



Planevaluatie ZSM-jeugd

Planevaluatie ZSM-jeugd

Janine Plaisier & Daphne V. Wiersema

Dit rapport is verschenen in opdracht van de directie Justitieel Jeugdbeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Auteurs: J. Plaisier & D.V. Wiersema

Uitgever: Impact R&D, www.mpct.eu

©2011, ministerie van Veiligheid en Justitie, auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

	Pagina
Dankwoord	2
Inleiding en leeswijzer	3
Deel 1 Onderzoeksaanpak	
1 Onderzoeksaanpak	5
Deel 2 Beleidsreconstructie	
2 Beleidsreconstructie ZSM-jeugd	9
Deel 3 Analyse	
3 Internationale context	18
4 Analyse van ‘snel’	25
5 Analyse van ‘selectief’	29
6 Analyse van ‘slachtoffergericht’	36
7 Analyse van ‘slim’	42
Deel 4 Conclusie	
8 Conclusie	48
Literatuurlijst	59
Bijlagen	
Bijlage 1 Ontvangen documenten	64
Bijlage 2 Effectieve bejegening	66
Bijlage 3 Geïnterviewde deskundigen	67
Bijlage 4 Begeleidingscommissie	68
Bijlage 5 De auteurs	69
Bijlage 6 Impact R&D	70
Samenvattingen	
Samenvatting	72
Samenvatting in schema’s	77
Summary	79

Dankwoord

Voor u ligt een onderzoek naar ‘ZSM-jeugd’. ZSM staat voor snel, selectief, slachtoffergericht en slim. We hebben met veel interesse onderzocht wat ZSM-jeugd inhoudt en in hoeverre de verschillende onderdelen onderbouwd worden met kennis uit onderzoek.

We hadden dit niet kunnen doen zonder de informatie die de betrokken beleidsmakers, in het bijzonder Linda Dubbelman, ons welwillend gaven. Hartelijk dank daarvoor. Ook de leden van de begeleidingscommissie willen we bedanken voor het prettige overleg. Tenslotte danken we onze collega’s Mayke Mol, Mark van der Giessen en Vera Hoetjes, die onmisbaar waren bij de uitvoering van de literatuursearch en de analyse van de onderzoekpublicaties.

We hopen dat dit rapport een bijdrage zal leveren aan de verdere snelle en slimme uitwerking van ZSM-jeugd.

Amsterdam, december 2011

Janine Plaisier en Daphne Wiersema

Inleiding

en leeswijzer

‘ZSM-jeugd’ is een project dat is gericht op verdere verbetering van de aanpak van jeugdige delinquenten. Het project is ontstaan op initiatief van het Openbaar Ministerie. De doelstelling van ZSM-jeugd is de aanpak van jeugdcriminaliteit verder te verbeteren, door sneller te besluiten over zaken, jeugdige delinquenten doeltreffender te selecteren voor verschillende typen afdoeningen, meer slachtoffergericht te werken en daarin met alle ketenpartners slim samen te werken. Een belangrijk doel daarvan is dat het Openbaar Ministerie haar schaarse opsporings- en vervolgingscapaciteit gericht wil inzetten, op delicten met grote maatschappelijke impact en op delinquenten met een hoog risico op recidive.

De directie Justitieel Jeugdbeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft Impact R&D gevraagd om een planevaluatie uit te voeren naar dit nieuwe beleidsplan. Het doel daarvan is na te gaan wat de belangrijkste elementen en werkzame mechanismen zijn van de ZSM-jeugdaanpak en na te gaan in hoeverre ZSM-jeugd past binnen het beleid op het gebied van jeugdcriminaliteit van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De planevaluatie is uitgevoerd in de periode september tot en met november 2011. In dit rapport worden de uitkomsten van het onderzoek weergegeven.

Leeswijzer

Het rapport bestaat uit vier delen. In het eerste deel is de onderzoeksaanpak beschreven. In het tweede deel is de inhoud van ZSM-jeugd beschreven, en de aannames waarop het beleidsplan is gebaseerd. In deel drie wordt nagegaan in hoeverre ZSM-jeugd onderbouwd kan worden door kennis uit wetenschappelijk onderzoek en waar risico's liggen. In deel vier worden de antwoorden op de onderzoeksvragen samenvattend beantwoord en is een conclusie opgenomen.

Achterin het rapport zijn een Nederlandstalige en Engelstalige samenvatting opgenomen. De lezer die in één oogopslag een indruk wil krijgen van de belangrijkste bevindingen wordt verwezen naar de schematische samenvattingen op pagina's 79 en 80.

Bijbehorende publicatie

In een apart document zijn de samenvattingen van alle artikelen uit de literatuurstudie opgenomen. Dit document is te verkrijgen via www.mpct.eu

Deel 1 Onderzoeksaanpak

Hoofdstuk 1

Onderzoeksaanpak

1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

Nagaan wat de belangrijkste elementen en werkzame mechanismen zijn van de ZSM-jeugd aanpak en de mate waarin deze aanpak past binnen het beleid op het gebied van jeugdcriminaliteit van de directie Justitieel Jeugdbeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen worden gesteld.

