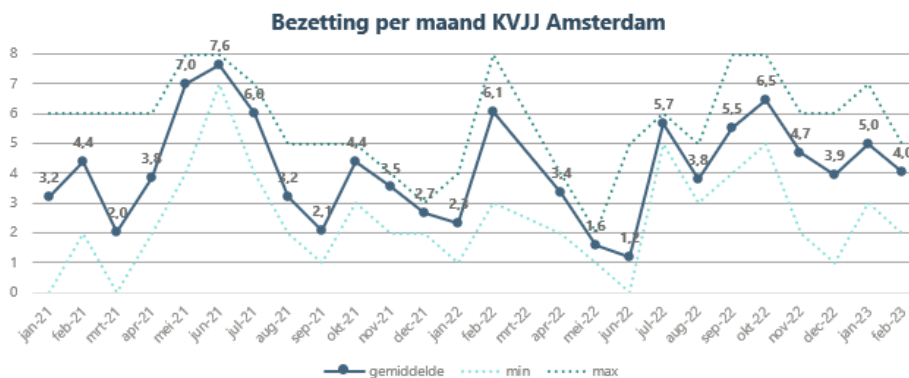
Eerste plaatsing verdient dan ook de voorkeur. Tegelijkertijd maakt het zeer korte tijdsbestek om een KVJJ advies uit te brengen in combinatie met de hoge werkdruk bij de Raadsonderzoekers en 3RO, en de beschikbare informatie ten tijde van de voorgeleiding, dat dit niet altijd lukt. We constateren dat de afweging KVJJ niet altijd wordt gemaakt dan wel vaak niet terug te vinden is in het dossier. Ook in geval de weging van de Raadsonderzoeker niet tot een KVJJ advies leidt, is het wenselijk deze op papier te hebben. Die informatie is relevant voor partijen die later in de keten mogelijk tot een afweging KVJJ komen.

5. De KVJJ als beschikbaarheidsfunctie

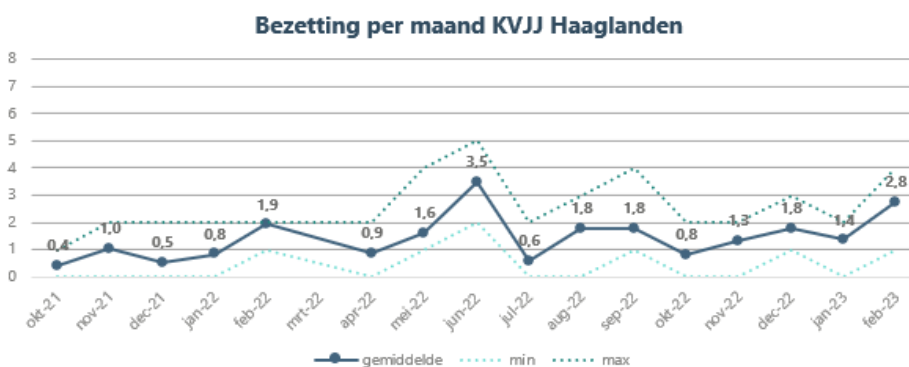
Dit hoofdstuk geeft de ontwikkeling van de instroom, bezetting en verblijfsduur van de vijf KVJJ's weer. Vervolgens schetsen we de factoren die van invloed zijn op de bezetting en de mate waarin de KVJJ deze kan beïnvloeden.

Bezettingsgraad wordt beïnvloed door hoge omloopsnelheid en volatiele instroom

Onderstaande grafieken geven inzicht in de bezetting van de vijf KVJJ's gedurende de onderzoeksperiode en de tijd dat ze operationeel zijn. De middelste donkerblauwe lijn geeft de gemiddelde bezetting per maand aan, de onderste stippellijn de minimale bezetting per maand en de bovenste stippellijn de maximale bezetting per maand. De tekstblokken naast de grafieken geven informatie over de gemiddelde bezetting, instroom en verblijfsduur over de gehele periode.

