



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Jeugdreclassering

Vakmanschap binnen kaders

Inhoudsopgave

	Voorwoord	4
	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	5
1	Inleiding	13
1.1	Aanleiding onderzoek	15
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	15
1.3	Afbakening	16
1.4	Onderzoeksaanpak	17
1.4.1	Deskresearch	17
1.4.2	Interviews en dossierstudie	17
1.4.3	Analyse	18
1.4.4	Group Decision Room	18
1.5	Leeswijzer	18
2	Toezicht op naleving van de voorwaarden	20
2.1	Inrichten toezicht	20
2.1.1	In gesprek met de jongere en zijn ouder(s)/voogd	20
2.1.2	Uitwerking van de voorwaarden	21
2.2	Uitvoeren toezicht	23
2.2.1	Afspraken met netwerkpartners	23
2.2.2	Contact met de jongere	24
2.2.3	Toezicht moeilijk uitvoerbaar	24
3	Handelen bij (vermoeden van) overtreding van de voorwaarden	26
3.1	Bepalen of er sprake is van overtreding	26
3.2	Handelen na vaststellen overtreding	27
3.2.1	Consequenties bij niet naleven voorwaarden	28
3.3	Onbekendheid met te volgen procedures	31
4	Oorzaken voor diversiteit in handelen	33
4.1	Oorzaken	33
4.1.1	Veranderingen in de uitvoeringspraktijk	34
4.1.2	Professionele ruimte en sturing	34
1	Toezicht op naleving voorwaarden	37
1.1	Voorwaarden worden bekend gemaakt	37
1.2	Controle op naleving voorwaarden	37
2	Handelen bij (het vermoeden van) een overtreding	38

2.1	Vaststelling of er een overtreding van voorwaarden heeft plaatsgevonden	38
2.2	Terugmelding	39
	Bijlagen	
I	Analysekader	37
II	Afkortingen	40



Voorwoord

Jeugdreclassering is erop gericht om recidive te voorkomen, de jongere te beschermen en zijn positieve ontwikkeling te bevorderen. Dit is geen sinecure. Het wordt uitgevoerd door jeugdreclasseerders die werkzaam zijn bij een gecertificeerde instelling voor jeugdbescherming en jeugdreclassering (GI). Dit gebeurt in samenwerking met partners zoals het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), scholen en gemeenten.

Gedurende het traject begeleidt de jeugdreclasseerder de jongere en controleert hij of de jongere zich houdt aan de gestelde voorwaarde(n). Elke jongere is anders, waardoor de aanpak in elke zaak om maatwerk vraagt. Door de professionele ruimte die jeugdreclasseerders hebben, kunnen zij dit maatwerk vormgeven. Deze ruimte is echter niet onbegrensd, het is van belang dat maatwerk plaatsvindt binnen de (wettelijke) kaders. Jeugdreclasseerders moeten op professionele wijze overeenkomstig handelen om willekeur in optreden tegen te gaan. Dit is met name van belang op de momenten in het jeugdreclasseringstraject dat de handelswijze van de jeugdreclasseerder grote gevolgen kan hebben voor de jongere en voor de maatschappij. Dit is het geval wanneer een jongere de gestelde voorwaarde(n) niet nakomt.

In dit rapport doet de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) aanbevelingen aan de GI's om de kwaliteit van handelen bij (het vaststellen van) overtredingen van de voorwaarden te verbeteren. Mijn Inspectie heeft waardering voor de professionals die zich inzetten voor een beter toekomstperspectief voor jongeren die met justitie in aanraking zijn gekomen. Ik ben ook de betrokken ketenpartners, het OM en de RvdK erkentelijk voor hun bijdrage aan dit onderzoek. Ten slotte een bijzonder woord van dank aan de jeugdreclasseerders die tijd hebben vrijgemaakt om mijn inspecteurs op openhartige wijze te woord te staan.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Justitie en Veiligheid



Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Jongeren in de leeftijd van 12 tot 23 jaar die worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit of die hiervoor zijn veroordeeld kunnen jeugdreclassering opgelegd krijgen. Aan jeugdreclassering zijn (bijzondere) voorwaarden verbonden. Bijvoorbeeld een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol, de verplichting naar school te gaan volgens het lesrooster, niet met bepaalde personen om te gaan of om tussen bepaalde tijdstippen thuis te zijn. Het is de taak van jeugdreclasserders¹ om toezicht te houden op naleving van deze voorwaarden en de jongere te begeleiden bij het behalen van gestelde doelen. Dat is van belang voor het toekomstperspectief van de jongere.

Aanleiding

Jeugdreclassering wordt uitgevoerd door Gecertificeerde Instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering (GI).² Momenteel zijn er in Nederland veertien GI's. Sinds de invoering van de Jeugdwet (1 januari 2015) hebben zich binnen de GI's een aantal veranderingen voorgedaan. Voorheen was het zo dat medewerkers van de GI's óf jeugdbeschermingszaken, óf jeugdreclasseringszaken in behandeling hadden. Sindsdien heeft het merendeel van de GI's ervoor gekozen om medewerkers zowel jeugdbeschermingszaken als jeugdreclasseringszaken te laten behandelen. Dit wordt aangeduid met de term 'generalistisch werken'. De jeugdreclassering (JR) en jeugdbescherming (JB) vinden echter ieder hun grondslag in afzonderlijke rechtsgebieden. Voor jeugdbescherming is dit het civielrecht en voor jeugdreclassering het (jeugd)-strafrecht. Dit maakt onder andere dat het doel van het toezicht en de partners met wie dit wordt uitgevoerd verschillen. De voornoemde verandering bij de GI's vormde voor de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) aanleiding te onderzoeken hoe de strafrechtelijke component van JR wordt uitgevoerd. Deze komt in de uitvoering van de JR vooral tot uitdrukking in de wijze waarop jeugdreclasserders toezicht houden op de jongeren en interveniëren wanneer zij opgelegde voorwaarde(n) niet naleven.

¹ De Inspectie JenV richt zich tijdens dit onderzoek op medewerkers die bij de GI's jeugdreclassering uitvoeren. De GI's kennen voor deze medewerkers uiteenlopende functiebenamingen. Voor de leesbaarheid van het rapport worden deze medewerkers aangeduid met de term jeugdreclasserder.

² Jeugdwet art. 3.2.



Onderzoeksvraag

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop jeugdreclasserders uitvoering geven aan de strafrechtelijke component van JR formuleerde de Inspectie JenV de volgende onderzoeksvraag:

Hoe handelt de jeugdreclasserder als de jongere de voorwaarden opgenomen in het vonnis of de strafbeschikking³ (gedeeltelijk) niet naleeft?

Om überhaupt te kunnen handelen bij overtreding van voorwaarden, moet een overtreding eerst worden geconstateerd. Om die reden keek de Inspectie JenV ook naar hoe jeugdreclasserders het toezicht op naleving van de voorwaarden inrichten en uitvoeren.

Jeugdreclassering kent verschillende modaliteiten. De Inspectie JenV betreft in dit onderzoek de reguliere jeugdreclasseringsvorm 'Toezicht en Begeleiding in gedwongen kader', omdat deze vorm het meest voorkomt.⁴ De doelgroep die jeugdreclassering ontvangt valt onder te verdelen in verschillende leeftijdscategorieën. De Inspectie JenV richt zich tijdens dit onderzoek op jeugdreclassering aan jongeren in de leeftijdscategorie van vijftien tot en met zeventien jaar, omdat dit de grootste groep is.⁵

Analysekader

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag is de Inspectie JenV in eerste instantie nagegaan binnen welke (wettelijke) kaders jeugdreclasserders in deze gevallen moeten handelen. De normen die daaruit naar voren kwamen heeft de Inspectie JenV vastgelegd in een analysekader (bijlage I).

- De jeugdreclasserder en de jongere moeten bekend zijn met de (bijzondere) voorwaarden uit het vonnis van de rechter of de OM-afdoening door het Openbaar Ministerie (OM) en weten wat dit concreet voor de jongere betekent.
- De jongere moet begrijpen wat er van hem wordt verwacht en wat de gevolgen zijn wanneer hij⁶ de gestelde voorwaarden niet naleeft. Er moet duidelijk zijn vastgelegd waar de jongere zich aan moet houden en dit dient concreet te zijn uitgewerkt.
- De jeugdreclasserder moet de jongere en zijn ouder(s)/voogd informeren over de verplichtingen die voortvloeien uit de strafrechtelijke beslissing.

Om te kunnen controleren of de jongere zich houdt aan de voorwaarden, is het voor de jeugdreclasserder nodig om hier toezicht op te houden.

- De jeugdreclasserder moet vastleggen op welke manier toezicht wordt gehouden en hoe intensief het toezicht moet zijn.

Bij het houden van toezicht kan de jeugdreclasserder medewerkers van andere instellingen inschakelen, zoals de wijkagent, een jeugdhulpverlener of een verslavingszorginstelling. De eindverantwoordelijkheid blijft echter bij de GI.

³ Dan wel transactie.

⁴ Rapport Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2016 p.18, Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁵ Rapport Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2016 p.18, Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁶ Omwille van de leesbaarheid is steeds 'hij' gebruikt in de tekst. Waar 'hij' staat kan uiteraard ook zij worden gelezen.



- De jeugdreclasseerder moet afspraken maken met de betrokken partners over de wijze waarop zij ingeschakeld worden en de wijze waarop zij hem informeren.
- Wanneer beroepskrachten van buiten de jeugdreclassering behandelprogramma's gaan uitvoeren, moet de jeugdreclasseerder in het plan van aanpak vastleggen hoe hij hier de regie over voert en hoe en wanneer hij controleert of zowel de jongere als deze beroepskrachten de afspraken nakomen.

Wanneer een jongere zich niet lijkt te houden aan de gestelde voorwaarde(n) dient te worden vastgesteld of de jongere deze voorwaarde(n) daadwerkelijk heeft overtreden. De jeugdreclasseerder moet hier een afweging voor maken.

- De jeugdreclasseerder dient complexe afwegingen (bij het vaststellen van een overtreding en de vervolgstappen) niet alleen te maken, maar daarover te rade gaat bij andere professionals.
- Wanneer een jongere daadwerkelijk de voorwaarde(n) heeft overtreden is het belangrijk dat het OM hier zo snel mogelijk over wordt geïnformeerd. Het OM neemt dan een vervolgbeslissing.

Onderzoeksaanpak

De Inspectie JenV heeft verspreid over alle GI's 78 JR-zaken geselecteerd en gesproken met de jeugdreclasseerders die deze zaken in behandeling hadden. Dit om te bezien hoe jeugdreclasseerders het toezicht vormgeven en hoe zij in de praktijk handelen wanneer zij (vermoeden) dat een jongere de gestelde voorwaarden overtreedt. Om te kunnen vaststellen of de wijze waarop zij handelen voldoet aan de geldende normen, heeft de Inspectie JenV de opgehaalde informatie geanalyseerd aan de hand van het analysekader. De analyse leverde een aantal rode draden op die in de vorm van GDR-sessies zijn voorgelegd tijdens een expertmeeting.

De centrale conclusie

De Inspectie JenV concludeert dat jeugdreclasseerders divers handelen wanneer (zij vermoeden dat) jongeren de voorwaarden niet naleven.

Voor jeugdreclasseerders staat het voorkomen van recidive, het beschermen van de jongere en het bevorderen van zijn positieve ontwikkeling centraal, ook in de gevallen waarin (zij vermoeden dat) jongeren de voorwaarden niet naleven. Om deze doelen te behalen leveren de jeugdreclasseerders maatwerk. De Inspectie JenV vindt dit positief.

De Inspectie JenV concludeert echter ook dat het voor komt dat jeugdreclasseerders bij het toepassen van maatwerk – bewust en onbewust – buiten de afgesproken kaders gaan. Dit vindt de Inspectie JenV onwenselijk. De tijdigheid waarmee het OM wordt betrokken in geval een jongere de voorwaarden niet naleeft, de verslaglegging over de zaak en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan vakinhoudelijk overleg / collegiale feedback vormen hierbij aandachtspunten.

Wat gaat goed

De Inspectie JenV concludeert dat het maatwerk plaatsvindt met inachtneming van het merendeel van de wet- en regelgeving en de afspraken die daarover binnen de



GI's zijn gemaakt. Jeugdreclasseerders nemen in het plan van aanpak van het jeugdreclasseringstraject op waar de jongere zich aan moet houden. Zij bespreken dit met hem en zijn ouder(s)/voogd. Ook verifiëren jeugdreclasseerders of de jongere begrijpt wat er van hem wordt verwacht. Zij hebben daarbij oog voor de persoonlijkheid van de jongere en passen hun handelwijze daarop aan. Jeugdreclasseerders stellen de doelen die de jongere moet behalen in samenspraak met hem op. In samenwerking met (netwerk)partners bepalen jeugdreclasseerders hoe het toezicht moet worden uitgevoerd. Jeugdreclasseerders stellen vast hoe zij zicht houden op de uitvoering van de afspraken met de netwerkpartners. De wijze waarop zij hier invulling aan geven loopt uiteen.

Wanneer jeugdreclasseerders vermoeden dat een jongere de gestelde voorwaarde(n) niet naleeft, verifiëren zij op adequate wijze of hun vermoedens juist zijn door feiten en omstandigheden zo goed mogelijk vast te stellen. Wanneer een jeugdreclasseerder voornemens is een zaak terug te melden aan het OM betreft hij daarbij conform afspraak het team waarin hij werkt en raadpleegt hij een gedragsdeskundige.