1. Wat houdt de ZSM-jeugd aanpak in?
 - a. Wat zijn de belangrijkste elementen en werkzame mechanismen van de ZSM-jeugd aanpak?
 - b. Wat is de onderliggende beleidstheorie van de ZSM-jeugd aanpak? Op welke aannames is de aanpak gestoeld?
2. Past de ZSM-jeugd aanpak binnen het beleid ten aanzien van jeugdcriminaliteit?
 - a. In hoeverre is de ZSM-jeugd aanpak consistent met andere onderdelen van beleid van de directie Justitieel Jeugdbeleid gericht op jeugdcriminaliteit (zoals een persoonsgerichte aanpak, vroegtijdig ingrijpen, risicotaxatie met behulp van het LIJ (Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrecht keten), doelstellingen van de Halt-aanpak, het huidige pakket van gedragsinterventies)?
 - b. Welke organisatorische consequenties voor de ketenpartners en voor de samenhang in de jeugdketen zijn of kunnen worden ingeschat?
3. Is de beleidstheorie onderbouwd, realistisch en consistent?
4. Welke (inhoudelijke, politieke, juridische, organisatorische) risico's worden op voorhand ingeschat?

1.2 Methode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is een reconstructie gemaakt van de beleidstheorie van de ZSM-jeugd aanpak en de mate waarin de theorie is uitgewerkt in de beschikbare documenten. Dit is gedaan met de ‘policy-scientific approach’ voor analyses van beleidstheorieën (Leeuw, 2003; Ehren, Leeuw & Scheerens, 2005). Deze methode wordt het meest geschikt geacht voor planevaluaties van beleid waarover schriftelijke informatie beschikbaar is (Leeuw, 2003). De methode houdt rekening met het feit dat beleidsvoornemens vaak voor een deel zijn beschreven in notities, maar dat de onderliggende argumenten en afwegingen vaak niet zijn beschreven, maar wel ‘in de hoofden van beleidsmakers zitten’. De methode bestaat uit de volgende stappen:

1. Identificatie van beweringen die verwijzen naar de mechanismen waarvan verwacht wordt dat deze het probleem oplossen (‘De manier om dit probleem op te lossen is ...’).
2. Het maken van een overzicht van de beweringen en koppeling van de werkzame mechanismen aan de doelen van het beleid.
3. Het herformuleren van de beweringen in ‘als-dan-stellingen’ (‘Hoe meer x, hoe minder y’), het zoeken van rechtvaardigingen voor deze beweringen en het weergeven van de rechtvaardigingen in een schema, als een model van de theorie.
4. Het bepalen van de geldigheid van de beleidstheorie en de verwerking daarvan in de documenten door na te gaan of:
 - a. De theorie logisch en consistent is.
 - b. De stellingen onderbouwd worden door empirische kennis.
 - c. De theorie gericht is op factoren die door beleid veranderd kunnen worden.
 - d. De theorie aansluit bij ander beleid op het gebied van jeugdcriminaliteit.
 - e. De theorie in voldoende mate is ingebed in de documenten.

Toelichting:

Om de werkzame mechanismen van de ZSM-jeugd aanpak te identificeren zijn ten eerste alle relevante *beleidsdocumenten* (zie bijlage 1) bestudeerd. Tevens zijn documenten over gerelateerde beleidsterreinen bestudeerd. De opdrachtgever en geïnterviewden zijn gevraagd relevante documenten te verstrekken.

Vervolgens zijn *interviews* gehouden met ontwikkelaars van de ZSM-jeugd aanpak en ketenpartners die betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van de ZSM-jeugd aanpak (zie bijlage 3). Het doel van de interviews was om beweringen en rechtvaardigingen van de kernelementen van ZSM-jeugd en veronderstelde werkzame mechanismen samen met de geïnterviewde te ontleden (zie: Leeuw, 2003).

Nadat de reconstructie van de beleidstheorie door de onderzoekers werd opgesteld, is deze voorgelegd aan een groep deskundigen. Tijdens deze *groepsbijeenkomst* is de reconstructie getoetst zodat eventueel wijzigingen of aanvullingen konden worden aangebracht. Voor de bijeenkomst werden alle geïnterviewden uitgenodigd.

Om na te gaan in hoeverre de veronderstelde werkzame mechanismen worden onderbouwd met empirische kennis is *onderzoeksliteratuur* bestudeerd. Door een literatuursearch is nagegaan of wetenschappelijke literatuur beschikbaar is over (onderdelen) van het beoogde beleid. Dit is gedaan door een literatuursearch met zoekmachines PubMed, Web of Science, google scholar e.d. met de zoektermen straffen, sancties, risico, boetes, delicten, effecten, recidive, in combinatie met jeugd, delinquent e.d. (ook in het Engels, zoals cautioning, warning, diversion, risk, restorative justice, shaming, etc.). Allereerst is gezocht naar recente (liefst sinds het jaar 2000) meta-analyses en reviews. Indien die niet beschikbaar waren of onvoldoende informatie gaven is verder gezocht naar publicaties waarin is geselecteerd op relevantie voor dit onderzoek. Dit leverde 110 bruikbare publicaties. Daarnaast is via leden van Impact's Internationale Kennisnetwerk navraag gedaan bij collega's bij de Public Safety and Emergency Preparedness Canada, de Probation Service England & Wales en het ministerie van Justitie van Noorwegen. Voor deze landen is gekozen omdat aldaar net als Nederland de What Works-aanpak gevolgd wordt en er in de eerste twee genoemde landen vaak veel onderzoek wordt gedaan waar Nederland gebruik van kan maken.

1.3. Afbakening

De ZSM-jeugdaanpak zal worden getest in vijf arrondissementen waarvan op het moment van opdrachtverlening in augustus 2011 één reeds was gestart. De planevaluatie is niet gericht op organisatie of evaluatie van deze pilots. De planevaluatie kan mogelijk wel informatie opleveren die van invloed kan zijn op de ZSM-jeugdaanpak en/of de verdere inrichting van de pilots.

Terwijl deze planevaluatie wordt uitgevoerd, wordt ook separaat een procesontwerp van ZSM-jeugd opgesteld, door onderzoeksbureau Significant B.V. in opdracht van het Openbaar Ministerie. Het behelst een *praktische uitwerking* van het beleidsplan, terwijl de planevaluatie een *theoretische evaluatie* van de inhoud van het plan betreft.