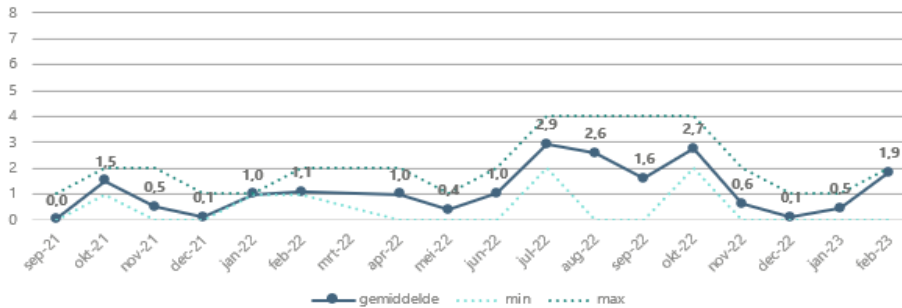


- Gem. bezetting per maand: 4,2
- Gem. instroom per maand: 3,8
- Gem. verblijfsduur: 35 dagen



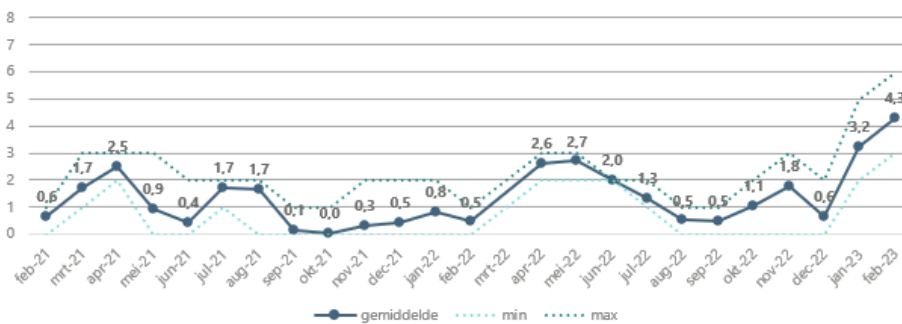
- Gem. bezetting per maand: 1,5
- Gem. instroom per maand: 2,4
- Gem. verblijfsduur: 21 dagen

Bezetting per maand KVJJ Rijnmond



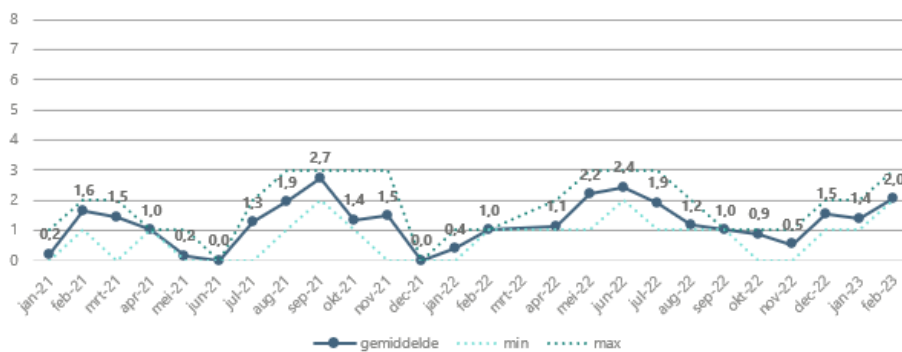
- Gem. bezetting per maand: 1,2
- Gem. instroom per maand: 1,6
- Gem. verblijfsduur: 24 dagen

Bezetting per maand KVJJ Noord



- Gem. bezetting per maand: 1,4
- Gem. instroom per maand: 1,5
- Gem. verblijfsduur: 27 dagen

Bezetting per maand KVJJ Zuid



- Gem. bezetting per maand: 1,2
- Gem. instroom per maand: 1,0
- Gem. verblijfsduur: 34 dagen

Bovenstaande grafieken laten zien dat de instroom en bezetting een sterk wisselend verloop kennen. Daarbij is de omloopsnelheid met een gemiddelde verblijfsduur van circa 4 weken hoog. Dit heeft in sterke mate invloed op de bezettingsgraad. Dit beeld is inherent aan de doelgroep voorlopig gehechten. De tijd tussen voorgeleiding en plaatsing is zeer kort, waardoor de KVJJ continu paraat moet staan om nieuwe jongeren op te kunnen nemen. Daarmee heeft de KVJJ meer het karakter van een crisievoorziening en zou het passender zijn ook met die bril naar een realistisch bezettingspercentage te kijken.