Wat moet beter

De Inspectie JenV ziet echter ook ruimte voor verbetering. Zoals aangegeven in de centrale conclusie constateert de Inspectie JenV dat het voorkomt dat jeugdreclasseerders in het toepassen van maatwerk – bewust en onbewust – buiten de afgesproken kaders gaan. Hieronder gaat de Inspectie JenV in op de geconstateerde aandachtspunten en doet zij aanbevelingen ter verbetering ervan.

Aandachtspunt 1: contact met het OM in geval van overtreding van de voorwaarden

Het Besluit Jeugdwet schrijft voor dat de GI het onverwijld moet melden aan het OM wanneer een jongere een opgelegde voorwaarde niet of niet geheel nakomt. De Inspectie JenV constateert dat jeugdreclasseerders hier te terughoudend in zijn. Dat is enerzijds een bewuste keuze, jeugdreclasseerders vinden een eventuele negatieve terugmelding 'niet in het belang van de jongere'. Er zijn diverse redenen waarom jeugdreclasseerders dat vinden. Een veel gehoorde reden is dat zij vinden dat de tijd tussen de negatieve terugmelding en een rechtszitting te lang duurt. Anderzijds komt terughoudendheid in contact met het OM ook voort uit onbekendheid met de te volgen procedure. Jeugdreclasseerders weten dan niet dat zij verplicht zijn dit te doen. Een mogelijke oorzaak is dat deze wettelijke verplichting niet expliciet vermeld wordt in de procedurebeschrijvingen.

Risico

Het risico bestaat dat jeugdreclasseerders – nadat zij vaststellen dat een jongere de voorwaarde(n) heeft overtreden – beslissen over de voortgang in een traject, waar die beslissing genomen zou moeten worden door het OM. Hierdoor ontstaat de situatie dat het OM onvoldoende in de gelegenheid wordt gesteld de rol en taak op zich te nemen die zij hierbij formeel heeft. Zij kan dan niet in alle gevallen afwegen of een voorwaardelijke straf (deels) ten uitvoer moet worden gelegd. Wanneer een jeugdreclasseerder een afweging maakt geen contact op te nemen met het OM in een situatie waarin dit wel zou moeten en een andere jeugdreclasseerder die lijn wel volgt, werkt dit willekeur in de hand.

Oordeel

De Inspectie JenV is zich ervan bewust dat de handelwijze van jeugdreclasseerders wanneer een jongere de gemaakte afspraken niet nakomt geen exacte wetenschap



betreft. Het is een grijs gebied waarin professionals zoeken naar de aanpak met het beste resultaat en hierop inzetten. De Inspectie JenV ziet daarbij ook dat gestelde voorwaarden geen doel op zich zijn, maar een middel. De mogelijkheid tot maatwerk in dat grijze gebied is noodzakelijk voor een succesvolle aanpak. De vrijheid die jeugdreclasserders daarbij hebben is echter (wettelijk) begrensd.

De Inspectie JenV is van oordeel dat geborgd moet worden dat jeugdreclasserders in lijn met de (wettelijke) voorschriften het OM in kennis stellen wanneer jongeren de voorwaarden overtreden. Daarvoor is het noodzakelijk om de oorzaken van de geconstateerde terughoudendheid weg te nemen. De Inspectie JenV acht het onwenselijk dat jeugdreclasserders terughoudendheid zijn met het informeren van het OM. De Inspectie JenV constateert twee hoofdredenen voor deze terughoudendheid. De eerste is dat jeugdreclasserders van mening zijn dat de jongeren doorgaans niet gebaat zijn bij een tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. De tweede reden is onbekendheid van de jeugdreclasserders met de te volgen procedure.

Door de geconstateerde knelpunten aan te pakken kunnen zowel de GI als het OM werken conform de hen (wettelijk) toegekende rollen, taken en bevoegdheden. Dit komt de ketenaanpak ten goede.

Aanbeveling

De Inspectie JenV beveelt de GI's aan:

- Borg dat het OM wordt geïnformeerd wanneer jongeren de gestelde voorwaarden niet naleven en betrek hierbij (de verwachtingen van) het OM.
- Neem de oorzaken voor terughoudendheid bij jeugdreclasserders om contact op te nemen met OM weg en doe dit waar nodig in samenwerking met het OM.

Een quickwin hiervoor is de toegankelijkheid en kwaliteit van de procedurebeschrijvingen waar nodig verbeteren.

Aandachtspunt 2: intercollegiale feedback

Jeugdreclasserders zijn professionals die zelf sturing geven aan de inhoud van hun werk. Ze besluiten grotendeels zelf wie ze consulteren tijdens het traject en wanneer ze dat doen. Ze bepalen – met uitzondering van de negatieve terugmelding – eigenstandig de vervolgstappen wanneer zij vermoeden of constateren dat een jongere de gemaakte afspraken niet nakomt. Dit maakt het werk solistisch van aard.

Een zaak wordt verplicht in het team besproken wanneer er sprake is van het voornemen om een negatieve terugmelding te doen. Daaraan is een heel traject voorafgegaan waarin de jeugdreclasserder keuzes in de aanpak heeft gemaakt. Hoewel jeugdreclasserders aangeven dat zij een collega weten te vinden wanneer zij echt vastlopen in een zaak, blijkt dat zij de behoefte hebben meer intercollegiaal vakinhoudelijk 'te sparren' (over casuïstiek en de ontwikkelingen in het veld) dan nu het geval is.

Risico

Collegiale feedback op zaken is voor zelfsturende professionals zoals jeugdreclasserders van wezenlijk belang om tunnelvisie te voorkomen en keuzes goed te kun-



nen (blijven) onderbouwen. Het draagt er aan bij dat het maatwerk dat jeugdrecleaserders leveren plaatsvindt binnen de kaders en bevordert dat er in soortgelijke gevallen zo gelijk mogelijk wordt gehandeld. Wanneer zaken ontoereikend intercollegiaal (kunnen) worden besproken, werkt dit in de hand dat in soortgelijke gevallen anders wordt gehandeld en wordt het risico op handelen buiten de kaders (zie ook aandachtspunt 1) vergroot.

Oordeel

De Inspectie JenV is van oordeel dat de solistische werkwijze binnen zaken kwetsbaar is wanneer jeugdrecleaserders ervaren dat hun aanpak en voorgenomen keuzes binnen het jeugdreclasseringstraject ontoereikend intercollegiaal (kunnen) worden besproken.

Aanbeveling

De Inspectie JenV beveelt de GI's aan:

- Bevorder waar nodig dat zaken in voldoende mate vakinhoudelijk (kunnen) worden besproken.

Aandachtspunt 3: (verslaglegging over) afspraken met netwerkpartners over het toezicht.

Hoewel jeugdrecleaserders afspraken maken met betrokken (netwerk)partners over het toezicht op de voortgang van de jongere in het traject komt het voor dat afspraken over 'wie daarbij wat wanneer doet' onvoldoende SMART⁷ zijn uitgewerkt in het plan van aanpak. De afspraken over de samenwerking in het toezicht zitten in die gevallen 'in het hoofd van de jeugdrecleaserder' en worden te beperkt vastgelegd in het dossier.

Risico

De Inspectie JenV ziet in een te beperkte uitwerking van de doelen in het plan van aanpak en een te beperkte verslaglegging van bijbehorende afspraken een risico voor de continuïteit van toezicht op de voortgang van de jongere in het traject. Met name in gevallen waarin zaken (bijvoorbeeld vanwege uitval door ziekte) tussentijds moeten worden overgedragen.

Oordeel

De Inspectie JenV vindt dat verslaglegging geen doel op zich moet zijn. Het moet echter in dit geval als middel wel dusdanig worden ingezet dat ook in geval van overdracht duidelijk is wie wanneer wat in het toezicht doet. De Inspectie JenV is van oordeel dat afspraken over wie wanneer wat doet in het toezicht nauwgezet moeten worden vermeld.

⁷ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.



Aanbeveling

De Inspectie JenV beveelt de GI's aan:

- Zorg ervoor dat plannen van aanpak voldoende SMART zijn geformuleerd zodat helder is wie wanneer wat in het toezicht moet doen en ze bij tussentijdse overdracht voldoende informatie bevatten om het toezicht vloeierend voort te zetten.

Ten slotte

De Inspectie JenV is van oordeel dat jeugdreclasseerders gedreven professionals zijn die vanuit hun perspectief bezien het belang van de jongere waarop zij toezicht houden en die zij begeleiden voorop stellen. Zij spannen zich op betrokken wijze in om de jongere perspectief te bieden op een goede toekomst. Daarin leveren zij een maatwerk-aanpak waarin het behalen van de gestelde doelen centraal staat.

De Inspectie JenV is van oordeel dat de grenzen waarbinnen dit maatwerk behoort plaats te vinden niet mogen worden overschreden. Dat is momenteel wel het geval. De Inspectie JenV heeft drie elkaar overlappende factoren geïdentificeerd die (in samenhang) van invloed zijn op het ontstaan van de voornoemde aandachtspunten. Dit zijn: de context waarbinnen jeugdreclassering wordt uitgevoerd, de professionele ruimte en sturing en control.

Als context ziet de Inspectie JenV de keuzes die GI's op instellingsniveau kunnen maken in de inrichting van hun organisatieprocessen. De keuze die GI's hebben gemaakt voor 'specialistisch' of voor 'generalistisch' werken heeft gevolgen voor de samenstelling van de teams. Er zijn GI's waar sprake is van afzonderlijke teams voor jeugdreclassering en voor jeugdbescherming en GI's waar deze disciplines in teams samengevoegd. Deze verschillen zijn van invloed op de handwijze van jeugdreclasseerders. Medewerkers met een JR-achtergrond vormen in de laatstgenoemde teams de minderheid.⁸ Ze vinden het lastiger om inhoudelijk jeugdreclassering te bespreken met hun directe collega's omdat jeugdbescherming als urgenter wordt gezien en er volgens hen minder diepgaande kennis aanwezig is van het reclasseringswerk dan voorheen.

Jeugdreclasseerders zijn professionals die wat betreft de inhoud van hun werk de nodige professionele ruimte kennen. Daardoor kunnen zij in het reclasseringstraject de keuzes maken waarvan zij denken dat de kans op het behalen van de gestelde doelen het grootst is. Die vrijheid werkt in de hand dat jeugdreclasseerders wanneer – zij vermoeden dat – een jongere de voorwaarden overtreedt bewust kunnen afwijken van de te volgen procedure. Zij doen dit wanneer zij vinden dat de te nemen vervolgstap (inzetten op negatieve terugmelding) niet in het belang is van de jongere. Jeugdreclasseerders laten in die gevallen de zorgcomponent in hun werk ('wat vind ik dat de jongere nodig heeft en wat vind ik de beste manier om hem te helpen') prevaleren boven de juridische component ('wat is in overeenstemming met het recht en rechtvaardig').⁹ Wanneer vakinhoudelijke bespreking van cases en

⁸ Het aandeel JB-maatregelen is landelijk gezien grofweg vier maal groter (ruim 30.000) dan het aantal JR-maatregelen (ongeveer 6800). CBS Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2016.

⁹ De toekomst van de gedragsbeïnvloedende maatregel (Impact R&D Amsterdam, november 2014), Tabel overzicht juridisch paradigma en zorg paradigma; met beide een 'harde' en 'zachte' benadering. Beprijking van Pröpper, Plaisier, Mol & Rouw, 2014, p. 38).



daarmee professionele ijking afneemt, worden uiteenlopende individualistische werkwijzen versterkt. Het risico schuilt hierin dat procedures structureel niet worden gevolgd, waarmee voorbij wordt gegaan aan de ketenaanpak.

De keuzes die jeugdreclasserders maken in de aanpak hangt ook samen met de mate van sturing en control. Bewust afwijken van procedures kan ontstaan wanneer er onvoldoende wordt gestuurd op de kaders. Datzelfde geldt voor onbewust afwijken van procedures. Afdoende sturing en control draagt bij aan bewustwording van de te volgen procedures bij de jeugdreclasserders en daadwerkelijke naleving ervan.

Nadruk op sturing en control enerzijds en ruimte voor de professional anderzijds lijkt tegenstrijdig, maar is dit zeker niet. In een organisatie met professionals past een zekere mate van vrijheid in het uitvoeren van de werkzaamheden. Dit neemt echter niet weg dat de er moet worden gestuurd op de kaders die ruimte voor eigen inschattingen en keuzes begrenzen.



1

Inleiding

Jongeren in de leeftijd van 12 tot 23 jaar die worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit of die hiervoor zijn veroordeeld kunnen jeugdreclassering opgelegd krijgen. Op 31 december 2016 hadden ongeveer 6800 jongeren een jeugdreclasseringsmaatregel.¹⁰ Jeugdreclassering kan worden opgelegd door de kinderrechter, door de officier van justitie (OvJ) en door de directeur van een justitiële jeugdinstelling (JJI).