De planevaluatie is niet gericht op een berekening van de omvang van de beoogde doelgroep of financiële consequenties voor ketenpartners. Het betreft een inhoudelijke toets van de ZSM-jeugdaanpak. Er zal een afzonderlijk onderzoek gedaan worden door PwC naar de bedrijfsmatige consequenties voor de ketenpartners van ZSM-jeugd.

Het WODC voert onderzoek uit naar doorlooptijden en de vraag welke delicten snel afgedaan kunnen worden. Het onderzoek was nog niet gereed ten tijde van de planevaluatie en kon daardoor niet worden betrokken in de planevaluatie.

Deel 2 Beleidsreconstructie

Hoofdstuk 2

Beleidsreconstructie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt, aan de hand van de hiervoor beschreven methode, een reconstructie gemaakt van de hoofdlijnen van de beleidstheorie van ZSM-jeugd. Als eerste zijn notities over ZSM-jeugd bestudeerd. De aanpak is beschreven in het 'basisdocument ZSM-Jeugd' van het Openbaar Ministerie. Dit document bleek nog in ontwikkeling te zijn. Uit de verschillende versies die zijn opgesteld tussen januari en september 2011 blijkt dat het doel en de inhoud in de loop der tijd zijn gewijzigd. Zo is de ondertitel van het document gewijzigd van 'Selectievere inzet strafrecht/versnelde afhandeling bij jeugdzaken' naar 'Jeugdzaken: zo selectief, snel, slim en slachtoffergericht mogelijk'. Uit de interviews komt ook naar voren dat er nog een aantal discussiepunten zijn en dat verschillende ketenpartners een andere nadruk leggen op subdoelen of soms zelfs verschillende informatie geven. Zo lijkt het onderdeel 'zo snel mogelijk', waar het allemaal mee begon, in de loop der tijd steeds minder nadruk te krijgen, en lijkt 'zo goed mogelijk' belangrijker te worden.

Dit alles betekent dat de planevaluatie nog geen definitief plan evalueert, maar een plan dat in ontwikkeling is ('geen foto, maar een film'). Uitgangspunt voor de beleidsreconstructie die in dit hoofdstuk beschreven wordt zijn het basisdocument van 5 september 2011 en de informatie uit de interviews die gehouden zijn in september en oktober 2011. Omdat ZSM-jeugd voortdurend in ontwikkeling is, is het goed mogelijk dat op het moment dat dit rapport verschijnt sommige onderdelen gewijzigd zijn. Ook zal het procesontwerp waarin de uitvoering van ZSM-jeugd beschreven wordt verschijnen na oplevering van dit rapport. Hopelijk kan de informatie uit dit rapport dan met terugwerkende kracht gebruikt worden als toets voor de genomen besluiten.

2.2 Aanleiding voor de ontwikkeling van ZSM-jeugd

'ZSM', zonder de toevoeging 'jeugd', is een project dat oorspronkelijk is ontwikkeld voor de strafrechtketen voor volwassen delinquenten. De ambitie en doelstelling van ZSM is de effectiviteit van strafrechtinterventies te vergroten en processen intelligenter in te richten; versimpeld, versneld en gekoppeld aan een breed interventierepertoire. Het Openbaar Ministerie wil haar schaarse opsporings- en vervolgingscapaciteit gericht inzetten, op delicten met grote maatschappelijke impact en op delinquenten met een hoog risico op recidive (basisdocument OM, 21 januari 2011).

Het College van Procureurs Generaal heeft besloten om ook jeugdzaken, die gerekend kunnen worden tot de veel voorkomende criminaliteit en die zich lenen voor een versnelde afdoening, mee te nemen in het project ZSM (basisdocument ZSM-jeugd, 5 september 2011). Aanleiding daarvoor is niet alleen het project ZSM-volwassenen maar ook het feit dat het Openbaar Ministerie in overeenstemming met het kabinetsvoornemen meer inzet wil richten op zwaardere criminaliteit en op jeugdgroepen. Om alles te kunnen doen moeten de middelen anders verdeeld worden.

Bij de uitwerking van ZSM-jeugd heeft het Openbaar Ministerie de volgende ketenpartners betrokken in een landelijke werkgroep ZSM-jeugd: de Raad voor de Kinderbescherming, Halt, de Politie en het ministerie van Veiligheid en Justitie. De Jeugdreclassering is agendalid van de werkgroep. De Zittende Magistratuur (ZM) is niet officieel betrokken.

De ketenpartners in de jeugdstrafrechtketen waren al langer aan het nadenken over lichtere afdoening van lichte delicten zoals vernielingen, vechtpartijen, beledigingen en mondelinge bedreigingen. Men had de indruk dat veel van dit soort 'kattenkwaad' de strafrechtketen binnenkwam, wat een groot beslag legt op de keten en niet altijd nodig en effectief lijkt.

De ketenpartners hebben de wens geuit dat de ZSM-filosofie moet worden ingepast in de bestaande werkwijzen en ontwikkelingen in de jeugdstrafrechtketen, zoals het ketenproces waarin de processen van de ketenpartners op elkaar afgestemd zijn: Jeugdstrafrecht/Proces verbaal minderjarig en Justitieel Casusoverleg (JSR/PVM/JCO) en het recent ontwikkelde risicotaxatie-instrument Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrecht (LIJ). Bovendien, zo geven de geïnterviewden aan, spelen bij jeugdigen andere aspecten dan bij volwassen delinquenten, waardoor ZSM-volwassenen niet zomaar gekopieerd kan worden. Bij jongeren is bijvoorbeeld een pedagogische benadering belangrijker dan bij volwassenen. Er werd al gewerkt aan het versnellen van doorlooptijden en ketensamenwerking. ZSM-jeugd wordt door de ketenpartners gezien als een vehikel waarbinnen bestaande gedachten over criminalisering van kattenkwaad en recent ontwikkelde methoden zoals PVMin en het LIJ ingepast kunnen worden en daarmee verder versneld of verbeterd kunnen worden.