De KVJJ kent een grote afhankelijkheid van ketenpartijen

De KVJJ heeft beperkt invloed op de in- en uitstroom. Ondanks het feit dat er hard gewerkt wordt in de KVJJ, de beoogde inhoudelijke doelen worden behaald (beschermende factoren) en er wordt ingezet op



het vergroten van de naamsbekendheid, zijn de professionals werkzaam in de KVJJ in hun slagkracht afhankelijk van anderen in de keten, en van de onderlinge samenwerking.

Beschikbaarheidsfunctie passend bij karakter KVJJ

Om tot een duurzame inbedding in het stelsel te komen is het wenselijk de KVJJ's op basis van een vaste vergoeding te bekostigen. Daarmee krijgt de KVJJ een beschikbaarheidsfunctie. Een vaste vergoeding op basis van acht capaciteitsplekken (mogelijk zes voor Noord en Zuid) geeft continuïteit en rust. Daarmee ontstaat tijd en ruimte om te werken aan – en te sturen op – de inhoudelijke doelstellingen van de KVJJ. Zoals het optimaliseren van de ketensamenwerking ten behoeve van de benodigde snelheid en zorgvuldigheid om een geslaagde plaatsing mogelijk te maken. En op stabiliteit van het team met oog op de benodigde ervaring en draagkracht om deze doelgroep succesvol te ondersteunen en het belang van kennen en gekend worden in de keten.

6. Potentie per KVJJ regio

In dit hoofdstuk beschrijven we de potentie voor elk van de vijf KVJJ's. Deze zetten we af tegen de huidige situatie, waarna we beschrijven wat ervoor nodig is om deze potentie te verzilveren. De scenario's richten zich primair op de doelgroep voorlopig gehechten, omdat dit veruit de grootste groep betreft. Bij de beschrijving van de potentie vullen we dit aan met de overige doelgroepen.

De potentie is een zo goed mogelijk onderbouwde schatting van de mogelijk te verwachten gemiddelde instroom en bezetting per maand. Het blijft echter een schatting, omdat er weinig harde objectieve criteria zijn; vrijwel alle plaatsingscriteria zijn wegingscriteria. De combinatie van criteria (kenmerken jongere, kenmerken delict, situationele omstandigheden, werkproces) maakt dat een KVJJ plaatsing in een individueel geval wel of niet kan.

We werken per scenario met een bandbreedte wat betreft de potentiële omvang van de doelgroep. Waarbij we in het **lage scenario** uitgaan van een kleinere potentiële doelgroep en resterende knelpunten in het werkproces. In het **hoge scenario** gaan we uit van een grotere potentiële doelgroep en een volledig geoptimaliseerd werkproces. Omdat de uitvoeringspraktijk altijd weerbarstiger is dan op papier en de keten van de KVJJ veel afhankelijkheden kent verwachten we dat de potentie ergens in het midden van die bandbreedte uitkomt.

Tot slot is het belangrijk om te benoemen dat het de *gemiddelde* instroom en bezetting in een jaar betreft. Deze kan per maand hoger maar ook aanzienlijk lager zijn. In het voorgaande hoofdstuk hebben we gezien dat de instroom fluctueert over de maanden.