De kinderrechter legt bijvoorbeeld jeugdreclassering op wanneer hij een jongere veroordeelt tot een (deels) voorwaardelijke straf. Hieraan verbindt hij dan (bijzondere) voorwaarden, zoals een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol. De jongere wordt gedurende de gestelde termijn begeleid en gecontroleerd op naleving van de gestelde voorwaarde(n). Wanneer de jongere de voorwaarde(n) niet naleeft, kan dit er toe leiden dat zijn voorwaardelijke straf (deels) ten uitvoer wordt gelegd. De rechter-commissaris kan een jongere ook jeugdreclassering opleggen bij schorsing van de voorlopige hechtenis, waardoor de jongere de tijd tot aan zijn rechtszitting in vrijheid mag doorbrengen. Hieraan zijn dan voorwaarden verbonden, bijvoorbeeld dat een jongere tussen bepaalde tijdstippen thuis moet zijn. Wanneer de jongere zich daar niet aan houdt, kan dit ertoe leiden dat de jeugdreclasserder de begeleiding terugmeldt, de rechter-commissaris de schorsing opheft en de jongere de tijd tot aan zijn rechtszitting niet langer in vrijheid mag afwachten.

De OvJ kan jeugdreclassering opleggen via OM-afdoening (afdoening door het Openbaar Ministerie).¹¹ Dat gebeurt ter voorkoming van een gang naar de rechter. Een voorbeeld van een voorwaarde die hieraan verbonden kan zijn, is dat de jongere conform lesrooster naar school moet gaan. Houdt de jongere zich niet aan de gestelde voorwaarde, dan kan de OvJ alsnog besluiten strafvervolgning in te zetten. De directeur van een JJI kan jeugdreclassering opleggen in het kader van nazorg bij detentie. Daarmee wordt een jongere voorbereid op zijn terugkeer in de maatschappij.

De jeugdreclasseringsvarianten zoals hierboven aangehaald vinden plaats in een gedwongen kader. Dit houdt in dat de jongere verplicht is daar aan mee te werken. Een jongere kan ook vrijwillig meewerken aan jeugdreclassering. Dit kan op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) wanneer hij zorgen heeft over een jongere in een justitieel traject en voornemens is om voor de strafzitting of OM-

¹⁰ Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2016, CBS.

¹¹ Transactie of beschikking.



afdoening verplichte jeugdreclassering te adviseren. In dat geval wordt jeugdreclassering – hangende de zitting of OM-afdoening – alvast uitgevoerd in een vrijwillig kader.

Jeugdreclassering kent verschillende modaliteiten. Naast de reguliere vorm – ook wel Toezicht en Begeleiding (T&B) genoemd – is er sprake van specifieke vormen voor bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld Intensieve Traject Begeleiding (ITB) Harde Kern. Dit betreft jeugdreclassering die is bedoeld voor jongeren die een ernstig strafbaar feit hebben gepleegd en/of al eerder met justitie in aanraking zijn gekomen. De duur van de opgelegde trajecten varieert van drie maanden tot twee jaar.

Sinds 1 januari 2015¹² mag jeugdreclassering uitsluitend worden uitgevoerd door een Gecertificeerde Instelling voor jeugdbescherming en jeugdreclassering (GI).¹³ Momenteel zijn er veertien GI's in Nederland. Gedurende een jeugdreclasseringstraject begeleidt de jeugdreclasserder¹⁴ de jongere intensief, waarbij hij onder andere controleert of de jongere zich houdt aan de gestelde voorwaarde(n). Jeugdreclassering kent zowel een justitiële als een pedagogische invalshoek. De pedagogische doelstelling is: 'de bescherming en bevordering van een positieve ontwikkeling van de jongere, waardoor deelname en integratie van de jongere in de samenleving wordt bevorderd. De justitiële is: 'het terugdringen van recidive'.¹⁵ Jeugdreclasserders moeten deze twee invalshoeken in hun aanpak combineren om zoveel mogelijk recht te doen aan het toekomstperspectief van de jongere en aan het maatschappelijk belang.

In hun aanpak staan jeugdreclasserders echter niet alleen, ze voeren de jeugdreclassering uit in nauwe samenwerking met partners zoals het OM, de RvdK, gemeenten en scholen. Jeugdreclassering vindt plaats binnen een netwerk van betrokken partijen, waarin de jeugdreclasserder een spilfunctie vervult. Daarnaast wordt het gezin als onmisbaar gezien bij het voorkomen van recidive.

¹² Inwerkingtreding Invoeringswet Jeugdwet en het Besluit Jeugdwet.

¹³ Jeugdwet art. 3.2.

¹⁴ De Inspectie richt zich tijdens dit onderzoek op de medewerkers die bij de GI's jeugdreclassering uitvoeren. De GI's kennen voor deze medewerkers uiteenlopende benamingen. Voor de leesbaarheid van het rapport worden deze medewerkers aangeduid met de term jeugdreclasserder.

¹⁵ Ketenprocesmodel jeugdstrafrechtketen 2016, p.18, 11 februari 2016.



1.1 Aanleiding onderzoek

Aanleiding voor dit onderzoek is een ontwikkeling die zich sinds de invoering van de Jeugdwet (1 januari 2015) heeft voorgedaan binnen de GI's. Voorheen was het zo dat medewerkers van de GI's óf jeugdbeschermingszaken (JB-zaken), óf jeugdreclasseringszaken (JR-zaken) in behandeling hadden. Sindsdien heeft het merendeel van de GI's ervoor gekozen om medewerkers zowel JB- als JR-zaken te laten behandelen. Dit wordt aangeduid met de term 'generalistisch werken'.

De begeleidingsmethodes die de jeugdreclasserders gebruiken zijn vaak afgeleid van de methoden jeugdbescherming, en meer gezinsgericht. Van jeugdreclasserders vraagt dit dat zij om kunnen gaan met zowel gezinsproblematiek als met de strafrechtelijke invalhoek van de jeugdreclassering.¹⁶

De ontwikkeling naar generalistisch werken kan gevolgen hebben voor de manier waarop de toezichttaak binnen de JR-maatregel wordt uitgevoerd. Medewerkers met een JB-achtergrond moeten hier immers – naast hun JB-werkzaamheden – competent in worden en medewerkers met een JR-achtergrond moeten hier competent in blijven, terwijl zij zich gelijktijdig het JB-gebied eigen moeten maken.

Jeugdbescherming heeft de juridische grondslag in het civielrecht, terwijl jeugdreclassering wordt opgelegd op basis van het (jeugd)strafrecht. Hieruit volgt direct het meest onderscheidende kenmerk van jeugdreclassering ten opzichte van jeugdbescherming: jeugdreclassering vindt plaats binnen het strafrechtelijke kader. Dit strafrechtelijke kader komt in de uitvoering van de JR-maatregel vooral tot uitdrukking in de wijze waarop jeugdreclasserders¹⁷ toezicht houden op de jongeren en interveniëren wanneer zij opgelegde voorwaarden niet naleven.

De genoemde ontwikkeling was voor de Inspectie JenV aanleiding om te onderzoeken hoe jeugdreclassering wordt uitgevoerd en in het bijzonder; hoe jeugdreclasserders handelen wanneer (zij vermoeden dat) jongeren de gestelde voorwaarden niet naleven.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek wil de Inspectie JenV inzichtelijk maken hoe medewerkers van de GI's handelen wanneer jongeren de voorwaarden die zijn opgenomen in het vonnis (van de rechter) of in de strafbeschikking¹⁸ (van de OvJ) niet naleven. De Inspectie JenV kijkt daarvoor naar de wijze waarop jeugdreclasserders toezicht houden op de jongere, naar hoe zij gevolg geven aan geconstateerde overtredingen en naar de afwegingen die zij daarbij maken. Het onderzoek heeft tot doel een landelijk beeld te geven van de stand van zaken. Dit betekent dat de Inspectie JenV geen oordeel geeft over de handelwijze bij de afzonderlijke instellingen.

¹⁶ <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Jeugdreclassering/Jeugdreclassering-en-de-nieuwe-jeugdbescherming>

¹⁷ De medewerker die werkzaam is bij de GI en is belast met het uitvoeren van jeugdreclassering.

¹⁸ Dan wel transactie (OM-afdoening).



De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Hoe handelt de jeugdreclasseerder als de jongere de voorwaarde(n) opgenomen in het vonnis of de strafbeschikking (gedeeltelijk) niet naleeft?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de vastgelegde afspraken¹⁹ in geval een jongere de voorwaarde(n) die zijn opgenomen in het vonnis of de strafbeschikking niet naleeft?
2. Handelen de jeugdreclasseerders conform de vastgestelde afspraken wanneer een jongere de voorwaarde(n) niet naleeft?
3. Wat zijn in voorkomende gevallen mogelijke oorzaken wanneer jeugdreclasseerders niet handelen conform de vastgelegde afspraken?

Om de onderzoeksvragen en de probleemstelling te kunnen beantwoorden bekijkt de Inspectie JenV ook een aantal handelingen van de jeugdreclasseerder die voorafgaan aan constatering van een overtreding. Dit betreft de wijze waarop hij het toezicht op naleving van die voorwaarden inricht en uitvoert. Hierbij komt aan bod hoe de jeugdreclasseerder de opgelegde voorwaarden opneemt en uitwerkt in het plan van aanpak en hoe hij de voortgang van de jongere in het traject monitort. De handwijze hierbij kan namelijk bepalend zijn voor het al dan niet (kunnen) vaststellen van een eventuele overtreding en voor de consequenties die daaraan verbonden kunnen worden, zoals negatieve terugmelding aan het OM.

1.3 Afbakening

De Inspectie JenV richt zich met dit onderzoek op het toezichtcomponent van jeugdreclassering en de wijze waarop medewerkers die jeugdreclassering uitvoeren handelen wanneer de jongere de voorwaarden opgenomen in het vonnis of de OM-afdoening (gedeeltelijk) niet naleeft. De onderzoeksvragen richten zich daarmee op een beperkt deel van de uitvoering van de JR-taken. De inhoudelijke kwaliteit van de begeleiding van de jongere valt buiten de scope van het onderzoek.

Jongeren in de leeftijd van vijftien tot zeventien jaar

De doelgroep die jeugdreclassering ontvangt valt onder te verdelen in verschillende leeftijdscategorieën. De Inspectie JenV richt zich tijdens dit onderzoek op jeugdreclassering aan jongeren in de leeftijdscategorie van vijftien tot en met zeventien jaar, omdat dit de grootste groep is.²⁰ Om een zo actueel mogelijk beeld te krijgen heeft de Inspectie JenV in het onderzoek zaken betrokken die zijn afgerond in de periode september – oktober 2016. Dit betrof de periode kort voor de start van dit onderzoek. Het komt voor dat er sprake is van een 'dubbele maatregel', de zogenoemde samenloopzaken. Dit houdt in dat een jongere zowel een JR- als een JB-maatregel heeft. De Inspectie JenV heeft zich tijdens het onderzoek gericht op zaken waarbij uitsluitend sprake was van een JR-maatregel.

¹⁹ Voorschreven procedures en (wettelijke) normen.

²⁰ Rapport Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2016 p.18, Centraal Bureau voor de Statistiek.



Regulier Toezicht en Begeleiding in gedwongen kader

Jeugdreclassering kent verschillende modaliteiten. De Inspectie JenV betreft in dit onderzoek de reguliere jeugdreclasseringsvorm 'Toezicht en Begeleiding in gedwongen kader', omdat deze vorm het meest voorkomt.²¹ De meer specifieke jeugdreclasseringstrajecten ITB CRIEM²², ITB Harde Kern, de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) en het Scholings- en trainingsprogramma (STP) vallen hiermee buiten de scope van het onderzoek. Hetzelfde geldt voor jeugdreclassering in een vrijwillig kader.

1.4 Onderzoeksaanpak

De Inspectie JenV heeft voor de beantwoording van de onderzoeksvragen (en daarmee ook de centrale vraag van het onderzoek) verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd.

1.4.1 Deskresearch

Om inzichtelijk te maken hoe jeugdreclasserders de (bovengenoemde) JR-taken moeten uitvoeren, is de Inspectie JenV nagegaan welke (werk)afspraken daarover zijn gemaakt binnen de GI's en tussen de GI's en hun samenwerkingspartners (onderzoeksvraag 1). De Inspectie JenV heeft hiertoe bij alle GI's verschillende bronnen opgevraagd die inzicht bieden in deze (vastgelegde) afspraken. Dit betreft onder andere:

- beleid en procedures van de GI's rondom de uitvoering van JR taken;
- de protocollen en werkinstructies van de GI's met betrekking tot controle op naleving van de (bijzondere) voorwaarden en de handelswijze in geval van overtreding daarvan;
- samenwerkingsafspraken tussen GI's en ketenpartners (de RvdK, het OM en de nationale politie) rondom de uitvoering van JR taken.

Vervolgens is nagegaan binnen welke (wettelijke) kaders en richtlijnen de voornoemde JR-taken uitgevoerd moeten worden (onderzoeksvraag 1). Hiervoor zijn verschillende bronnen bestudeerd, zoals de Jeugdwet, het Besluit Jeugdwet en het Ketenprocesmodel Jeugdstrafrecht.

1.4.2 Interviews en dossierstudie

Om na te gaan hoe jeugdreclassering in de praktijk wordt uitgevoerd heeft de Inspectie JenV jeugdreclasserders geïnterviewd aan de hand van een zaak die zij in hun caseload hadden. Om tot een selectie van respondenten te komen heeft zij bij alle (veertien) GI's het aantal jeugdreclasseringszaken opgevraagd die voldeden aan de selectiecriteria (zie paragraaf 1.3).

Vervolgens heeft de Inspectie JenV willekeurig een aantal zaken geselecteerd. Per GI verschilde het aantal zaken sterk. Bij de GI met de minste zaken zijn er twee geselecteerd. Vervolgens is er naar verhouding bij de andere GI's geselecteerd. Dit leidde tot een totaal van 78 zaken. Het kwam voor dat geselecteerde zaken tussen-

²¹ Rapport Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2016 p.18, Centraal Bureau voor de Statistiek.