2.3 Doelgroep en doelstellingen van ZSM-jeugd

De doelgroep van ZSM-jeugd betreft alle verhoorde minderjarige verdachten.

ZSM-jeugd is gericht op de aanpak van misdrijven. Voor overtredingen worden echter ook een aantal nieuwe werkwijzen beoogd (zoals meer boetes in plaats van Halt). Deze worden ook in dit rapport beschreven.

De doelstellingen van ZSM-jeugd zijn volgens het basisdocument van 5 september 2011 en de interviews: selectief, snel, slachtoffergericht en slim. Hiermee wordt op hoofdlijnen het volgende bedoeld (de tekst kan afwijken van de documenten maar wordt wel gedragen door de geïnterviewde deskundigen).

→*Selectief*: beoogd wordt vroeg in het proces een selectie te maken van jeugdige delinquenten die wel of niet het strafrechtproces in moeten. Door een goede selectie zal maatwerk geleverd kunnen worden. Beoogd wordt om een zwaardere aanpak te richten op delinquenten bij wie dat het meest effectief is, namelijk delinquenten met het hoogste recidiverisico.

→*Snel*: beoogd wordt om doorlooptijden nog meer te verkorten door vroeger in het proces te selecteren. Beoogd wordt dat de Officier van Justitie over afdoening of vervolg van het proces besluit binnen zes uur na aanhouding. Momenteel gebeurt dat pas op een later moment en meestal niet door een Officier van Justitie maar door een parketsecretaris. Doordat de Officier van Justitie sneller beslist over afdoening of vervolg weet de jongere sneller waar hij aan toe is¹. Bovendien worden zaken die daar voor in aanmerking komen direct afgebogen naar een boete of Halt en wordt de Officier van Justitie verder gespaard van deze lichte zaken. Voor zwaardere gevallen wordt meteen een datum gepland waarop de dader op zitting moet komen bij de Officier van Justitie of rechter en kan de Raad voor de Kinderbescherming direct starten met nader onderzoek. Doordat de lichtere zaken direct worden afgebogen komt tijd vrij voor de Officier van Justitie om zwaardere zaken behandelen en daarmee de rechter ontlasten, waardoor doorlooptijden verkort worden en meer tijd vrijgemaakt kan worden voor zwaardere zaken. Tevens kan de snelle besluitvorming overbodige administratie bij de politie voorkomen alsmede onnodig onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming.

→*Slachtoffergericht*: beoogd wordt om de afdoening voor zowel dader als slachtoffer zichtbaar, merkbaar en herkenbaar te laten zijn. Beoogd wordt om schadevergoeding vaker deel uit te laten maken van de afdoening (Halt, OM-afdoening of strafoplegging ter zitting) en vorderingen tot schadevergoeding sneller te behandelen.

→*Slim*: door de bestaande samenwerkingsverbanden in de jeugdstrafrechtketen slim in te zetten en te verbinden met lopende ontwikkelingen zoals het LIJ en het JSR/PVM/JCO zullen bovengenoemde doelen bereikt kunnen worden.

2.4 Maatregelen van ZSM-jeugd

Om de genoemde doelen te bereiken worden volgens de betrokkenen de volgende maatregelen ingezet:

Selectief:

1. Overtredingen worden door de politie afgedaan met een reprimande of boete (in plaats van Halt). Uitzonderingen zijn overtredingen die gepleegd werden onder invloed van alcohol en drugs.
2. Selectie van misdrijven wordt vroeger in het proces gedaan. Er zal namelijk al binnen zes uur worden besloten welke afdoening wordt gekozen (afdoeningsbesluit) of wanneer de procedure wordt

¹ Volgens de Kalsbeeknormen moet in 80% van de gevallen de volgende normen gehaald worden: 1) na eerste verhoor politie LOF (PVM/Preselect) binnen 7 kalenderdagen bij Halt, 2) na eerste verhoor politie binnen 2 maanden start Halt-werkzaamheden, 3) na eerste verhoor politie binnen 30 dagen proces-verbaal bij OM, 4) na eerste verhoor politie binnen 3 maanden beoordeeld door het Openbaar Ministerie bij een OM-afdoening, 5) na eerste verhoor politie binnen 6 maanden eindvonnis door de rechtbank.

vervolgd (spoorbesluit). ZSM-overleg is elke dag mogelijk², dit kan sneller werken dan het Justitieel Casusoverleg (JCO) dat wekelijks plaatsvindt. Halt-waardige zaken worden door de politie direct naar Halt gestuurd.

3. Selectie van jeugdigen wordt gedaan met behulp van het recent ontwikkelde risicotaxatieinstrument LIJ. De politie neemt het eerste deel van dit instrument af, het 'pre-select', waarmee een inschatting wordt berekend van a) het risico op recidive en b) het risico op recidive van geweld.
4. Op basis van de combinatie van risico's en de zwaarte van het delict³:
 - a. Laag recidiverisico / laag geweldsrisico / licht misdrijf → reprimande, boete, Halt, schadevergoeding (in plaats van 'kale werkstraf OM')
 - b. Hoger risico, licht misdrijf → LIJ, snel routeren; zo nodig bespreking in JCO⁴.
 - c. Laag risico, zwaarder misdrijf → snel routeren; eventueel LIJ, zo nodig bespreking in JCO.