6.1 Scenario's instroom doelgroep voorlopige hechtenis

De scenario's zijn opgebouwd aan de hand van vier elementen:

1. Werkproces: tijd en informatie
2. Reistijd
3. Contra-indicaties: medeverdachten en zorgintensiteit
4. Overige te wegen criteria

Deze vier elementen of indicatoren maken dat niet 100% van de voorlopig gehechte doelgroep in de KVJJ terecht komt, omdat a) de weging niet of niet tijdig plaatsvindt en b) (combinaties van) omstandigheden en kenmerken van de casus maken dat een jongere niet geschikt is voor plaatsing in de KVJJ. Deze elementen worden ieder afzonderlijk toegelicht en voorzien van een percentage in het lage en hoge scenario. Vervolgens kijken we naar mogelijke aanvullingen vanuit de PIJ-doelgroep en zelfmelders. Wanneer we dit cijfer afzetten tegen de huidige instroom per maand ontstaat inzicht in de kansen die er per regio zijn om de instroom in de toekomst te verhogen.

1. Werkproces: tijd, informatie, kwaliteit onderbouwing

Uit het onderzoek blijkt dat het werkproces uitdagingen kent om in alle zaken tot een goed onderbouwde afweging voor KVJJ plaatsing te komen. Het werkproces kent een informeel karakter en wordt in beperkte mate vastgelegd, met name wanneer er sprake is van een plaatsing (en dus niet bij een afwijzing).

De tijd van drie dagen tussen de inverzekeringstelling en voorgeleiding is kort. Binnen deze termijn wordt er door een Raadsonderzoeker van RvdK onderzoek gedaan en een (straf-)advies opgesteld. De weging KVJJ en een eventueel advies KVJJ is een aanvulling op dit Raadsonderzoek en -advies. Binnen de op dit moment beschikbare tijd en capaciteit van de RvdK is het niet mogelijk in alle gevallen tot deze weging te komen. Daarbij is de informatie die nodig is om tot een integrale afweging te komen in deze fase van het strafproces nog niet altijd beschikbaar.

Als er risicofactoren zijn, dient een KVJJ advies expliciet onderbouwd te worden, waarbij o.a. wordt toegelicht hoe deze risico's ondervangen worden. De kwaliteit en volledigheid van deze onderbouwing is nog niet in alle gevallen voldoende.

Hoewel er optimalisaties mogelijk zijn in het werkproces, is het ook op lange termijn niet waarschijnlijk dat de afweging KVJJ in 100% van de gevallen gemaakt wordt. De vele personeelwisselingen – mede als gevolg van de huidige arbeidsmarktkrapte – en transformatieopgave waar de RvdK mee te maken heeft zijn een extra uitdaging om dit werkproces optimaal te laten verlopen. Dit heeft invloed op de bekendheid met de KVJJ en kwaliteit van de adviezen.

Ook constateren we dat er verschillen zijn in het werkproces van de jeugdreclassering (18- doelgroep) en de 3RO (ASR-doelgroep). Daarom maken we in de scenario's onderscheid naar de 18- doelgroep en de ASR doelgroep. Op basis van verschillende gesprekken met betrokken professionals hanteren we de volgende aannames in de scenario's:

- ***Scenario laag: in 20% van de 18- zaken en 30% van de ASR-zaken vindt geen weging KVJJ plaats***
- ***Scenario hoog: in 10% van de 18- zaken en 20% van de ASR-zaken vindt geen weging KVJJ plaats***

2. Reistijd tussen KVJJ en dagbesteding

Het concept van de KVJJ gaat uit van het continueren van beschermende factoren. Een belangrijke beschermende factor is continuering van dagbesteding. Bij de 18- doelgroep betreft dit veelal onderwijs of een dagbestedingsprogramma, voor de 18+ doelgroep kan het ook om werk gaan.

De huidige criteria gaan uit van een gemiddelde enkele reistijd van 1,5 uur. Eerder in dit rapport hebben we betoogd dat dit geen reële grens is. Een reistijd van maximaal 60 minuten is meer passend. Tegelijkertijd betogen we dat de potentie van de KVJJ Noord en Zuid kan worden vergroot door dagbesteding te includeren in het concept van de KVJJ. En dat in geval van het ontbreken van dagbesteding de KVJJ voor een tijdelijke invulling van dagbesteding kan zorgen.