²² ITB staat voor 'Individuele Traject Begeleiding', en CRIEM staat voor 'Criminaliteit in Relatie tot de Integratie van Etnische Minderheden'.



tijds waren overgedragen. De Inspectie JenV heeft de jeugdreclasseerders geïnterviewd die de betreffende zaken als laatste in behandeling hadden.

De Inspectie JenV stelde voor de interviews een standaardvragenlijst op die betrekking had op handelswijze van de jeugdreclasseerder bij de geselecteerde zaken en zijn handelswijze bij de uitvoering van JR in algemene zin. Wanneer beantwoording van interviewvragen over de geselecteerde zaak niet mogelijk bleek – bijvoorbeeld omdat een jeugdreclasseerder de geselecteerde zaak in een laat stadium van het traject in zijn caseload had gekregen – is voor het interview gebruik gemaakt van een zaak uit zijn caseload die voldeed aan de criteria of van algemene ervaringen van de jeugdreclasseerder.

1.4.3 Analyse

Door de wijze waarop jeugdreclasseerders uitvoering geven aan hun JR-taken (inrichten toezicht, uitvoeren toezicht en handelen na overtreding) af te zetten tegen de gemaakte afspraken kon worden vastgesteld in hoeverre er conform deze afspraken wordt gewerkt. Hierdoor werd duidelijk waar dit wel en niet het geval is (onderzoeksvraag 2a). De interviews boden daarnaast inzicht in de oorzaken hiervan (onderzoeksvraag 3).

Om te kunnen vaststellen of de wijze waarop gewerkt wordt voldoet aan de geldende normen (onderzoeksvraag 2b) heeft de Inspectie JenV een analysekader opgesteld (bijlage I). In dit analysekader zijn de geldende normen rondom de werkwijze van jeugdreclasseerders bij (het vermoeden van) overtreding van de voorwaarden door de jongere opgenomen. Deze normen zijn ontleend aan wet- en regelgeving zoals de Jeugdwet en het Besluit Jeugdwet. Tevens is voor het kader gebruik gemaakt van normen uit het Ketenprocesmodel Jeugdstrafrecht, het Handboek Jeugdreclassering en de Beroepscode voor de jeugdzorgwerker. Het analysekader is vastgesteld in samenspraak met Jeugdzorg Nederland.

1.4.4 Group Decision Room

De Inspectie JenV heeft de informatie geanalyseerd die zij heeft opgehaald uit de documenten die de GI's hebben toegestuurd en uit de interviews die zij heeft afgenomen bij jeugdreclasseerders. Dit leverde een aantal rode draden op. Begin juli 2017 heeft de Inspectie JenV een expertmeeting georganiseerd waar deze rode draden via negen Group Decision Room (GDR) sessies²³ zijn geverifieerd en waarbij inzicht is verkregen in de context ervan. Aan de expertmeeting namen teamleiders en gedragswetenschappers deel die werkzaam zijn bij de GI's, alsmede vertegenwoordigers van het OM en RvdK.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk twee gaat in op de wijze waarop jeugdreclasseerders het toezicht op de jongere inrichten en uitvoeren gedurende het jeugdreclasseringstraject. Daarbij gaat het om het contact met de jongere, de samenwerking met de (netwerk)partners in

²³ Tijdens de GDR-sessies namen alle deelnemers plaats achter een laptop. De laptops waren met elkaar verbonden en de deelnemers konden hun reactie op een bepaalde stelling of vraag direct intypen. De ingetypte teksten waren 'live' terug te lezen op een centraal projectiescherm. Daarop kon weer direct worden gereageerd. Opmvattingen en reacties werden vervolgens gecategoriseerd en gewaardeerd.



het opstellen van het plan van aanpak en de controle op naleving van de gestelde voorwaarden.

Hoofdstuk drie beschrijft de wijze waarop jeugdreclasseerders handelen wanneer zij vermoeden dat een jongere de gestelde voorwaarden overtreedt. Ook de wijze waarop de jeugdreclasseerder handelt na vaststelling van de overtreding en het contact met het OM, inclusief het doen van een negatieve terugmelding aan het OM komen in dit hoofdstuk aan de orde.

Jeugdreclasseerders handelen uiteenlopend wanneer zij vermoeden dat een jongere de gestelde voorwaarde(n) niet nakomt en het komt voor dat zij daarbij niet handelen conform vastgelegde afspraken. Hoofdstuk vier gaat in op oorzaken daarvan.



2

Toezicht op naleving van de voorwaarden

De jeugdreclasseerder begeleidt de jongere in het jeugdreclasseringstraject. Hij houdt daarbij toezicht op naleving van de gestelde voorwaarde(n). Adequaat zicht op de jongere maakt dat de jeugdreclasseerder wanneer nodig kan interveniëren.

Aan de uitvoering van het toezicht gaan een aantal dingen vooraf. Zo moet de jeugdreclasseerder²⁴:

- beschrijven waar de jongere zich aan moet houden (op basis van het vonnis, de OM-afdoening);
- de concrete uitwerking van de voorwaarden en de verplichtingen die hieruit voortvloeien met de jongere en zijn ouder(s)/voogd bespreken;
- verifiëren of de jongere de afspraken begrijpt.

Wanneer jeugdreclasseerders in samenwerking met andere partijen de jeugdreclassering uitvoeren moeten zij:

- bepalen op welke manier toezicht wordt gehouden, door wie en wanneer/op welke momenten;
- afspraken maken over de uitvoering van het toezicht met de bij het toezicht betrokken partijen;
- bepalen hoe zij zicht houden op de uitvoering van deze afspraken.

Dit hoofdstuk beschrijft vanaf paragraaf 2 en verder in chronologische volgorde hoe jeugdreclasseerders het toezicht in de praktijk inrichten en uitvoeren.

2.1 Inrichten toezicht

2.1.1 In gesprek met de jongere en zijn ouder(s)/voogd

Het jeugdreclasseringstraject start wanneer het OM de opdracht hiertoe verstrekt aan een GI.²⁵ Na ontvangst van de opdracht wordt een jeugdreclasseerder toegewezen die in gesprek gaat met de jongere. De Inspectie JenV constateert dat jeugdreclasseerders in het startgesprek de jongeren voorlichten over wat het jeugdreclasseringstraject inhoudt. Jeugdreclasseerders geven aan dat daarbij de voorwaarden zoals gesteld door de rechter of de OvJ nog eens grondig worden doorgenomen en

²⁴ Zie bijlage 2 Analyse kader.

²⁵ Dit betreft de werkwijze voor de zaken die in dit onderzoek zijn geselecteerd, zie 1.3 Afbakening.



waar nodig toegelicht. Dit blijkt volgens hen in de praktijk nodig omdat de juridische terminologie in de OM-afdoening of het vonnis voor de betreffende jongere niet altijd even duidelijk is. De Inspectie JenV constateert dat jeugdreclasseerders hierin maatwerk leveren. Zij stemmen hun interactie met de jongere bijvoorbeeld af op zijn intelligentieniveau. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat de jeugdreclasseerder als geheugensteun voor de jongere een brief opstelt waarin de voorwaarden nog eens in een voor de jongere begrijpelijke taal staan opgesomd. De brief wordt dan aan de jongere meegegeven, voorzien van het advies deze 'op de koelkast te plakken' of 'boven het bed te hangen'. De Inspectie JenV constateert dat de jeugdreclasseerder tijdens het startgesprek verifieert of de jongere heeft begrepen wat 'naleving van de voorwaarden' voor hem betekent.

In het startgesprek bespreekt de jeugdreclasseerder de consequenties van het niet naleven van de voorwaarden soms bewust niet met de jongere. De Inspectie JenV constateert dat dit achterwege wordt gelaten wanneer de jeugdreclasseerder de opvatting heeft dat het contraproductief kan zijn voor de opbouw van de relatie met jongere. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat jongeren op voorhand al een stevig wantrouwen hebben tegenover het reclasseringstraject en de jeugdreclasseerder. Zij kunnen zich in dat geval bedreigd voelen wanneer de jeugdreclasseerder expliciet stilstaat bij de consequenties van niet naleven van de voorwaarden. Het komt ook voor dat jeugdreclasseerders de consequenties van het overtreden van de gestelde voorwaarden niet bespreken in het geval van een kleine voorwaardelijke straf. Bijvoorbeeld wanneer een jeugdreclasseringstraject een doorlooptijd kent van twee jaar en daar tegenover een taakstraf staat met een beperkt aantal uren. Jeugdreclasseerders achten het niet raadzaam om hier in het gesprek met de jongere de nadruk op te leggen. Dit zou er voor kunnen zorgen dat een calculerende jongere bewust de taakstraf verkiest boven het reclasseringstraject, waardoor het pedagogische aspect van het reclasseringstraject geen navolging krijgt. Jeugdreclasseerders vinden dit niet in het belang van de jongere.

2.1.2 Uitwerking van de voorwaarden

Opnemen van de voorwaarden in het plan van aanpak

De Inspectie JenV constateert dat jeugdreclasseerders de gestelde voorwaarde(n) doorgaans onverkort overnemen vanuit het vonnis of vanuit de OM-afdoening in het plan van aanpak. Wanneer zij de indruk hebben dat de jongere moeite heeft de voorwaarde(n) te begrijpen maken zij eerst een vertaalslag naar een voor de jongere begrijpelijke tekst.

De jeugdreclasseerder stelt in samenspraak met de jongere het plan van aanpak voor het traject op. De Inspectie JenV constateert dat de ouder(s) of voogd van de jongere hier ook bij worden betrokken. Jeugdreclasseerders geven aan dat deze samenwerking noodzakelijk is voor het draagvlak. Jeugdreclasseerders benadrukken dat het een plan is van en voor de jongere. Zij werken gezamenlijk de voorwaarden in het plan van aanpak verder uit en vertalen deze naar doelen die centraal staan in het reclasseringstraject van de jongere. Zo wordt bijvoorbeeld als doel opgenomen dat 'de jongere weer naar school gaat' of dat 'de jongere zich aanmeldt bij een hulpverleningsinstelling'.

Vóór de wijziging van het jeugdstrafrecht (april 2014) formuleerden rechters of officieren van justitie de voorwaarden die zij stelden bij jeugdreclassering vrij algemeen. De voorwaarde luidde veelal: 'houden aan de aanwijzingen van de



jeugdreclassering'. Wat dit precies inhield werd niet voorgeschreven. Dit gaf de jeugdreclasseerder veel vrijheid in de wijze waarop hij hier invulling aan wenste te geven. Jeugdreclasseerders geven aan dat dit echter ook leidde tot discussies met jongeren wanneer die zich niet konden vinden in de aanwijzingen die zij hen gaven en de legitimiteit daarvan in twijfel trokken. Tegenwoordig staan de voorwaarden die de rechter kan opleggen concreet benoemd in het Wetboek van Strafrecht.²⁶ Deze opsomming van voorwaarden is niet limitatief, de rechter kan naar eigen inzicht ook aanvullende voorwaarden stellen. Het OM neemt de voorwaarden nu ook zo specifiek mogelijk op in de strafeis. Jeugdreclasseerders geven aan dat de huidige meer vastomlijnde voorwaarden hen richting geven. Daarbij is het zo dat jongeren minder snel in discussie gaan over wat er van hen wordt verwacht, omdat de voorwaarden concreet zijn opgelegd.

Omdat de voorwaarden nauwgezet worden gesteld dan voorheen vinden jeugdreclasseerders het nu eenvoudiger te bepalen wanneer er sprake is van overtreding van de voorwaarden. Hoewel dit als positief wordt ervaren, kent dit volgens hen ook een keerzijde. Jeugdreclasseerders ervaren hierdoor minder ruimte dan voorheen om eigen afwegingen te kunnen maken wat betreft hun reactie in het geval een jongere de gemaakte afspraken niet nakomt. Ze voelen zich nu eerder genooddaakt om in dat geval een schriftelijke waarschuwing te geven of in te zetten op een negatieve terugmelding (in hoofdstuk 3 gaat de Inspectie JenV hier nader op in). Dat komt doordat jeugdreclasseerders ervaren dat de voorwaarden in de nieuwe situatie direct zijn gesteld door de rechter of officier van justitie, terwijl het voorheen een aanwijzing was die zij zelf gaven aan de jongere (de voorwaarde luidde toen: houden aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering).

Vertaling van de voorwaarden naar doelen

De Inspectie JenV constateert dat jeugdreclasseerders de voorwaarden uiteenlopend uitwerken in het plan van aanpak. Aan de ene kant van het spectrum blijft het bij het vertalen van gestelde voorwaarden naar doelen, terwijl aan de andere kant ook nauwgezet wordt uitgewerkt 'wie voor het bereiken van welk (sub)doel wanneer wat moet doen'. Doelen, subdoelen en bijbehorende afspraken tussen jeugdreclasseerders, jongeren en de betrokken (netwerk)partners zijn daarmee niet in alle besproken zaken even SMART uitgewerkt in het plan van aanpak. Jeugdreclasseerders geven aan veel afspraken 'in het hoofd te hebben'.

