



Vrijheidsbeneming op Maat: opzet en haalbaarheid monitor

Samenvatting

Contactgegevens

November , 2021.

Nynke Piepers

npiepers@dsp-groep.nl

06-11892763

Wendy Buysse

wbuysse@dsp-groep.nl

06-24384734

Met medewerking van:

Maud Pluijm en Bram

Dit onderzoek is uitgevoerd door DSP-groep, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

© 2021, WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid, auteursrechten voorbehouden. van Dijk

Samenvatting

Stelselwijziging Vrijheidsbeneming op Maat

Jongeren en jongvolwassenen die een strafbaar feit plegen of verdacht worden van een strafbaar feit kunnen na tussenkomst van de rechter of rechter-commissaris in een justitiële jeugdinstelling (JJI) worden geplaatst. Om beter aan te sluiten bij de veranderingen in de doelgroep binnen JJI's heeft de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) na een uitgebreide verkenning in 2019 besloten tot een stelselwijziging – genaamd Vrijheidsbeneming op Maat (VOM). De veranderingen betreffen een toename van de “zwaarte” van de doelgroep en de instroom van jongvolwassenen vanwege de invoering van het adolescentenstrafrecht in combinatie met de verminderde instroom in de JJI's. Daarnaast bleef de recidive onder ex-JJI pupillen hoog. Met VOM wordt beoogd dat het verblijf in detentie – de vrijheidsbeneming – beter aansluit op de behoeften van jongeren door het bieden van een passende behandeling, beveiliging en nazorg tijdens detentie. Meer maatwerk moet leiden tot een vermindering van de recidive. Hiervoor worden drie bouwstenen ingezet:

- 🕒 Een efficiënt en effectief proces van plaatsing en screening, en diagnostiek (maatwerk in zorg en beveiliging) dat gericht is op het opstellen van een integraal plan van aanpak voor de jongere.
- 🕒 Kleinschalige voorzieningen justitiële jeugd (KVJJ's): lokale en/of regionale plaatsen waar jongeren zo dicht mogelijk bij het eigen leefsysteem verblijven tijdens een periode van vrijheidsbeneming met een laag beveiligingsniveau.
- 🕒 Forensische Zorgcentra (FCJ's): een hoog beveiligde setting waarin jongeren met een specifiek zorgprofiel specialistische zorg en beveiliging krijgen.

Voor de implementatie van de stelselwijziging is het programma VOM ingericht. De stelselwijziging moet in 2024 gereed zijn. In 2019 was reeds één KVJJ. De huidige JJI's worden omgevormd tot FCJ's. Dan zijn er in Nederland vijf KVJJ's en vijf FCJ's en is er een betere aansluiting en continuïteit van zorg.

Onderzoek naar een monitor

Het ministerie van JenV wil een monitor inrichten om inzicht te krijgen in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van deze stelselwijziging. DSP-groep heeft in opdracht van het WODC tussen juni 2020 en oktober 2021 onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de stelselwijziging gemonitord kan worden, en wat haalbaar is voor het uitvoeren van een eerste meting.

Het onderzoek bestond uit vier onderdelen. Eerst is de beleidslogica achter de stelselwijziging opgesteld op basis van documentenanalyse en een bespreking in twee rondes met een expertpanel van zeven vertegenwoordigers van verschillende ketenpartners. Ten tweede is een literatuuronderzoek uitgevoerd naar de onderbouwing van de kernelementen uit de beleidslogica. Ten derde zijn op basis van literatuur en

een bespreking met het expertpanel indicatoren opgesteld die aansluiten bij de doelen en kernelementen uit de beleidslogica. Vervolgens is een haalbaarheidstoets uitgevoerd van deze indicatoren via interviews met beheerders van de bronnen en registratiesystemen, een analyse van een extractie van gegevens uit verschillende bronnen over 2020, en een dossieronderzoek naar de dossiers van 33 jongeren in vijf JJ's en twee dossiers van jongeren in een KVJJ. Tot slot is deskresearch gedaan en zijn enkele interviews gehouden over de stand van zaken van de implementatie. Daarbij geven we de stand van zaken in het najaar 2021 weer.