- ***Scenario laag: geografische scope van maximaal 60 minuten OV-reistijd naar dagbesteding***
- ***Scenario hoog: geografische scope van maximaal 90 minuten OV-reistijd naar dagbesteding***

3. Contra-indicaties

Op basis van een steekproef uit de voorlopige hechtenis populatie, in de regio Rijnmond en Haaglanden in het eerste half jaar van 2022, constateren we dat er in 30% van de cases sprake is van contra-indicaties die zien op medeverdachten en een intensieve zorgbehoefte. Hoewel dit met de herijking van de plaatsingscriteria geen harde contra's meer zijn, gaan we er na lezing van deze dossiers vanuit dat 25% van deze groep niet in aanmerking komt voor plaatsing in de KVJJ. We maken hierin geen onderscheid naar het lage en hoge scenario.

- **Scenario laag en hoog: 25% op basis van contra medeverdachten en intensieve zorgbehoefte niet geschikt voor KVJJ**

4. Overige te wegen criteria

Tot slot zijn er nog een aantal andere criteria die worden gewogen. Criteria die niet op zichzelf staan, maar in combinatie kunnen maken dat een jongere wel of niet in aanmerking komt voor aanmelding/plaatsing in de KVJJ.

Daarbij gaat het onder andere om een inschatting van het recidiverisico, risico op onttrekking, potentieel maatschappelijke onrust, IQ lager dan 70 in combinatie met mate van zelfredzaamheid, ontbreken van dagbesteding, nabijheid slachtoffer, recidive en eerder verloop in KVJJ en de ernst van het delict. Hoewel we niet op al deze criteria zicht hebben gekregen weten we uit de steekproef (N = 60) dat 33% van de jongeren eerder in een FCJ heeft verbleven. In 43% van de cases uit de steekproef gaat het om een levensdelict, zedendelict en/of delict waarbij een (imitatie)vuurwapen is gebruikt. In deze gevallen dient expliciet onderbouwd te worden waarop plaatsing in een KVJJ verantwoord wordt geacht en moeten voldoende beschermende factoren aanwezig zijn. Van de groep die resteert na weging op voorgaande contra-indicaties schatten we de geschiktheid KVJJ als volgt in:

- **Scenario laag: 50% kan op basis van een combinatie van te wegen criteria niet naar de KVJJ**
- **Scenario hoog: 25% kan op basis van een combinatie van te wegen criteria niet naar de KVJJ**

Scenario's potentiële maandelijkse instroom voorlopig gehechten

Onderstaande tabel laat de potentiële instroom (dus nog niet bezetting) per maand van voorlopig gehechten zien, per KVJJ en per scenario (laag en hoog). De percentages tussen haakjes is het aandeel van de totale instroom voorlopig gehechten per maand. De cijfers zijn gebaseerd op de totale instroom van voorlopig gehechten in een FCJ of KVJJ per KVJJ-regio, na aftrek van de vier hierboven beschreven elementen.¹⁰

Tabel 6. Potentiële instroom van voorlopig gehechte jongeren per KVJJ

KVJJ	Laag scenario	Hoog scenario
Amsterdam	4.8 (26%)	9.1 (49%)
Haaglanden	3.8 (25%)	7.5 (49%)
Rijnmond	2.0 (14%)	5.6 (40%)
Noord	0.6 / 1.1* (16%)	1.7 (46%)
Zuid	0.7 / 2.3* (9%)	2.6 (34%)

* Indien voor de KVJJ Noord en Zuid op korte termijn besloten wordt de reistijdgrens los te laten en dagbesteding te includeren komen de cijfers uit op respectievelijk 2.3 voor Zuid en 1.1 voor Noord.

¹⁰ Zie voor meer informatie en de berekening van de scenario's HS 5 in het achtergronddocument.