Zaken moeten met enige regelmaat, bijvoorbeeld vanwege ziekte of beëindiging van een dienstverband, worden overgedragen. Jeugdreclasseerders geven aan dat de overdracht van zaken niet altijd even soepel verloopt omdat afspraken die de nieuwe jeugdreclasseerder moet kennen om het toezicht adequaat uit te kunnen voeren (te) beperkt zijn vastgelegd. Als gevolg hiervan starten jeugdreclasseerders die dergelijke zaken krijgen toegevoegd aan hun caseload opnieuw met de analyse- en oordeelsvormingsfase. De jeugdreclasseerder die de zaak tussentijds ontvangt kan hierdoor minder snel hands-on aan de slag met de jongere, waardoor het risico bestaat dat dat het traject niet vloeiend wordt voortgezet.

²⁶ Artikel 77z Wetboek van Strafrecht.



2.2 Uitvoeren toezicht

2.2.1 Afspraken met netwerkpartners

De jeugdreclasseerder heeft tijdens de uitvoering van het reclasseringstraject de rol van regievoerder. Hij monitort de voortgang in het behalen van de gestelde doelen, houdt overzicht en intervineert bij stagnatie in de voortgang of ondersteunt bij problemen waar de jongere tegenaan loopt. De concrete uitvoering van het traject vindt grotendeels plaats bij netwerkpartners. Afhankelijk van de te behalen doelen wisselen deze partners. Wanneer de voorwaarde bijvoorbeeld is dat een jongere conform lesrooster naar school moet gaan, is de school van deze jongere de partij die daarover informatie moet verstrekken. Op basis daarvan kan de jeugdreclasseerder vaststellen of de jongere zich aan deze voorwaarde houdt. Adequate informatie-uitwisseling over de voortgang in het traject tussen de betrokken partners en de jeugdreclasseerder is daarmee van belang voor de kwaliteit van het toezicht en voor het bereiken van de gestelde doelen. Wanneer een school de jeugdreclasseerder adequaat informeert wanneer een jongere ongeoorloofd verzuimt, wordt de jeugdreclasseerder in staat gesteld (tijdig) te interveniëren.

De Inspectie JenV constateert dat jeugdreclasseerders aan de hand van de gestelde voorwaarden en opgestelde doelen bepalen welke netwerkpartners ze betrekken bij het traject. Ze nemen bij de start van de uitvoering van het traject contact met hen op. Omdat jeugdreclasseerders veel belang hechten aan 'korte lijntjes' gaan zij bij aanvang van het traject zoveel mogelijk persoonlijk bij hen langs om kennis te maken of nemen ze telefonisch contact op. Dit zijn bijvoorbeeld begeleiders van de jongere op school of op de stageplaats. Jeugdreclasseerders geven aan dat zij tijdens dat eerste contact afspraken maken over het delen van informatie over de voortgang van de jongere in het traject. Ze bepalen zelf op welke wijze ze deze afspraken vormgeven en de informatie verzamelen. Hiervoor zijn geen landelijke standaarden of procedures vastgesteld. De Inspectie JenV constateert dat de GI's en jeugdreclasseerders er op diverse wijze invulling aan geven. De ene variant is dat zij periodiek een bijeenkomst organiseren waarbij zij samen met alle betrokken partners, de jongere en zijn ouders/voogd de voortgang in het traject bespreken. De aanwezigheid van de jongere maakt dat er in gezamenlijkheid niet alleen over de jongere wordt gesproken, maar ook met hem. De andere (meest voorkomende) variant is dat jeugdreclasseerders afzonderlijk met de betrokken partners contact zoeken over de voortgang in het traject. De jongere sluit hier dan op verzoek bij aan. De intensiteit van het contact wordt bepaald door het beeld dat jeugdreclasseerders hebben bij de voortgang van de jongere in het behalen van de gestelde (sub)doelen. Wanneer jeugdreclasseerders de indruk hebben dat het goed gaat met de jongere neemt de contactfrequentie af en andersom. De netwerkpartners vormen hiervoor een belangrijke bron van informatie.

Jeugdreclasseerders spreken met de betrokken netwerkpartners af dat zij hen informeren over de voortgang van de jongere in zijn traject. De Inspectie JenV constateert dat de aard van de afspraak uiteen loopt. Het komt voor dat er wordt afgesproken dat netwerkpartners bijvoorbeeld aan het eind van de week even kort laten weten hoe de inzet van de jongere die week is geweest. Het meest voorkomende is dat jeugdreclasseerders met de partners de afspraak maken dat zij hen informeren in het geval de jongere zich niet houdt aan de gemaakte afspraken. Dit betreft bijvoorbeeld ongeoorloofd schoolverzuim, het niet komen opdagen op een stageplek of bij een behandelafpraak, maar ook wanneer de partner van mening is dat de



jongere zich onvoldoende inzet.

De Inspectie JenV constateert dat jeugdreclasserders over het algemeen te spreken zijn over de samenwerking met de betrokken netwerkpartners. Zij zijn tevreden over de uitvoering van het traject door de netwerkpartners en geven aan doorgaans adequaat door hen te worden geïnformeerd over de voortgang van de jongere in het traject.

Er wordt echter ook opgemerkt dat informatie over stagnatie in de voortgang niet altijd (tijdig) wordt doorgegeven. Bijvoorbeeld een jongere die al een aantal weken niet meer naar de voorgeschreven dagbesteding was geweest en een instelling die had verzuimd dat door te geven. Zoals een jeugdreclasserder het verwoordde: 'Geen nieuws is niet altijd goed nieuws'. Het blijkt in de samenwerking met de netwerkpartners een zoektocht naar de juiste afstand. Jeugdreclasserders geven aan dat zij netwerkpartners mogelijk teveel belasten als ze daar 'te dicht bovenop zitten'. Bijvoorbeeld door wekelijks contact te zoeken terwijl er geen signalen zijn dat er iets niet goed gaat. Dit vinden zij niet goed voor de relatie met de netwerkpartners. Te ver er vanaf maakt dat netwerkpartners hen mogelijk vergeten te informeren wanneer dat wel zou moeten. Hoe goed de jeugdreclasserder en de betreffende netwerkpartners elkaar binnen een zaak kennen en de mate van vertrouwen die de jeugdreclasserder erin heeft dat de netwerkpartner hem indien nodig tijdig informeert, bepalen mede 'de afstand' die de jeugdreclasserder ten opzichte van de netwerkpartner houdt.

2.2.2 Contact met de jongere

De jeugdreclasserder houdt door het contact dat hij met de jongere zelf heeft ook zicht op de voortgang in het behalen van de gestelde doelen. Hij kiest daarvoor contactvormen waarvan hij denkt dat die het beste aansluiten bij de jongere, bijvoorbeeld face-to-face contact. De jeugdreclasserder spreekt dan af met de jongere op een locatie die voor de jongere makkelijk bereikbaar of laagdrempelig is. Dat is bijvoorbeeld het kantoor van de jeugdreclasserder, maar ook de school van de jongere of het woonadres van de jongere.

Contact tussen de jeugdreclasserder en de jongere verloopt ook telefonisch of via Whatsapp. Met name het laatstgenoemde wordt als laagdrempelig ervaren. Deze communicatiewijze wordt onder andere ingezet wanneer de jeugdreclasserder de jongere er bijvoorbeeld even aan wil herinneren dat hij op een bepaald tijdstip aanwezig moet zijn bij een bepaalde afspraak.

De contactvorm en aard betreffen maatwerk: jeugdreclasserders bekijken doorlopend wat het beste aansluit bij de jongere en wat het meest effectief is voor het behalen van de doelen. Dat geldt ook voor de contactfrequentie. Wanneer de jeugdreclasserder daar aanleiding toe ziet, intensificeert hij het contact met de jongere en andersom.

2.2.3 Toezicht moeilijk uitvoerbaar

Jeugdreclasserders ervaren verschillen in de mate waarin zij de naleving van opgelegde voorwaarden kunnen controleren. Bij bepaalde voorwaarden ervaren zij dat zij (zeer) beperkt de mogelijkheid hebben om daadwerkelijk vast te kunnen stellen of de jongere zich daaraan houdt. Zo is het bijvoorbeeld betrekkelijk eenvoudig na te gaan of een jongere wel of niet aanwezig is op school. Controleren of een jongere geen contact heeft met personen voor wie de rechter een contactverbod heeft opge-



legd (bijvoorbeeld vrienden met wie hij samen strafbare feiten heeft gepleegd) is echter veel moeilijker, zeker als het daarbij ook gaat om een verbod op contact via social media. Jeugdreclasseerders spreken met de wijkagent af dat die in de openbare ruimte in de gaten houdt of de fysieke omgang er niet is, maar om vast te kunnen stellen of een jongere zich aan deze gestelde voorwaarde houdt, moeten jeugdreclasseerders vooral kunnen vertrouwen op de medewerking van de ouder(s)/voogd van de jongere. Zij zijn in dat geval – naast de jongere zelf – de voornaamste bron van informatie. Het risico hierbij is dat de ouder(s)/voogd, omdat ze bijvoorbeeld andere belangen of geen zicht op hun kind hebben, mogelijk niet de daadwerkelijke gang van zaken (kunnen) schetsen.

Deelconclusie hoofdstuk 2

De Inspectie JenV concludeert dat jeugdreclasseerders het toezicht op naleving van de voorwaarden grotendeels inrichten en uitvoeren volgens de vastgestelde afspraken.

De Inspectie JenV is positief over de wijze waarop jeugdreclasseerders:

- in het plan van aanpak opnemen waar de jongere zich aan moet houden, dat zij dit met de jongere en zijn ouder(s)/voogd bespreken en dat zij verifiëren of de jongere begrijpt wat er van hem wordt verwacht;
- daarbij oog hebben voor de persoonlijkheid van de jongere en hun handelswijze daarop aanpassen.
- de doelen die de jongere moet behalen opstellen in samenspraak met de jongere.

De mate waarin jeugdreclasseerders deze doelen SMART uitwerken in het plan van aanpak vormt een aandachtspunt.

De Inspectie JenV is positief over het feit dat jeugdreclasseerders:

- in samenwerking met (netwerk)partners bepalen hoe het toezicht moet worden uitgevoerd en dat er afspraken worden gemaakt over die uitvoering;
- bepalen hoe zij zicht houden op de uitvoering van de afspraken met de netwerkpartners.

De mate van concreetheid van deze afspraken en de wijze waarop ze worden vastgelegd in het dossier loopt vormt een punt van aandacht.



3

Handelen bij (vermoeden van) overtreding van de voorwaarden

De jeugdreclasserder dient te handelen wanneer hij vermoedt dat een jongere de gestelde voorwaarde(n) niet naleeft. Zo moet hij in eerste instantie verifiëren of er sprake is van een overtreding.

Daarbij bekijkt de Inspectie JenV in hoeverre hij:

- complexe beslissingen over het vaststellen van de overtreding en de vervolgstappen daarbij voorlegt aan andere professionals, zoals de gedragsdeskundige;
- met betrekking tot de overtreding handelt conform wet- en regelgeving en de binnen de GI geldende afspraken.

Wanneer de jeugdreclasserder heeft vastgesteld dat een jongere de opgelegde voorwaarden (gedeeltelijk) niet nakomt moet hij:

- contact opnemen met de OvJ zodat deze kan bepalen of de GI een negatieve terugmelding moet doen;
- een negatieve terugmelding doen naar het OM wanneer het OM daartoe beslist;
- werken conform de afspraken die over dit traject (negatieve terugmelding) zijn gemaakt.

3.1 Bepalen of er sprake is van overtreding

Verifiëren van overtreding

De Inspectie JenV constateert dat de jeugdreclasserder verifieert of zijn vermoedens juist zijn, wanneer hij vermoedt dat een jongere de gemaakte afspraken niet nakomt. Deze vermoedens kunnen bijvoorbeeld ontstaan naar aanleiding van een melding van een netwerkpartner of een eigen waarneming. De jeugdreclasserder gaat dan in eerste instantie met de jongere en eventueel zijn ouder(s)/voogd in gesprek. Jeugdreclasserders geven aan dat zij in die gevallen voor zover van toepassing contact zoeken met de betreffende netwerkpartners om hun vermoeden te verifiëren. Dit is van belang omdat formele gevolgen zoals een officiële waarschuwing of een negatieve terugmelding aan het OM alleen kunnen plaatsvinden wanneer overtreding van de voorwaarde(n) daadwerkelijk is vastgesteld. De Inspectie JenV constateert dat jeugdreclasserders ook nagaan wat de context is waarbinnen de overtreding plaatsvond om te kunnen bepalen in hoeverre het niet nakomen van de afspraken de jongere valt aan te rekenen. Bijvoorbeeld, wanneer een jongere



niet naar school is geweest omdat het openbaar vervoer onverwachts niet reed, is dit een andere omstandigheid dan wanneer de jongere daar simpelweg geen zin in had.

Collegiale feedback

De Inspectie JenV constateert dat de jeugdreclasseerder uiteindelijk eigenstandig bepaalt of er sprake is van overtreding van de voorwaarde(n). Hij weegt af of hij daarvoor een directe collega of een gedragsdeskundige²⁷ raadpleegt. Jeugdreclasseerders geven aan dat zij hun collega's weten te vinden wanneer zij dat echt nodig achten. Het is hen helder wanneer er sprake is van overtreding van de voorwaarden. Tegelijkertijd zouden ze vaker dan nu het geval is met hun collega's 'inhoudelijk willen sparren' over zaken, met name over de aanpak wanneer (zij vermoeden dat) een jongere de gemaakte afspraken niet nakomt. Dit laatste wordt volgens hen in het geval van generalistisch werken (zie hoofdstuk 1) bemoeilijkt. Dit komt doordat jeugdreclasseerders die voorheen bij elkaar in een team zaten, in dat geval verspreid zijn toegevoegd aan teams die voorheen alleen jeugdbeschermingszaken behandelden. De huidige constructie maakt dat jeugdreclasseerders het gevoel hebben dat er minder ruimte is om binnen het team inhoudelijk te overleggen over jeugdreclasseringszaken. Dit gevoel komt voort uit het idee dat er binnen de teams minder directe collega's zijn met (diepgaande) kennis van jeugdreclassering dan in de oude teams met 'JR-specialisten'. Daarnaast zijn jeugdreclasseerders van mening dat JB-zaken tijdens de overleggen als urgenter worden gezien, waardoor er minder animo lijkt te zijn en tijd is om JR-zaken diepgaand te bespreken. Ditzelfde geldt volgens hen voor het bespreken van bredere ontwikkeling op het gebied van jeugdreclassering.