Snel:

1. Binnen 6 uur na aanhouding eerste beoordeling van de zaak (afdoeningsbesluit of spoorbesluit).
2. Door snelle beoordeling kan overbodige administratie door de politie of onnodig onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming voorkomen worden.
3. Verruiming bereikbaarheid van politie, OM en Raad voor de Kinderbescherming tot 7 dagen per week, 16 uur per dag. Met 'bereikbaarheid' wordt nadrukkelijk geen 'fysieke aanwezigheid' bedoeld, het kan ook gaan om bereikbaarheid van medewerkers via telefoon, skype e.d. op het moment dat er over een jongere moet worden besloten.

Slachtoffergericht:

1. Aandacht voor het slachtoffer zal vaker onderdeel zijn van de afdoening, waaronder in ieder geval schadevergoeding kan vallen (bij Halt, OM-afdoening of strafafdoening).

Slim:

1. ZSM-jeugd wordt ingepast binnen bestaande samenwerkingsverbanden.
2. ZSM-jeugdmaatregelen worden verbonden met lopende ontwikkelingen binnen het jeugdstrafrechtproces, zoals het LIJ en JSR/PVM/JCO. Geen onnodig werk uitvoeren, dus bijvoorbeeld geen volledig PV opmaken als op voorhand duidelijk is dat dat niet nodig is.

2.5 Samenvatting beleidsreconstructie en onderliggende aannames

De geïnterviewden is niet alleen gevraagd naar de inhoud van ZSM-jeugd maar vooral ook naar de argumenten om voor bepaalde maatregelen te kiezen: op grond waarvan wordt verwacht dat juist deze

² Of het *nodig* is om elke dag te overleggen en in welke *vorm* zal afhangen van de lokale situatie en wordt nog uitgewerkt. Wel zullen politie-OM-Raad voor de Kinderbescherming snel informatie uitwisselen, bijvoorbeeld telefonisch.

³ In de Richtlijn voor Strafvordering Jeugd (1 november 2011) zijn aanwijzingen voor straffen per delict aangegeven.

⁴ Met routeren wordt bedoeld het nemen van een besluit over de vervolgprocedure; de vervolgroute (ook wel: het nemen van een spoorbesluit).

maatregel tot het beoogde doel zal leiden? De verkregen informatie is door de onderzoekers vertaald in aannames: “Als we X doen, dan zal dat leiden tot Y, omdat ...”. Hieronder wordt per doel weergegeven wat de belangrijkste aannames zijn. In de tabel die daarna volgt worden meer gedetailleerde aannames weergegeven. Hoewel de tekst soms afwijkt van de tekst uit het basisdocument ZSM-jeugd bestaat er consensus over bij de geïnterviewde deskundigen; de tekst is besproken tijdens de groepsbijeenkomst.

ZSM-jeugd is gericht op vier onderdelen.

1. *Sneller beoordelen*

Het eerste doel (niet per definitie ook het belangrijkste) van ZSM-jeugd is dat de Officier van Justitie de zaak veel *sneller* dan nu het geval is beoordeelt, namelijk binnen 6 uur na aanhouding. Op grond van deze beoordeling wordt de zaak direct afgedaan danwel wordt het vervolg ingepland. De beslissing wordt genomen door de Officier van Justitie op basis van de zwaarte van het delict, het risico op recidive, het risico op geweld en eventuele andere beschikbare informatie. Het recidiverisico en geweldsrisico worden ingeschat met behulp van het instrument ‘pre-select’. Het doel om snel te besluiten is gebaseerd op de volgende aannames. Ten eerste wordt verwacht dat het leereffect van straffen groter is naarmate de straf sneller wordt toegepast. Ten tweede wordt verwacht dat snelle besluitvorming door de Officier van Justitie administratieve handelingen bij de politie en Raad voor de Kinderbescherming kan voorkomen. De politie hoeft niet meer in alle gevallen een volledig proces-verbaal uit te schrijven; de Raad hoeft geen Raadsonderzoek te starten als de Officier van Justitie aangeeft dat de zaak geseponeerd wordt. Andere werkprocessen hoeven niet gewijzigd te worden; de recente projecten voor PVM en JCO waren al gericht op informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners, en op vereenvoudiging en versnelling van administratieve processen.

2. *Minder investeren in lichte zaken en meer in zware zaken.*

Het tweede doel van ZSM-jeugd is *minder te investeren in lichte zaken en meer in zware zaken*, onder het motto ‘licht wanneer het kan, zwaar wanneer het moet’. Daarbij wordt steeds uitgegaan van de combinatie van risicofactoren van de jongere en de zwaarte van het delict. Beoogd wordt lichte zaken zonder risico lichter af te doen en minder dan nu het geval is door het Openbaar Ministerie te laten behandelen. Overtredingen zullen door de politie worden afgedaan, zonder risicotaxatie, door middel van een reprimande of boete. Voor misdrijven geldt het volgende.

Halt-waardige zaken worden door de politie rechtstreeks doorgestuurd naar Halt, ongeacht de uitkomsten van de risicotaxatie met ‘pre-select’. De politie stuurt alleen ‘first offenders’ die een Halt-waardig delict hebben gepleegd naar Halt. Het Openbaar Ministerie kan met haar discretionaire bevoegdheid besluiten om jongeren voor andere lichte misdrijven (zoals vermeld in de OM-richtlijn voor Strafvordering Jeugd van 1 november 2011) en ook bij een tweede delict (met feiten waar max. 40 uur taakstraf op staat) naar Halt te sturen. Van deze mogelijkheid wordt momenteel weinig gebruikt gemaakt. Het is de bedoeling om dat vaker te doen.