6.2 Potentiële gemiddelde bezetting per maand

Van instroom naar bezetting

Op basis van de potentiële instroom per maand kunnen we de potentiële gemiddelde bezetting per maand per KVJJ berekenen. Over de gehele monitoringsperiode is de verblijfsduur van voorlopig gehechten in de KVJJ's ongeveer één maand¹¹. Daarmee zijn instroomcijfers vergelijkbaar met maandelijkse bezetting.

Aanvulling voorlopig gehechten met uitstroom PIJ en zelfmelders

Het is – zeker in de KVJJ's met een relatief lage te verwachte instroom – mogelijk de doelgroep aan te vullen met enkele uitstromers PIJ, zelfmelders en een enkele keer een uitstromer vanuit jeugddetentie.

Uitstroom PIJ

- Ervan uitgaande dat circa 10% van de PIJ-doelgroep met een verlofstatus naar de KVJJ kan en deze groep langere tijd in de KVJJ verblijft (3 tot 6 maanden¹²), is een continue bezetting met 1 à 2 PIJ'ers in de KVJJ Noord, Zuid en Rijnmond denkbaar.
- Voor Haaglanden gaat het om circa 1 PIJ'er. De volumes voor Amsterdam zijn hoger, circa 2 à 3. Maar hier zijn extra uitdagingen vanwege de hogere bezetting waardoor meer rekening moet worden gehouden met draagkracht van het team en impact op de groepsdynamiek.

Zelfmelders

- Met het uitgangspunt 'KVJJ tenzij' voor de groep zelfmelders is in de KVJJ Amsterdam, Haaglanden en Rijnmond nog maandelijks een instroom van 0.5 tot 1 zelfmelder te verwachten.
- Voor Zuid gaat het om 0 tot 0.5 en voor Noord is het aantal zelfmelders verwaarloosbaar.

Onderstaande tabel geeft de gemiddelde bezetting weer per KVJJ voor het lage en het hoge scenario.

Tabel 7. Gemiddelde potentiële bezetting per KVJJ, met toelichting

KVJJ	Laag scenario	Hoog scenario	Toelichting
Amsterdam	6.3	10.6	4.8/9.1 VH, 0.5 zelfmelder (1 per mnd; blijft gemiddeld 0,5 mnd), 1 PIJ bij laag, 2 PIJ bij hoog scenario
Haaglanden	4.7	9.0	3.8/7.5 VH, 0.5 zelfmelder (1 per mnd; blijft gemiddeld 0,5 mnd), 0,5 PIJ bij laag, 1 PIJ bij hoog scenario
Rijnmond	3.5	8.1	2.0/5.6 VH, 0.5 zelfmelder (1 per mnd; blijft gemiddeld 0,5 mnd), 1 PIJ laag, 2 PIJ hoog
Noord	1.6 (2.1)	3.7	0.6(1.1)/1.7 VH, geen zelfmelder, 1 PIJ laag, 2 PIJ hoog
Zuid	2.0 (3.6)	4.9	0.7 (2.3)/2.6 VH, 0.25 zelfmelder (0.5 per mnd; blijft gemiddeld 0,5 mnd), 1 PIJ laag, 2 PIJ hoog

¹¹ Gemiddelde verblijfsduur VH per KVJJ: Amsterdam: 36 dagen | Haaglanden: 21 dagen | Rijnmond: 27 dagen | Noord: 32 dagen | Zuid: 33 dagen

¹² Tot nu toe blijft een PIJ'er gemiddeld 1 tot 2 maanden in een KVJJ, maar dit is gebaseerd op kleine aantallen.

6.3 Verzilveren potentie KVJJ's

In onderstaande tabel is het verschil tussen de huidige gemiddelde bezetting en de potentiële gemiddelde bezetting in het lage en hoge scenario weergegeven. Anders gezegd; de opgave per KVJJ-regio om de potentie te verzilveren.