3.2 Handelen na vaststellen overtreding

Wanneer uit feitencheck blijkt dat de jongere de voorwaarden heeft overtreden maakt de jeugdreclasseerder een inschatting van de ernst van de overtreding. Net als bij de afweging óf er sprake is van een overtreding, zijn de inschatting van de ernst en de daaruit voortvloeiende consequentie(s) zaken die de jeugdreclasseerder naar eigen inzicht invult. In de praktijk is het aan de jeugdreclasseerder zélf of hij andere professionals betreft bij de afwegingen die hij hierin maakt. Jeugdreclasseerders gaan hier verschillend mee om. De mate waarin zij andere professionals betrekken bij hun afwegingen hangt af van hun eigen behoefte en de mogelijkheden die zij daartoe zien. De één bespreekt bijvoorbeeld nauwelijks zaken met collega's, de ander brengt graag zaken in het teamoverleg in, en weer een ander wint vooral spontaan op de werkvloer collegiaal advies in.

De jeugdreclasseerder bepaalt in de praktijk eigenstandig wanneer hij een zaak collegiaal bespreekt. Uitzondering daarbij is wanneer er sprake is van het nemen van een kernbesluit. Kernbesluiten zijn – voor de medewerkers van de GI's – de belangrijkste beslissingen uit een traject. Ze dienen verplicht besproken te worden binnen het team. Het enige kernbesluit voor de jeugdreclasseerder is het besluit tot inzet op een negatieve terugmelding.²⁸ Wanneer de jeugdreclasseerder het voorne-

²⁷ De gedragsdeskundige toetst de inhoudelijke kwaliteit van het werk en adviseert de jeugdreclasseerder hierover. Verder ondersteunt en begeleidt de gedragsdeskundige de medewerker bij de uitvoering van hun taken.

²⁸ Een negatieve terugmelding bevat, conform het Besluit tenuitvoerlegging Jeugdstrafrecht artikel 25, een advies van de jeugdreclassering aan het OM of de overtreding aanleiding zou kunnen geven tot het wijzigen van de proeftijd, de gestelde bijzondere voorwaarden of de opdracht tot uitvoering van jeugdreclassering.



men heeft een jongere negatief terug te melden, brengt hij dit in het teamoverleg in. Het besluit om in te zetten op negatieve terugmelding wordt in gezamenlijkheid door het team genomen. Voor dit besluit wordt ook een gedragsdeskundige geraadpleegd.

3.2.1 Consequenties bij niet naleven voorwaarden

De wet schrijft voor dat de GI het onverwijld meldt aan het OM wanneer een jongere een opgelegde voorwaarde niet of niet geheel nakomt.²⁹ Het Ketenprocesmodel Jeugdstrafketen 2016 vermeldt hierover: "In het contact met de OvJ beoordeelt deze of het nodig is dat de (jeugd)reclassering een formele 'melding overtreding Justitiële Voorwaarden'³⁰ doet..."

De Inspectie JenV constateert dat jeugdreclasseerders wanneer een jongere de voorwaarden niet nakomt een getrapte opbouw hanteren, die op hoofdlijnen bestaat uit een drietal stappen (naar gelang de ernst van het niet nakomen van de voorwaarden, kunnen stappen worden overgeslagen).

1. Gesprek / mondelinge waarschuwing

In eerste instantie vindt er, wanneer een jongere zich niet houdt aan de gestelde voorwaarden, een gesprek plaats tussen de jeugdreclasseerder en de jongere. Tijdens dit gesprek kan de jeugdreclasseerder de jongere – de ernst en de context ervan meewegend – een mondelinge waarschuwing geven.

2. Schriftelijke waarschuwing

Indien de jongere na de mondelinge waarschuwing opnieuw de gestelde voorwaarden niet nakomt, volgt er een schriftelijke waarschuwing. De schriftelijke waarschuwing betreft een formele waarschuwingsbrief, soms ook wel 'gele kaart' genoemd.

3. Negatieve terugmelding aan het OM

Mocht de jongere zich na de schriftelijke waarschuwing nog steeds niet houden aan de gestelde voorwaarden, dan is terugmelding aan het OM de laatste stap.

Gesprek / mondelinge en schriftelijke waarschuwing in de praktijk

In de praktijk zoekt de jeugdreclasseerder actief contact met de jongere wanneer hij vaststelt dat de jongere zich niet aan de voorwaarden heeft gehouden. Jeugdreclasseerders geven aan dat zij met de jongeren bezien en bespreken hoe dit in de toekomst kan worden voorkomen en dat zij hierbij de ouder(s)/voogd en eventuele netwerkpartners betrekken. De Inspectie JenV constateert dat jeugdreclasseerders doorgaans bij deze stap (gesprek over het gedrag / mondelinge waarschuwing) het OM niet in kennis stellen van de geconstateerde overtreding.

De Inspectie JenV constateert dat jeugdreclasseerders ook bij herhaald niet naleven van voorwaarden bij voorkeur de eerste stap (gesprek over het gedrag / mondelinge waarschuwing) blijven herhalen. Jeugdreclasseerders geven aan in deze fase soms contact op te nemen met de OvJ om hem te vragen de jongere op te roepen voor een gesprek. Dit doen zij wanneer zij inschatten dat dit meer effect heeft op het gedrag van de jongere, dan wanneer zij zelf een stevig gesprek voeren met hem

sering. De negatieve terugmelding bevat tevens een advies over het ten uitvoerleggen van (een gedeelte van) de voorwaardelijke straf.

²⁹ Besluit Jeugdwet art 4.2.5, derde lid.

³⁰ Negatieve terugmelding



voeren over zijn gedrag. Of dit gesprek dan ook daadwerkelijk plaatsvindt hangt volgens hen af van de OvJ en de tijd die hij daarvoor heeft.

Jeugdreclasserders geven aan dat zij de volgende stap (schriftelijke waarschuwing) zo lang mogelijk uitstellen omdat het een soort 'laatste waarschuwing' is. In de waarschuwingsbrief wordt namelijk expliciet aangehaald dat bij wederom overtreeden terugmelding aan het OM aan de orde is. Jeugdreclasserders geven aan dat zij hun geloofwaardigheid bij de jongere verliezen wanneer de jongere na de schriftelijke waarschuwing de voorwaarde(n) opnieuw overtreedt en zij dan vervolgens niet inzetten op negatieve terugmelding. Jeugdreclasserders geven aan dat een schriftelijke waarschuwing in de praktijk ook kan worden ingetrokken. Dit gebeurt wanneer jeugdreclasserders de waarschuwing een bepaalde geldigheidstermijn meegegeven en de jongere zijn gedrag gedurende die periode verbetert. In essentie schaalde de jeugdreclasserder dan weer af. Dit betekent dat wanneer de jongere de voorwaarden na die periode opnieuw niet naleeft, er eerst weer een gesprek over zijn gedrag plaatsvindt. De jeugdreclasserder stelt bijvoorbeeld een beperkte duur bij een schriftelijke waarschuwing in wanneer het traject nog een lange doorlooptijd kent. Jeugdreclasserders geven aan dat: "Hoe langer het traject nog duurt, des te groter de kans dat een jongere nog een keertje de fout in gaat en dan moet je mogelijk terugmelden, terwijl je dat dan misschien niet wilt omdat je het niet in het belang van de jongere vindt".

De Inspectie constateert dat GI's uiteenlopende formats hanteren voor de waarschuwingsbrieven, de strekking van de inhoud is echter gelijklopend. In de waarschuwingsbrief vermelden jeugdreclasserders waar de jongere zich aan had moeten houden, de feiten waaruit blijkt dat hij dat niet heeft gedaan en de gevolgen voor de jongere bij het wederom niet naleven van de voorwaarden. De jeugdreclasserder zorgt ervoor dat de jongere de waarschuwingsbrief daadwerkelijk ontvangt, meestal door de brief persoonlijk aan de jongere te overhandigen of aangetekend te versturen.

Terughoudendheid melden overtreding voorwaarden bij het OM

Jeugdreclasserders zijn terughoudend met contact opnemen met het OM wanneer een jongere de gestelde voorwaarde(n) niet nakomt.

De Inspectie JenV constateert dat jeugdreclasserders bij overtredingen van de gestelde voorwaarden meewegen of de jongere gebaat is bij de tenuitvoerlegging van zijn voorwaardelijke straf. Dit is volgens hen doorgaans niet het geval. Ze vinden dat de jongere beter af is in het reclasseringstraject. Een jeugdreclasseringstraject kent een doorlooptijd van enkele maanden tot jaren waarin de jeugdreclasserder de jongere begeleidt en daarmee een bijdrage levert aan een beter toekomstperspectief. Contact met het OM met het mogelijke gevolg van een negatieve terugmelding kan ertoe leiden dat de straf ten uitvoer wordt gelegd en het reclasseringstraject stagneert of wordt beëindigd. Opheffen van het toezicht en de begeleiding is volgens jeugdreclasserders veelal geen oplossing voor problemen die bij jongeren spelen. Zij geven aan dat zo lang een jongere stapjes blijft zetten – hoe klein ook – ze door willen gaan met het traject. Een negatieve terugmelding past hier volgens hen niet goed bij.

Een reden voor de terughoudendheid contact op te nemen met het OM bij overtreding van de voorwaarden is de verhouding tussen de voorwaardelijke straf en de overtreding die de jeugdreclasserder vaststelt. Het komt voor dat jeugdreclasserders de ten uitvoerlegging van de voorwaardelijke straf een te zware sanctie vinden in relatie tot de door hen geconstateerde overtreding. Het komt ook voor dat zij de



voorwaardelijke straf 'te licht' vinden en niets vinden bijdragen aan de oplossing van de problemen die de jongere heeft.

Ook de fase van het reclasseringstraject is van invloed op de keuze voor negatief terugmelden bij het niet naleven van de voorwaarden. Jeugdreclasseerders zijn minder geneigd om na constatering van een overtreding contact op te nemen met het OM wanneer de jongere de voorwaarden overtreedt wanneer de jongere in de beginfase van zijn traject zit. Wanneer een jongere bijvoorbeeld al heel lang niet meer naar school is geweest, vinden zij het niet realistisch te verwachten dat hij dan na aanvang van het traject ineens altijd conform lesrooster gaat. Jeugdreclasseerders zijn ook minder geneigd om na constatering van een overtreding in te zetten op negatieve terugmelding wanneer de jongere al in de eindfase van zijn traject zit. De reden hiervoor is dat 'de jongere er dan bijna is'.

Jeugdreclasseerders zijn ook terughoudend met contact met het OM en inzetten op negatieve terugmelding vanwege de tijdspanne die volgens hen zit tussen de terugmelding aan het OM en de behandeling van de zaak op de rechtszitting. De Inspectie JenV constateert dat hiervoor geen wettelijke termijnen zijn vastgesteld, behalve het vereiste van 'tijdige behandeling' dat voortvloeit uit artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De beleving bij de GI's is dat dit erg lang duurt, er werden tijdspannes van meer dan een jaar genoemd. In deze periode is er naar de mening van de jeugdreclasseerders onvoldoende zicht op de jongere.

De Inspectie JenV constateert dat jeugdreclasseerders contact opnemen met het OM en daarbij insteken op negatieve terugmelding wanneer er geen enkel contact meer mogelijk is met de jongere of wanneer hij in het geheel niet wil meewerken aan zijn traject. Zoals een jeugdreclasseerder het verwoordde: "Ik meld pas negatief terug als ik echt niet langer voor mijzelf kan verantwoorden dat ik er mee doorga..." Deze quote lijkt exemplarisch voor de heersende opvatting op dit punt binnen de GI's. Dat negatieve terugmelding nauwelijks wordt toegepast blijkt ook uit de cijfers. Het rapport Jeugdbescherming en jeugdreclassering van het Centraal Bureau voor de Statistiek vermeldt: "Jeugdreclassering werd in 2016 in bijna 99% van de gevallen beëindigd volgens plan (6030 van de 6120 beëindigde maatregelen). Overige mogelijke redenen – tussentijdse opheffing, overgang naar volwassenreclassering, overlijden van jeugdige, *terugmelding* en nader besluit rechter – komen nauwelijks voor".