Voor niet-Haltwaardige zaken geldt het volgende. Verhoorde delinquenten met een laag recidiverisico, laag geweldsrisico en licht delict ('laag/laag/licht') worden door de officier doorverwezen naar Halt of voorwaardelijk geseponneerd (met een vorm van herstelbemiddeling), waardoor de politie minder administratieve handelingen hoeft te verrichten dan momenteel het geval is (voorkomen kan worden dat de politie een volledig PV uitschrijft en naderhand blijkt dat de jongere toch naar Halt gaat). Bij een hoger risico en/of een zwaarder delict wordt direct gerouteerd en afhankelijk van besluit van het Openbaar Ministerie kan de zaak besproken worden in het Justitieel Casusoverleg (JCO) en worden de gangbare procedures gevolgd. In het JCO zullen dan vermoedelijk minder afdoeningsbesluiten genomen worden maar worden net als nu de jongeren met veel risicofactoren in het JCO besproken. Bij een hoger risico wordt in principe diepgaander risicotaxatie (en signalering van zorgsignalen) met behulp van het LIJ uitgevoerd. Dit gebeurt ook als er een lager risico is maar een zwaar delict waarbij de Officier van Justitie het voornemen heeft om te dagvaarden. Vervolgens wordt op basis van de geconstateerde problematiek, in combinatie met het delict, bepaald welke afdoening nodig is. Lichte misdrijven die nu een taakstraf krijgen tot 40 uur (met enkele uitzonderingen) worden, mits sprake is van een laag risico, met discretionaire bevoegdheid naar Halt verwezen (in plaats van dat lichte misdrijven tot 20 uur naar Halt gingen en lichte misdrijven tot 40 uur afgedaan werden door het Openbaar Ministerie).

Het doel om de schaarse middelen anders te verdelen over lichte en zwaardere zaken is ingegeven door een aantal argumenten. Het belangrijkste argument is dat uit onderzoek blijkt dat delinquenten met een hoog recidiverisico een meer intensieve aanpak nodig hebben en dat delinquenten met een laag recidiverisico geen of een weinig intensieve aanpak nodig hebben. De ketenpartners nemen de laatste jaren een toename waar van 'criminalisering van kattenkwaad', waarbij de indruk is ontstaan dat zaken die vroeger niet eens bij de politie terecht kwamen (maar door ouders, burens e.d. werden opgelost) of zaken waarbij de politie vroeger volstond met een reprimande, nu steeds vaker het strafrechtcircuit inkomen (voor een pakje gestolen sigaretten bij de rechter, zie de documentaire De Kinderrechter). Men wil dit tij keren omdat het leidt tot een overvloed aan werk bij de ketenpartners ('verstopping van de keten') en ten koste gaat van de doelgroep die meer aandacht nodig heeft.

3. *Meer aandacht voor slachtoffers*

Het derde onderdeel van ZSM-jeugd is dat de aanpak beoogt om meer aandacht te geven aan slachtoffers. Dit houdt in dat schadevergoeding en eventueel andere vormen van herstelbemiddeling (zoals een excuusbrief, een gesprek tussen dader en slachtoffer, eventueel in bijzijn van familie) vaker onderdeel zullen uitmaken van de afdoening, in elke fase van het strafrecht. Er zal nog uitgewerkt worden welke vormen van herstelbemiddeling ingezet worden en door wie. Daarnaast beoogt Halt haar aanbod van interventies uit te breiden met meerdere varianten van herstelbemiddeling; naast het excuus aanbieden en schadevergoeding wordt ook gedacht aan bijvoorbeeld herstelconferenties. Het doel om vaker herstelbemiddeling in te zetten is

gebaseerd op twee aannames: 1) inzet van herstelbemiddeling is nodig gezien internationale verdragen en wetgeving en 2) herstelbemiddeling is een methode die leidt tot grotere tevredenheid bij het slachtoffer en soms ook tot minder recidive bij de dader.

4. *Bestaande samenwerkingsprocessen en methoden gebruiken*

Het onderdeel 'slim' betreft de manier waarop de doelen moeten worden bereikt, namelijk door bestaande samenwerkingsprocessen, methoden en ontwikkelingen te gebruiken. Niet opnieuw het wiel uitvinden, maar verfijnen en verbeteren.

De volgende aspecten moeten nog uitgewerkt worden:

1. Reprimande (bij overtredingen): in welke gevallen, met welke inhoud en op welke wijze worden ouders betrokken. Dit wordt door de politie uitgewerkt.
2. Financiële en organisatorische consequenties voor de ketenpartners. Dit wordt door PwC berekend.

2.6 Verwachte resultaten

Volgens de documenten en geïnterviewden zal ZSM-jeugd leiden tot:

1. Meer reprimandes en boetes.
2. Kortere doorlooptijden bij het Openbaar Ministerie en de Zittende Magistratuur.
3. Minder zaken binnen de jeugdstrafrechtketen, meer focus op zwaardere zaken, daardoor grotere effectiviteit (minder recidive).
4. Meer transacties in plaats van Halt (voor overtredingen).
5. Meer alternatieve afdoeningen (geldboetes, Halt) in plaats van kale werkstraffen, voor 'zwaardere zaken' (maar nog steeds lichte misdrijven).
6. Meer schadevergoeding binnen de afdoening, daardoor hogere tevredenheid bij slachtoffers.
7. Meer ouders betrokken door vaker inzet van Halt, daardoor grotere tevredenheid ouders.