Tabel 8. Verschil tussen huidige en potentiële bezetting

KVJJ	Huidig beeld	Verschil laag scenario	Verschil hoog scenario
Amsterdam	4.2	+ 2.1	+ 6.4
Haaglanden	1.5	+ 3.2	+ 7.5
Rijnmond	1.2	+ 2.3	+ 6.9
Noord	1.4	+ 0.2 (0.7)	+ 2.3
Zuid	1.2	+ 0.8 (2.4)	+ 3.7

We verwachten dat het realistisch is op korte termijn (1 à 2 jaar) voor alle KVJJ's toe te groeien naar het lage scenario. Randvoorwaardelijk om dit te realiseren is dat in circa 80% van alle 18-min zaken en 70% van de ASR zaken een weging KVJJ wordt gedaan. Waar mogelijk direct bij de voorgeleiding, om een directe plaatsing in de KVJJ mogelijk te maken in plaats van een doorplaatsing vanuit de FCJ. Dit is gezien de afhankelijkheden in het werkproces (tijd en informatie), de beschikbare capaciteit bij de RvdK en 3RO en personele wisselingen de grootste uitdaging.

Ten aanzien van de verschillende doelgroepen denken we aan de volgende optimalisaties:

Voorlopig gehechten

- Weging KVJJ standaard bij alle voorgeleidingen¹³ op schrift. Als dat qua volumes niet direct haalbaar is, dan starten met weging KVJJ bij alle adviezen niet schorsen; ook als er geen KVJJ advies wordt afgegeven.
- Waar mogelijk toewerken naar een meer luw administratief proces
- Maximeren van de tijd tussen inverzekeringsstelling en de voorgeleiding

Uitstroom PIJ

- Formatie en functiemix afstemmen op de PIJ-doelgroep; deze doelgroep vraagt intensievere begeleiding, en meer inzet van de gedragswetenschapper
- Tijdige screening in de FCJ uitgaande van een voortraject van 3 tot 6 maanden om stapsgewijs naar een plaatsing in de KVJJ toe te werken.

Zelfmelders

- Het uitgangpunt KVJJ tenzij hanteren.

¹³ In het achtergronddocument is op pagina 36, 48, 60, 72 en 84 weergegeven om hoeveel voorgeleidingen het per maand gaat per KVJJ regio.

De beweging richting het hoge scenario vraagt van alle partijen in de keten een flinke inspanning. De komende jaren zullen moeten uitwijzen of deze aantallen worden gehaald. Zo ja, dan is het ter overweging mee te geven in de Randstad (zie vooral cijfers Amsterdam en Haaglanden) een extra KVJJ te openen.

De KVJJ is vooral een grootstedelijk concept

De potentiële bezetting van de KVJJ Noord en Zuid blijft achter ten opzichte van de Randstedelijke KVJJ's. We constateren dat het concept van de KVJJ zich beter leent voor grootstedelijke locaties. Een zekere mate van concentratie van jongeren in een klein werkgebied is nodig om voldoende instroom te genereren en recht te doen aan het principe van nabijheid tot beschermende factoren (ouders/verzorgers, school, vrije tijd etc.).

Alle gesprekspartners wijzen echter op de wens c.q. noodzaak voor regionale forensische capaciteit in Noord- en Zuid-Nederland. Het is mogelijk de capaciteit op deze locaties terug te brengen naar zes. Ter vergelijking; groepen van zes zijn de nieuwe norm voor kleinschaligheid in de gesloten jeugdzorg. Daarmee komt de bezettingsgraad voor Noord en Zuid uit op:

Tabel 9. Bezettingsgraad KVJJ Noord en KVJJ Zuid bij een capaciteit van zes

Capaciteit: 6	Bezettingsgraad (laag)	Bezettingsgraad (hoog)
Noord	27% (35%)	62%
Zuid	33% (60%)	82%

Het is echter de vraag of een KVJJ de meest geschikte modaliteit is voor deze regio's, aangezien de KVJJ uitgaat van continuering van beschermende factoren. Dat is gezien de afstanden niet haalbaar. Mogelijk kan beter ingezet kan worden op een kleinschalige FCJ of LBU in deze regio's. Om de bereikbaarheid – en daarmee het werkgebied – van de KVJJ Zuid te vergroten is het aan te bevelen de huidige locatie Venlo te heroverwegen.