Beleidslogica als input voor een monitor

De eerste stap in dit onderzoek was het opstellen van een beleidslogica achter de stelselwijziging. Doel van de stelselwijziging is ervoor te zorgen dat de recidive onder justitiële jeugd vermindert, en dan specifiek voor die jongeren bij wie sprake is van vrijheidsbeneming. In het gewijzigde stelsel wordt beoogd met de vrijheidsbeneming beter aan te sluiten bij de behoeften van jongeren met zorg, beveiliging en nazorg. Er wordt dan ook gesproken van vrijheidsbeneming op maat.

In de beleidslogica (en de indicatoren voor de monitor) hebben we de focus gelegd op de beoogde doelen voor de jongeren. Door vrijheidsbeneming op maat wil men de risicofactoren die leiden tot of bijdragen aan crimineel gedrag laten afnemen, de beschermende factoren in stand houden of doen toenemen, en het risico op detentieschade voorkomen.

Om die doelen te bereiken worden de drie eerder genoemde bouwstenen ingezet. Binnen die bouwstenen onderscheiden we een aantal algemene kernelementen: maatwerk, cyclische diagnostiek, doorlopende zorg en ondersteuning en betrekken van jongeren en het sociale systeem. Daarnaast zijn er kernelementen waarvan de uitwerking verschilt tussen een KVJJ en FCJ: beveiliging, integraal dagprogramma en een positief leer- en leefklimaat. Tot slot onderscheiden we een aantal procesmatige kernelementen die voor alle jongeren gelden, zoals nauwe ketensamenwerking, duidelijke regievoering en goede informatie-uitwisseling. Deze kernelementen kunnen ook worden gezien als randvoorwaarden voor de werkzaamheid van de algemene en specifieke kernelementen.

Bij de reconstructie van de beleidslogica stelden we vast dat de invulling en omschrijving van enkele kernelementen nog nader wordt uitgewerkt binnen het programma VOM, en dat nog niet alle kernelementen eenduidig zijn gedefinieerd. Het gaat om doorlopende zorg en ondersteuning – of meer specifiek de transforensische zorg, de cyclische diagnostiek en de relationele beveiliging. De uitwerking van de vrijheidsbeneming op maat is dus nog volop in ontwikkeling. De bevindingen in de praktijk kunnen daarom aanleiding zijn voor aanscherping of bijstelling van de aanpak, hetgeen consequenties kan hebben voor de beschrijving van de (kernelementen in de) beleidslogica in dit onderzoek.

Onderbouwing beleidslogica

De onderbouwing van de kernelementen ligt vooral in het Risk Needs Responsivity (RNR) model, aangevuld met het Good Lives Model. Volgens het RNR model moeten de intensiteit en duur van de behandel-interventie zijn afgestemd op de ernst van de problematiek en het recidiverisico (risicoprincipe), zijn gericht op dynamische factoren die verklarend samenhangen met het delictgedrag (behoefteprincipe) en aansluiten bij de leerbaarheid en motivatie van de jongere en diens systeem (responsiviteitprincipe). Strafrechtelijke interventies waarbij wordt voldaan aan deze drie principes, leiden tot minder recidive dan interventies die alleen een punitief karakter hebben. Naast de algemene onderbouwing van vrijheidsbeneming op maat hebben wij per kernelement de wetenschappelijke literatuur geraadpleegd over de werkzaamheid. Voor de kernelementen die nog nader worden uitgewerkt in het programma, en daarom nog niet eenduidig zijn gedefinieerd, bleek het om die reden lastig om onderbouwing te vinden in de literatuur. Tot slot zijn er ook enkele kernelementen waarvoor in de literatuur geen eenduidige onderbouwing wordt gevonden. Zo heeft fysieke beveiliging op korte termijn een beschermend effect op de maatschappij als daarmee een nieuw delict wordt voorkomen. Op langere termijn hangt vrijheidsbeneming samen met negatieve effecten op recidive.

Aandachtpunten voor de werkzaamheid van de kernelementen

Bij het merendeel van de jongeren is de periode van vrijheidsbeneming kort en het merendeel stroomt uit vanwege het schorsen van de preventieve hechtenis. De korte periode van vrijheidsbeneming en de onzekerheid over de duur ervan bij instroom hebben consequenties voor de werkzaamheid van de kernelementen en voor de in te richten monitor. In die korte periode kan namelijk nauwelijks invloed worden verwacht van de werkzame mechanismen van de kernelementen. De doelrealisatie bij de groep jongeren bij wie de periode van vrijheidsbeneming kort is, is in sterke mate afhankelijk van de interventies die na de vrijheidsbeneming worden ingezet. De doelrealisatie is nadrukkelijk een ketenverantwoordelijkheid.