2.7 Weergave in tabel.

In tabel 1 op de volgende pagina worden de doelen, bijbehorende maatregelen en onderliggende aannames systematisch weergegeven. Het gaat hierbij, net als in het voorgaande, om de aannames waar het project ZSM-jeugd op bouwt, en die nog niet door de onderzoekers zijn getoetst met behulp van kennis uit onderzoek. De geïnterviewde deskundigen stemden in met deze tekst tijdens de expertmeeting.

Tabel 1. Schematische weergave van de beleidsreconstructie van ZSM-jeugd.

Kern-punten van ZSM	Het probleem/de uitdaging	Oplossing	Onderliggende aannames
Selectie	Hoe kunnen we minder aandacht besteden aan lichte zaken en meer aan zware zaken?	- Door snel lichtere en zwaardere gevallen te onderscheiden, op basis van de combinatie van risicofactoren en de zwaarte van het delict. - Door lichte zaken lichter af te doen dan nu het geval is: - Meer transacties (reprimandes en boetes) in plaats van Halt (bij overtredingen). - Meer Halt in plaats van OM-afdoeningen (bij lichte misdrijven tot 40 uur taakstraf in combinatie met een laag risico). - Meer misdrijven laten afdoen door het OM in plaats van door ZM (bij hogere risico's en zwaardere delicten).	- Als we voorkomen dat jongeren het strafrechtproces binnenkomen en als we minder zwaar straffen passen we beter bij de uitgangspunten van het <i>jeugdstrafrecht en internationale afspraken</i>. Een klein delict verdient geen zware straf maar een pedagogische reactie. Voorkomen moet worden dat jongeren het strafrecht inkomen en een justitiële documentatie krijgen. - Als we lichter straffen voorkomen we onnodig lange procedures voor normaal grensoverschrijdend gedrag van pubers; dat leidt tot <i>efficiency</i>. - Als politie en OM minder tijd besteden aan lichte zaken houden zij meer tijd over voor effectievere inzet op opsporingsprocessen voor de zwaardere zaken. - Als we <i>effectief</i> willen zijn moeten we een intensieve aanpak hebben voor jongeren met een hoog recidiverisico en een weinig intensieve aanpak voor jongeren met een laag risico. - Een reprimande zal effectief zijn voor de meeste first offenders. - Een boete kan voor overtredingen minstens even effectief zijn als Halt. - Een Halt-afdoening kan minstens even effectief zijn als de huidige kale OM-werkstraf.
Snel	Hoe kunnen we de werkprocessen versnellen en de resultaten op de Kalsbeeknormen verbeteren?	- Door de OvJ vroeger in het proces te laten besluiten over afdoening danwel vervolg, namelijk binnen 6 uur na aanhouding. - Door bereikbaarheid van de ketenpartners te verruimen, tot 7 dagen per week, 16 uur per dag. - Door verbeterde sturing.	- Als we sneller straffen is dat effectiever. - Als er 1 loket is voor de politie (ZSM, in plaats van jeugdzorg of Halt of JCO) komt de jongere sneller terecht waar hij moet zijn. - Als de ketenpartners buiten kantooruren werken kunnen zaken sneller worden afgedaan. (Nog uitgewerkt wordt welke ketenpartners in de eerste fase bereikbaar moeten zijn en welke vorm gekozen wordt; dit kan per lokatie verschillen). - Als de OvJ eerder besluit kan dat werk en kosten voorkomen: - politie hoeft geen volledig PV te maken als de OvJ besluit dat een niet-Haltwaardige zaak toch naar Halt gaat. - Raad hoeft geen Raadsonderzoek te doen als zaak geseponeerd wordt - OvJ, rechter, advocaat, griffier zijn niet nodig als zaak meteen naar Halt gaat. - Door snel te selecteren zullen minder zaken doorstromen naar OM en ZM, waardoor de zaken die daar overblijven sneller afgedaan kan worden. - Als er een PVMin en een Preselect zijn geeft dat voldoende informatie over delict en risicofactoren op grond waarvan besloten kan worden. - Mocht er geen PVMin en Preselect beschikbaar zijn dan kunnen goed opgeleide jeugdofficieren op grond van hun kennis en de dossiers de route bepalen. - Door de combinatie van informatie over delict en risicofactoren blijft de persoonsgerichte aanpak gehandhaafd, behalve bij overtredingen.
Slachtoffer-gericht	Hoe kunnen we mogelijkheden tot herstel-bemiddeling vergroten?	- Door schadevergoeding vaker onderdeel te laten zijn van de diverse afdoeningen. - Door meer varianten van herstel-bemiddeling te ontwikkelen, voor alle typen afdoeningen.	- Als daders schade moeten vergoeden of anderszins herstelbemiddeling wordt ingezet kan dat tot minder recidive leiden. - Als het slachtoffer ziet dat de dader bestraft wordt zal dat leiden tot meer tevredenheid bij het slachtoffer. - Als we meer varianten voor herstelbemiddeling ontwikkelen bereiken we een breder sanctiepalet. - Als we meer herstelbemiddeling aanbieden sluiten we beter aan bij internationale verdragen, wetgeving en kabinetsvoornemens. - Als Halt uitgebreid wordt met meer vormen voor herstelbemiddeling is dat ook effectief voor delinquenten die zwaardere delicten hebben gepleegd.
Slim	Hoe kunnen we ZSM-jeugd slim aanpakken?	- Door ZSM-jeugd in te passen in bestaande samenwerkingsprocessen. - Door bestaande methoden zoals het LIJ te gebruiken bij ZSM-jeugd.	- Als we ZSM-jeugd inpassen kunnen we de bestaande methoden en ontwikkelprocessen verder verbeteren. - Als we de huidige processen en methoden zouden wijzigen (het wiel opnieuw zouden uitvinden) zou dat inefficiënt en ineffectief zijn. Er is al veel geïnvesteerd in selectie, versnelling en ketensamenwerking.