Daarnaast heeft de reistijdgrens van 60 minuten ook enorme impact op Rijnmond, gezien de situering van de KVJJ in Krimpen aan den IJssel. Bij situering in de stad Rotterdam zou de KVJJ Rijnmond op basis van het volume voorlopig gehechte jongeren bijna op dezelfde potentie als Haaglanden uitkomen. Op basis van de huidige cijfers blijft Rijnmond achter bij Haaglanden, terwijl ze gelijktijdig gestart zijn. Wij achten het reëel dat dit verschil blijft bestaan. Kortom; de KVJJ is niet alleen een Randstedelijk, maar vooral een grootstedelijk concept.

7. Wat doet er ook nog toe?

Een nieuwe modaliteit kost tijd en vraagt om een zorgvuldige implementatiestrategie

Het ontwikkelen, vormgeven en realiseren van een nieuwe modaliteit in het landschap van zorg en veiligheid gaat niet vanzelf, dat is gebleken. Het kost tijd en vraagt aandacht. In dit traject zien we een aantal zaken die hierin een rol spelen.

- Een gebrek aan duidelijke sturing vanuit DJI en meer specifiek het programmamanagement. Communicatie- en besluitvormingslijnen zijn regelmatig onduidelijk geweest. De grote hoeveelheid personele wisselingen heeft hierin niet geholpen. Ondanks de beperkte doorzettingsmacht van DJI c.q. het ministerie van JenV in deze, had DJI meer kunnen bijdragen. Pas in een laat stadium is meer ingezet op ontmoeting, leren van elkaar en het faciliteren van de KVJJ in brede zin. De ketenpartners hadden gedurende de verschillende fasen van ontwikkeling van de KVJJ's beter betrokken kunnen worden. Dit heeft een vertragend effect gehad op de ontwikkeling en inbedding van de KVJJ's in de (strafrecht)keten.
- De projectleiders van de KVJJ's zijn verantwoordelijk gemaakt voor het instellen van diverse overlegstructuren rondom de KVJJ die recht doen aan het partnerschap bij de uitvoering van de KVJJ. Deze verantwoordelijkheid past minder goed bij het meer operationele karakter van de taak, rol en verantwoordelijkheid van de projectleider van de KVJJ.
- De huidige arbeidsmarkt (verloop, verzuim, hoge werkdruk) is een vertragende factor voor verandering/inbedding van nieuwe werkprocessen. Zeker als die werkprocessen maatwerk zijn en daarmee tijdrovend. Het opbouwen van een specialisme bij professionals vraagt continuïteit in mensen.

Het verenigen van de paradigma's in zorg en veiligheid is een uitdaging

De paradigma's in de zorg zijn anders dan die in het veiligheidsdomein. Het werken en denken vanuit relationele beveiliging en kansen (perspectief KVJJ), schuurt deels met het veiligheidsperspectief & risicobeheersing van waaruit DJI redeneert. Dat neemt niet weg dat ze niet verenigbaar kunnen zijn. Die zoektocht naar een passend evenwicht, vraagt om continue gesprek/debat.

Tot slot is de KVJJ een 'special' binnen een strak geformatteerd en formaliseerde strafrechtketen. Het gevraagde en noodzakelijke maatwerk maakt het werkproces van een KVJJ niet eenvoudig.

Katja Crooijmans

+31 6 55692901

Katja.crooijmans@rebelgroup.com

Nathalie Brocken

+31 6 83241972

Nathalie.brocken@rebelgroup.com

Sophie Offringa

+31 6 12525948

Sophie.offringa@rebelgroup.com

Luuk van Gemert

+31 6 52044745

Luuk.vangemert@rebelgroup.com



Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com