Door de genoemde argumenten mee te nemen in de afwegingen bestaat het risico dat zaken niet (tijdig) met het OM worden besproken waar dat formeel gezien wel zou moeten. De wet schrijft immers voor dat de GI het onverwijld meldt aan het OM wanneer een jongere een opgelegde voorwaarde niet of niet geheel nakomt.³¹ Voor jeugdreclasseerders is het over het algemeen helder wanneer een gedraging van een jongere wel of geen overtreding van de voorwaarden is. Bepalen hoe ze moeten reageren op deze overtreding blijkt echter een stuk complexer. De heersende opvatting onder jeugdreclasseerders is dat elke zaak uniek is, waardoor de reactie op een overtreding maatwerk vergt. Jeugdreclasseerders zijn van mening dat zij zelf het beste kunnen inschatten bij welke reactie de jongere het meest gebaat is. Zij vinden de afweging die daaraan ten grondslag ligt onderdeel van hun professionele ruimte. De wettelijke verplichting om contact op te nemen met het OM lijkt hiermee weg te worden geredeneerd. Contact met het OM is daardoor veelal pas aan de orde wan-

³¹ Besluit Jeugdwet art 4.2.5.



neer alle andere mogelijkheden zijn uitgeput, met als gevolg dat het OM veel later dan wettelijk voorgeschreven in het proces wordt betrokken. Het gaat hier echter niet altijd om een bewuste keuze, het komt ook voor dat jeugdreclasseerders niet op de hoogte zijn van de te volgen procedure. De Inspectie JenV gaat daar in de volgende paragraaf nader op in.

Jeugdreclasseerders blijven zich ook na een negatieve terugmelding inzetten om de jongere te begeleiden en toezicht op hem te houden. Zij geven aan dat negatieve terugmelding kan maken dat de bereidheid van de jongere om mee te werken aan het jeugdreclasseringstraject doorgaans (nog) minder is. De jongere 'verdwijnt hiermee uit beeld' en dat is volgens hen niet in zijn belang. Enkele jeugdreclasseerders kwamen met voorbeelden dat een jongere juist na de terugmelding mee ging werken aan het traject omdat de ernst van de situatie hem duidelijk werd en dat zij hoopten dat alsnog meewerken positief zou worden opgevat door de OvJ of rechter.

3.3 Onbekendheid met te volgen procedures

Contact OM

De Inspectie JenV constateert dat het voor jeugdreclasseerders regelmatig niet duidelijk is dat zij verplicht zijn onverwijld contact op te nemen met het OM in geval een jongere de voorwaarden (gedeeltelijk) niet nakomt. Zij zijn in dat geval in de veronderstelling dat er pas contact opgenomen hoeft te worden met het OM nadat in het teamoverleg de kernbeslissing al is genomen om in te gaan zetten op een negatieve terugmelding.

Contact RvdK

Ook constateert de Inspectie JenV dat jeugdreclasseerders verschillende beelden hebben bij de rol van de RvdK wanneer zij gaan inzetten op een negatieve terugmelding. Jeugdreclasseerders geven aan dat zij in het kader van een voornemen tot negatieve terugmelding telefonisch of per mail contact opnemen met de RvdK. Sommige jeugdreclasseerders geven aan dat zij dit dan (zullen) doen vanuit het oogpunt van collegiale consultatie. Ze geven aan dat dit contact dan plaatsvindt voorafgaand aan inbreng van de zaak in hun eigen teamoverleg. Er zijn ook jeugdreclasseerders die aangeven dat zij contact (zullen) opnemen met de RvdK nadat het kernbesluit in het teamoverleg al is genomen, met als insteek om de RvdK hierover te informeren. Op de vraag of contact met de RvdK bij het voornemen tot negatieve terugmelding verplicht is antwoordden de jeugdreclasseerders uiteenlopend.

De GI's hebben procedures en protocollen opgesteld over hoe jeugdreclasseerders moeten handelen bij (een vermoeden) van overtreding van de voorwaarden. De verplichting om contact op te nemen met het OM is hier niet op eenduidige en heldere wijze in verwerkt. Hetzelfde geldt voor het contact met de RvdK. In de procedures wordt de RvdK genoemd maar of en op welke wijze de RvdK verder betrokken wordt als partner in dit proces is onderbelicht. Het komt ook voor dat jeugdreclasseerders niet op de hoogte zijn van de vindplaats van deze procedures of van de inhoud ervan. Hoewel de procedures en protocollen vermeld staan op de intranetten van de GI's, konden jeugdreclasseerders ze tijdens de interviews desgevraagd in meerdere gevallen moeizaam of niet vinden. Zij geven aan dit in de praktijk op te lossen door collega's te raadplegen wanneer ze niet weten hoe een bepaald (deel)proces verloopt.



Terugmeldrapportage

De jeugdreclasseerder stelt na het besluit om terug te melden een zogenaamde terugmeldrapportage op. De GI's hanteren hiervoor uiteenlopende formats. Bij de GI's die generalistisch werken wordt er gebruik gemaakt van generieke rapportageformats. Het komt voor dat jeugdreclasseerders die formats handmatig moeten aanpassen om de vereiste informatie er goed in kwijt te kunnen, zoals het parketnummer. De strekking van de inhoud van de terugmeldrapportage is grotendeels hetzelfde; het rapport bevat altijd een beschrijving van de geconstateerde overtreding, van de voortgang van de jongere in het traject en van de geboden begeleiding.

Deelconclusie hoofdstuk 3

De Inspectie JenV concludeert dat jeugdreclasseerders deels handelen conform de afspraken (wanneer zij vermoeden dat) een jongere de gestelde voorwaarde(n) niet nakomt.

De Inspectie JenV is positief over het feit dat jeugdreclasseerders wanneer (zij vermoeden dat) een jongere de gestelde voorwaarde(n) niet nakomt:

- op adequate wijze verifiëren of hun vermoedens juist zijn;
- er consequenties aan verbinden wanneer is vastgesteld dat een jongere de voorwaarden niet naleeft;
- dat zij daarbij maatwerk leveren dat volgens hen het beste aansluit bij de het behalen van de gestelde doelen;
- hun collega's betrekken bij een voornemen tot negatieve terugmelding aan het OM.

De tijdigheid waarmee jeugdreclasseerders hun collega's betrekken bij een complexe beslissingen zoals het verbinden van consequenties aan een overtreding, is een punt van aandacht.

Tevens vormt de tijdigheid waarmee het OM in kennis wordt gesteld wanneer een jongere de gestelde voorwaarde(n) niet nakomt een punt van aandacht. De Inspectie JenV concludeert dat jeugdreclasseerders te terughoudend zijn in het opnemen van contact met het OM wanneer zij constateren dat een jongere de voorwaarden niet naleeft. Dit is niet in lijn met de wettelijke voorschriften. Hierdoor ontstaat het risico dat jeugdreclasseerders geen contact opnemen met het OM in gevallen waarin dat wel zou moeten. Dat is enerzijds een bewuste afweging (jeugdreclasseerders vinden dit niet in het belang van de jongere), anderzijds komt dit door onbekendheid met de te volgen procedure. Beiden vormen een aandachtspunt.

De Inspectie JenV is positief over het feit dat de GI's procedures hebben beschreven over hoe te handelen wanneer een jongere de gestelde voorwaarde(n) overtreedt en dat zij deze op hun intranetten hebben geplaatst. De volledigheid en vindbaarheid ervan is echter een punt van aandacht.

4

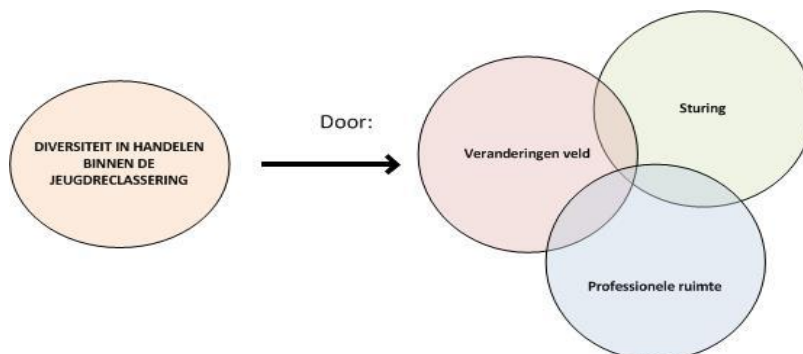
Oorzaken voor diversiteit in handelen

In de twee voorgaande hoofdstukken is de Inspectie JenV achtereenvolgens ingegaan op de wijze waarop jeugdreclasserders het toezicht rondom de naleving van de voorwaarden inrichten en hoe zij toezicht uitvoeren. Vervolgens is ingezoomd op de wijze waarop jeugdreclasserders handelen wanneer zij (vermoeden) dat een jongere de voorwaarden overtreedt.

Uit het onderzoek komt naar voren dat jeugdreclasserders het toezicht binnen het jeugdreclasseringstraject op verschillende wijzen vormgeven. Zij handelen uiteenlopend wanneer zij (vermoeden dat) een jongere de voorwaarden overtreedt. In dit hoofdstuk gaat de Inspectie JenV in op oorzaken voor die diversiteit in handelen.

4.1 Oorzaken

Jeugdreclasserders stellen dat elke zaak uniek is omdat elke jongere en zijn omstandigheden uniek zijn. Ze leveren daarom maatwerk. De jongere en de omstandigheden zijn daarmee van invloed op de handelswijze van de jeugdreclasserder. Dit leidt vanzelfsprekend tot diversiteit in handelen. Er zijn echter ook factoren buiten de casus om die divers handelen in de hand werken. De Inspectie JenV heeft drie (samenhangende) factoren geïdentificeerd die van invloed zijn op het handelen. Deze zijn weergegeven in afbeelding 1.



Afbeelding 1. Oorzaken van diversiteit in handelen binnen de JR

Afbeelding 1 laat zien dat de handelswijze van jeugdreclasserders wordt beïnvloed door de sturing en de professionele ruimte die zij ervaren alsmede door de context waarbinnen jeugdreclassering wordt uitgevoerd. Deze factoren versterken elkaar.



4.1.1 Veranderingen in de uitvoeringspraktijk

GI's kunnen als zelfstandige organisaties, op instellingsniveau, onder meer keuzes maken in de inrichting van hun organisatieprocessen. Die keuzes leiden tot verschillen in de uitvoeringspraktijk. Het meest in het oog springende verschil is – zoals eerder aangegeven in hoofdstuk 3 – de mate waarin GI's generalistisch of specialistisch werken.

De keuze die GI's hebben gemaakt voor 'specialistisch' of voor 'generalistisch' werken heeft gevolgen voor de samenstelling van de teams. Er zijn GI's waar sprake is van afzonderlijke teams voor jeugdreclassering en voor jeugdbescherming en GI's waar deze disciplines in teams zijn samengevoegd. Omdat het aandeel JB-maatregelen landelijk gezien grofweg vier maal groter is (ruim 30.000) dan het aantal JR-maatregelen (ongeveer 6800)³² komt dit ook tot uiting in de teamsamenstelling.³³ Een deel van deze zaken betreft een dubbele maatregel, dat betekent dat er bij een en jongere zowel sprake is van jeugdbescherming als jeugdreclassering. In samengestelde teams vormen medewerkers met een JR-achtergrond de minderheid. In deze teams vinden medewerkers met een JR-achtergrond het lastiger om jeugdreclasseringszaken inhoudelijk te bespreken in het teamoverleg omdat de ingebrachte jeugdbeschermingszaken als urgenter worden gezien en er volgens hen minder diepgaande kennis aanwezig is binnen het team van het reclasseringswerk.

Jeugdreclasseerders geven aan dat de ontwikkeling tot generalistisch werken ertoe heeft bijdragen dat veel ervaren jeugdreclasseerders zijn vertrokken bij de GI's. Als reden hiervoor geven zij op dat deze medewerkers geen jeugdbeschermingszaken willen behandelen omdat ze dit als een ander vakgebied beschouwen en hier geen affiniteit mee hebben. Het risico van een dergelijk verloop is een verlies van kennis en kunde op het gebied van jeugdreclassering. Jeugdreclasseerders die in lijn met de organisatie-inrichting van hun GI generalistisch behoren te werken, geven aan dat zij ervoor zorgen dat zij hun caseload zo gevuld mogelijk houden met JR-zaken zodat zij geen JB-zaken hoeven te behandelen. Zij geven aan hier geen affiniteit mee hebben en zichzelf er (nog) onvoldoende competent in te vinden. Ze vragen zich ook af hoe ze de algemene ontwikkelingen op zowel JB- als JR-gebied bij moeten gaan houden terwijl ze hun handen al vol hebben aan hun caseload.

4.1.2 Professionele ruimte en sturing

Naast de bovengenoemde veranderingen in de uitvoeringspraktijk zijn ook de professionele ruimte en de wijze van aansturing van jeugdreclasseerders factoren die van invloed zijn op diversiteit in handelen door jeugdreclasseerders.

Jeugdreclasseerders zijn professionals die wat betreft de inhoud van hun werk de nodige professionele ruimte hebben. Dit ervaren zij ook zo. Die ruimte geeft hen de vrijheid in handelen waardoor zij maatwerk kunnen leveren. Jeugdreclasseerders schatten eigenstandig in wat de beste aanpak is voor de jongere en voeren de gekozen aanpak naar eigen inzicht uit. Jeugdreclasseerders bepalen hoe zij controle op naleving van de voorwaarden inrichten en op welke wijze zij die (in samenwerking met netwerkpartners) uitvoeren. Ook de mate waarin dit wordt uitgewerkt en vastgelegd in het dossier vult de jeugdreclasseerder in de praktijk zelf in. Jeugdreclas-

³² Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2016, CBS.