Een ander aandachtspunt voor de werkzaamheid en voor het inrichten van de monitor is het feit dat ongeveer een derde van de jongeren ouder dan 18 jaar is bij de start van de vrijheidsbeneming. De invulling van de kernelementen is anders voor deze jongvolwassen en er is een extra ketenpartner – de volwassenreclassering – betrokken bij de risicotaxatie en voor sommigen ook bij de begeleiding na vrijheidsbeneming.

Indicatoren voor monitoring en beschikbaarheid benodigde data

Voor elk van de kernelementen en de doelen hebben we meerdere indicatoren geformuleerd. Ook hebben we enkele kerncijfers bepaald. Vervolgens zijn we nagegaan of gegevens over deze indicatoren beschikbaar zijn in de registratiesystemen van DJI en de Rvdk en de dossiers van JJI's en KVJJ's. We hebben een overzicht gemaakt van beschikbaarheid met behulp van een stoplicht: beschikbaar (groen), deels beschikbaar (oranje) en (nog) niet beschikbaar (rood). We geven een beschrijving van de verschillende bronnen, de beschikbare gegevens en de beperkingen voor het meten van de indicatoren. Voor veel

indicatoren zijn momenteel geen gegevens beschikbaar. Het is op dit moment dan ook nog niet mogelijk om de doelrealisatie van de stelselwijziging te monitoren en ook niet om na te gaan in welke mate mechanismen in gang zijn gezet om die doelen te bereiken. Daarbij merken we op dat een echte nulmeting met betrekking tot de intermediaire doelen en inzet van kernelementen sowieso niet mogelijk is doordat veranderingen in het kader van VOM deels al zijn ingevoerd of nog worden uitgetest. Bovendien worden sommige kernelementen ook reeds in het huidige stelsel toegepast, echter is niet eerder onderzocht in welke mate en of dit conform de uitgangspunten van VOM is. Uit de stand van zaken van de implementatie blijkt dat VOM nog sterk in ontwikkeling is. DJI laat onderzoek uitvoeren naar de pilots in de JJI's voor de omvorming tot FCJ's en monitort de implementatie van de KVJJ's. De resultaten van deze onderzoeken leveren niet alleen inzichten voor de implementatie, maar ook voor mogelijkheden om de stelselwijziging te monitoren. In het rapport doen we meerdere suggesties over wat op korte termijn nodig en haalbaar is om in 2024 over te gaan tot het monitoren van de stelselwijziging.

Conclusie

Het doel van dit onderzoek was na te gaan op welke wijze de stelselwijziging voor justitiële jeugd – de vrijheidsbeneming op maat – kan worden gemonitord en wat de uitgangspositie is ten aanzien van de stelselwijziging in 2020.

We concluderen dat een effectevaluatie op dit moment niet mogelijk is, omdat er geen goede nulmeting mogelijk is en omdat vrijheidsbeneming voor de meeste jongeren onderdeel is van een langer (justitieel) traject. Vermindering van recidive is daarom niet alleen toe te schrijven aan wijzigingen in de inrichting van de vrijheidsbeneming.

De focus van de monitor van de stelselwijziging kan dus enkel worden gericht op de uitvoering van de kernelementen en de doelrealisatie bij de jongeren op het niveau van de intermediaire doelen (zonder uitspraken te doen over de causaliteit) en rekening houdend met de korte periode van vrijheidsbeneming van de meeste jongeren. De monitor krijgt daarmee eerder het karakter van een procesevaluatie over de uitvoering van de kernelementen en het monitoren van de trend in de beoogde doelrealisatie.

In de komende jaren kan worden gewerkt aan aanpassingen in registratiesystemen en uniformering, heldere definities en het ontsluiten van informatiesystemen voor onderzoek. Daarbij is het zinvol om met de partners die betrokken zijn bij de uitvoering van VOM en de registratie van gegevens (DJI, J&V, WODC en onderzoekers) te bepalen wat haalbaar is op de korte en langere termijn. Het onderzoek laat zien op welke punten nog onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om te kunnen monitoren. Er liggen forse uitdagingen om gegevens vast te leggen voor het monitoren van de stelselwijziging na de implementatie in 2024.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oevers in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.