³³ Bij ongeveer 4% van de jongeren t/m 17 jaar die in 2016 een jeugdbeschermingsmaatregel ontvingen liep ook een jeugdreclasseringsmaatregel. Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2016, CBS.



seerders bepalen eigenstandig de vervolgstappen wanneer zij constateren dat een jongere de gemaakte afspraken niet nakomt. Er is – met uitzondering van het voor-nemen tot negatieve terugmelding – geen concrete verplichting om een zaak inter-collegiaal te bespreken. Het komt voor dat jeugdreclasseerders aan het begin van het jeugdreclasseringstraject het plan van aanpak bespreken in het teamoverleg, maar dit is landelijk gezien geen vereiste. Ze besluiten zelf wie ze wanneer waarvoor consulteren tijdens het traject.

Jeugdreclasseerders dienen als zelfstandige professionals bekend te zijn met de kaders waarbinnen zij moeten werken. Het komt voor – zoals ook aangehaald in hoofdstuk 3 – dat dit niet het geval is, bijvoorbeeld wanneer een jongere de voorwaarde(n) niet naleeft. Er is dan sprake van onbekendheid met het te volgen traject bij overtreding en met de formele rollen, taken en bevoegdheden die het OM en de RvdK daarin hebben. De GI stuurt daarop door jeugdreclasseerders hierover o.a. via het intranet informatie aan te reiken. Jeugdreclasseerders blijken er desondanks niet even bekend mee. Het komt voor dat de aangereikte procesbeschrijvingen voor de handelwijze bij overtreding van de voorwaarden niet up-to-date zijn of moeilijk vindbaar zijn voor jeugdreclasseerders. Niet bekend zijn met de kaders is beperkend voor het handelingsrepertoire van de jeugdreclasseerder.

Tevens komt het voor dat jeugdreclasseerders wanneer – zij vermoeden dat – een jongere de voorwaarden overtreedt bewust afwijken van de te volgen procedure. Zij doen dit wanneer zij vinden dat de te nemen vervolgstap (inzetten op terugmelding) niet in het belang is van de jongere. Jeugdreclasseerders laten in die gevallen de zorgcomponent in hun werk ('wat vind ik dat de jongere nodig heeft en wat vind ik de beste manier om hem te helpen') prevaleren boven de juridische component ('wat is in overeenstemming met het recht en rechtvaardig').³⁴ De professional is in eerste instantie zelf verantwoordelijk een afweging te maken die past binnen grenzen van de gemaakte afspraken. Sturing op het volgen van de voorgeschreven handelwijze ziet de Inspectie JenV als een factor die van invloed is op naleving hiervan.

Door hun professionele ruimte hebben jeugdreclasseerders een breed palet aan keuzes die zij eigenstandig in een traject kunnen maken. Deze zelfstandigheid en de gevolgen die gemaakte keuzes kunnen hebben, maakt dat het van belang is om toereikend de zaken en keuzes die daarin worden gemaakt onderling met collega's te bespreken. Ditzelfde geldt voor de bredere ontwikkelingen op het gebied van jeugdreclassering. Het delen van ervaringen en het voorleggen van dilemma's draagt bij aan het voorkomen van verkoking en tunnelvisie tijdens de behandeling van individuele casuïstiek en helpt keuzes in het traject goed te onderbouwen. Bespreking van casuïstiek draagt er tevens aan bij dat jeugdreclasseerders in soortgelijke gevallen zo veel mogelijk gelijk blijven handelen. Wanneer dit tekortschiet ontstaat het risico dat het maatwerk dat de jeugdreclasseerder levert niet alleen afhangt van de jongere en de omstandigheden in de zaak, maar ook (te veel) wordt gekleurd door de eigen opvattingen van de jeugdreclasseerder. Dit werkt in de hand dat in min of meer gelijke gevallen anders kan worden gehandeld. Jeugdreclasseerders geven aan dat ze de casuïstiek meer zouden willen bespreken dan nu het geval is. Het intercollegiaal bespreken van zaken is primair een verantwoordelijkheid van de professional. Sturing op intercollegiaal bespreken van zaken en sturing op het cre-

³⁴ De toekomst van de gedragsbeïnvloedende maatregel (Impact R&D Amsterdam, november 2014), *Tabel overzicht juridisch paradigma en zorg paradigma; met beide een 'harde' en 'zachte' benadering. Bewerking van Pröpper, Plaisier, Mol & Rouw, 2014, p. 38).*



eren van randvoorwaarden hiervoor is echter van belang om ervoor te zorgen dat dit voldoende gebeurt.

Nadruk op sturing en control enerzijds en ruimte voor de professional anderzijds lijkt tegenstrijdig, maar is dit zeker niet. In een organisatie met professionals past een zekere mate van vrijheid in het uitvoeren van de werkzaamheden. Dit neemt echter niet weg dat de er moet worden gestuurd op de kaders die ruimte voor eigen inschattingen en keuzes begrenzen.

Deelconclusie hoofdstuk 4

De Inspectie JenV concludeert dat jeugdreclasseerders divers handelen bij (vermoeden van) overtreding van de gestelde voorwaarden omdat elke jongere en zijn omstandigheden anders zijn. Daarbij concludeert zij dat de diversiteit in handelen wordt versterkt door drie andere factoren: veranderingen in de uitvoeringspraktijk, professionele ruimte en sturing.

De Inspectie JenV vindt het positief dat jeugdreclasseerders door hun professionele ruimte in staat zijn een maatwerk-aanpak te (kunnen) leveren om daarmee de beoogde doelen te (kunnen) bereiken.

De Inspectie JenV vindt het van wezenlijk belang dat jeugdreclasseerders – om optimaal gebruik te kunnen maken van die ruimte – moeten beschikken over voldoende kennis van de mogelijkheden en van de verplichtingen die daarbij horen. De Inspectie JenV concludeert dat dit niet altijd het geval is.

De Inspectie JenV vindt het een aandachtspunt dat jeugdreclasseerders bewust en onbewust handelen buiten de procedures om. Zij concludeert dat de GI's door middel van sturing en control de kennis van procedures bij jeugdreclasseerders en het opvolgen daarvan kunnen verbeteren.



I

Bijlage Analysekader

1 Toezicht op naleving voorwaarden

1.1 Voorwaarden worden bekend gemaakt

In het vonnis, de strafbeschikking of het transactievoorstel staan o.a. de (bijzondere) voorwaarden waar de jongere zich aan moet houden. Het is belangrijk dat de jongere en de jeugdreclasseerder weten wat deze voorwaarden zijn en wat dat concreet betekent voor de jongere. De jongere moet begrijpen wat er van hem verwacht wordt en wat de gevolgen zijn, wanneer hij zich hier niet aan houdt. In het Besluit tenuitvoerlegging Jeugdstrafrecht is opgenomen dat de Gecertificeerde Instelling voor jeugdbescherming en jeugdreclassering (hierna GI) vastlegt waar de jongeren zich aan moet houden. De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna de Inspectie JenV) vindt het hierbij belangrijk dat de voorwaarden concreet zijn uitgewerkt. Dit is ook zo vastgelegd in het handboek Jeugdreclassering (JR). In het Besluit Jeugdwet ligt ten slotte vast dat de jeugdreclasseerder de jongere en zijn ouders/voogd informeert over de verplichtingen die voortvloeien uit de strafrechtelijke beslissing.

Beoordeling

Bij de beoordeling of de voorwaarden bekend worden gemaakt bij de jongere en zijn ouders/voogd bekijkt de Inspectie JenV in hoeverre:

- de jeugdreclasseerder heeft beschreven waar de jongere zich aan moet houden;
- de jeugdreclasseerder de concrete uitwerking van de voorwaarden en de verplichtingen die hieruit voortvloeien met de jongere en zijn ouders/voogd heeft besproken;
- de jeugdreclasseerder verifieert of de jongere begrijpt wat wordt afgesproken.

1.2 Controle op naleving voorwaarden

Om te kunnen controleren of de jongere zich houdt aan de voorwaarden, is het voor de jeugdreclasseerder nodig om hier toezicht op te houden. In het Besluit tenuit-



voerlegging Jeugdstrafrecht is beschreven dat de GI vast moet leggen op welke manier toezicht wordt gehouden en hoe intensief het toezicht moet zijn. Bij het houden van toezicht kan de jeugdreclasseerder medewerkers van andere instellingen inschakelen, zoals de wijkagent, een jeugdhulpverlener of een verslavingszorginstelling. De eindverantwoordelijkheid blijft echter bij de GI. Voor de jeugdreclasseerder is het daarom van belang dat er afspraken zijn met de andere instelling over de wijze waarop deze instelling ingeschakeld wordt en de jeugdreclasseerder informeert. In het Handboek Jeugdreclassering is vastgelegd dat wanneer er beroepskrachten van buiten de jeugdreclassering behandelprogramma's gaan uitvoeren, de jeugdreclasseerder in het plan van aanpak moet vastleggen hoe hij hier de regie over voert en hoe en wanneer hij controleert of zowel de jongere als deze beroepskrachten de afspraken nakomen.

Beoordeling

Bij de beoordeling van de controle op de voorwaarden bekijkt de Inspectie JenV in hoeverre:

- de jeugdreclasseerder heeft bepaald op welke manier toezicht wordt gehouden, door wie en wanneer/ op welke momenten;
- de jeugdreclasseerder afspraken heeft gemaakt over de uitvoering van het toezicht met de bij het toezicht betrokken partijen;
- de jeugdreclasseerder heeft bepaald hoe hij zicht houdt op de uitvoering van de afspraken door de bij het toezicht betrokken partijen.

2 Handelen bij (het vermoeden van) een overtreding

2.1 Vaststelling of er een overtreding van voorwaarden heeft plaatsgevonden

Wanneer een jongere zich niet lijkt te houden aan de voorwaarden moet worden vastgesteld of de jongere deze voorwaarden daadwerkelijk heeft overtreden. De jeugdreclasseerder moet hier een afweging voor maken. Het is belangrijk dat de jeugdreclasseerder werkt volgens de gemaakte afspraken. Dit kunnen interne afspraken zijn binnen de GI, of afspraken zijn tussen de GI en het OM of de Raad. Daarnaast is het belangrijk dat de jeugdreclasseerder complexe afwegingen niet alleen maakt, maar daarover te rade gaat bij andere professionals binnen de GI of bij het OM en/of de Raad. In de Beroepscode voor de jeugdzorgwerker is vastgelegd dat de jeugdzorgwerker zijn beroepsmatig handelen toetst aan het professioneel en beroepsethisch oordeel van zijn collega's.

Beoordeling

Bij de beoordeling van de vaststelling of er een overtreding van voorwaarden heeft plaatsgevonden bekijkt de Inspectie JenV:

- hoe de jeugdreclasseerder bepaalt of er sprake is van een overtreding;
- in hoeverre de jeugdreclasseerder complexe beslissingen over het vaststellen van een overtreding en vervolgstappen voorlegt aan andere professionals, zoals de gedragsdeskundige;



- in hoeverre de jeugdreclasseerder bij het bepalen of er sprake is van een overtreding handelt conform wet- en regelgeving en de binnen de GI geldende afspraken.

2.2 Terugmelding

Wanneer een jongere daadwerkelijk de voorwaarden heeft overtreden is het belangrijk dat het OM hier zo snel mogelijk over wordt geïnformeerd. In het ketenprocesmodel jeugdstrafrecht is vastgelegd dat wanneer de jongere de voorwaarden heeft overtreden, de GI onverwijld contact opneemt met de OvJ. In het contact met de OvJ beoordeelt deze of het nodig is dat de GI een formele 'melding overtreding JV' doet (de zogenoemde 'negatieve terugmelding'). Indien het OM het niet nodig acht om een formele melding te doen, neemt de GI dat op in de voortgangsrapportage. Als dat wel zo is, wordt de formele melding door de GI gedaan. Het OM neemt een vervolgbeslissing.

In de Jeugdwet staat dat de GI het onverwijld moet melden aan het OM als de jongere de voorwaarden geheel of gedeeltelijk niet nakomt. Wanneer de GI een negatieve terugmelding doet, moet de GI hier de Raad een afschrift van sturen. In het Besluit Jeugdwet staat ook dat de GI indien de jongere de voorwaarden niet naleeft, zo snel mogelijk een advies over het vervolg uitbrengt aan het OM.

Beoordeling

Bij de beoordeling van het contact met het OM bekijkt de Inspectie JenV in hoeverre:

- de jeugdreclasseerder contact opneemt met de OvJ zodat de OvJ kan bepalen of de GI een negatieve terugmelding moet doen;
- in het geval de OvJ beslist tot een negatieve terugmelding, de jeugdreclasseerder een negatieve terugmelding doet naar het OM dat de jongere de voorwaarden geheel of gedeeltelijk heeft overtreden;
- hierover afspraken zijn tussen het OM en de GI;
- de jeugdreclasseerder werkt conform de gemaakte afspraken.



II

Bijlage Afkortingen

Afkorting	Betekenis
AICE	Administratie- en Informatiecentrum voor de Executie
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CRIEM	Criminaliteit in Relatie tot de Integratie van Etnische Minderheden
GBM	Gedragbeïnvloedende maatregel
GDR	Group Decision Room
GI	Gecertificeerde instelling voor jeugdbescherming en jeugd- reclassering
Inspectie JenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
ITB	Individuele trajectbegeleiding
JB	Jeugdbescherming
JDS	Justitieel Documentatie Systeem
JJI	Justitiële Jeugdinstelling
JR	Jeugdreclassering
KMI	Keurmerkinstituut
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SKJ	Kwaliteitsregister Jeugd
T&B	Toezicht en Begeleiding



Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectievenj.nl

Oktober 2017

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*