Deel 3 Analyse

Hoofdstuk 3

Internationale context

3.1 Inleiding

Voordat we ingaan op ZSM-jeugd in Nederland schetsen we in dit hoofdstuk een breder, internationaal beeld. We beschrijven aanpakken die in een aantal andere landen worden gebruikt die vergelijkbaar zijn aan ZSM-jeugd. Doordat de situaties in die landen verschillen en de aard van het onderzoek aldaar zeer gevarieerd is, kunnen de resultaten niet zonder meer worden overgenomen. Sommige buitenlandse ervaringen kunnen echter wel dienen als inspiratiebron en kunnen de aandacht vestigen op mogelijke risico's die zich ook bij ZSM-jeugd kunnen voordoen. Dit hoofdstuk schets dan ook globale ervaringen in het buitenland. Omdat vooral de Engelse situatie sterk doet denken aan ZSM-jeugd en daar recent een aantal onderzoeken zijn verschenen, gaan we daar wat dieper op in. In de volgende hoofdstukken zoomen we in op de specifieke onderdelen van ZSM-jeugd in Nederland.

3.2 Vergelijkbare aanpakken in andere landen

In de Verenigde Staten, Canada, Engeland & Wales, Australië en Nieuw Zeeland zien we aanpakken die vergelijkbaar zijn met ZSM-jeugd. Dit worden 'diversion programmes' genoemd, waarbij bedoeld wordt dat afgebogen wordt van de normale, directe weg. In dit geval wordt voor bepaalde delinquenten een alternatieve weg gekozen, buiten het strafrechtstelsel om (Chapin & Griffin, 2005; Hayes & Daly, 2004; Hedderman & Hough, 2006, in: Allard, Ogilvie & Stewart, 2007). De meeste voorkomende en belangrijkste reden voor diversion programs is dat de schaarse middelen op deze manier efficiënter verdeeld worden. Zonder afbakening zouden veel systemen niet in staat zijn om het werk aan te kunnen (Wade et al., 2010). In Nederland is een afbuigprogramma niet nieuw, Halt ('Het Alternatief') bestaat immers al sinds 1981. ZSM-jeugd beoogt vaker gebruik te maken van de mogelijkheid om jeugdige delinquenten af te buigen en dat te doen met kortere procedures.

Afbuigsystemen kunnen verschillende vormen hebben: (informele of formele) reprimande of waarschuwing(en) door de politie, verplichte deelname aan diagnostisch onderzoek, behandeling (ook voor ouders), vormen van herstelbemiddeling (vaak schadevergoeding, het houden van een gesprek tussen de dader met zijn/haar familie en het slachtoffer met zijn/haar familie (conferencing) of door middel van bemiddeling (mediation)), borgtocht, reclasseringsbegeleiding en andere vormen van begeleiding in de maatschappij.

De doelgroep voor afbuigsystemen zijn doorgaans daders van lichte delicten en ‘first offenders’ (of second offenders). Wat als een ‘licht delict’ wordt beschouwd varieert sterk per land. In een artikel van Wade et al. (2008) worden verschillende vormen van procedures van elf Europese strafrechtssystemen beschreven. Uit het onderzoek blijkt dat de landen sterk verschillen in de beoordeling van verschillende typen delicten: welke delicten men wel of niet ‘strafwaardig’ vindt en welke delicten men binnen het strafrechtstelsel behandelt of daar buiten wil houden met behulp van een alternatieve procedure. In het ene land wordt bijvoorbeeld te hard rijden of drinken in het openbaar als een ernstig delict gezien, terwijl dat in andere landen als een klein vergrijp wordt gezien. De onderzoekers signaleren het gevaar dat wanneer sprake is van een pragmatische scheidslijn op grond van aantallen om het strafrechtstelsel te ontlasten, het gevolg is dat delicten die vaak worden gepleegd (veel voorkomende criminaliteit) mildere consequenties krijgen of minder ingrijpende procedures. In het licht van de legitimatie van het strafrechtstelsel wordt dat door de auteurs als een vreemde situatie gezien: er komen dan lichtere afdoeningen voor delicten die *vaak vóórkomen*, maar die niet per definitie *licht* zijn. Bij de wat zwaardere delicten lijken de meeste landen te besluiten op grond van een combinatie van de ernst van het delict en de risicofactoren van het kind.

Meestal hangt toepassing van afbuigprogramma's af van bepaalde voorwaarden voor de dader, zoals bekennen en deelnemen aan een vorm van herstelbemiddeling of een behandelprogramma. Wanneer de voorwaarden niet worden nagekomen volgt doorgaans toch het strafrechtstelsel.

In weer andere landen worden modellen gebruikt die vooral zijn gericht op het belang en welzijn van het kind en op de toekomst (het voorkomen van herhaling), in plaats van op het delict dat in het verleden is gepleegd. Frankrijk, Duitsland, België en Oostenrijk hebben aanpakken die meer zijn gericht op het welzijn van het kind en geven prioriteit aan onderwijskundige maatregelen (Junger-Tas, 2006). De leeftijd voor criminele verantwoordelijkheid is in Duitsland 14; in Noorwegen 15 en in België 18; kinderen onder die leeftijd gaan naar de kinderscherming en krijgen straffen die vaak vormen van herstelbemiddeling bevatten. In de ‘welfare’-systemen zijn de aantallen jongeren die in verzekering worden gesteld veel lager (bijvoorbeeld Finland: 0.2 per 100.000 jongeren; in het Verenigd Koninkrijk is dat 23). Er is een trend richting hybride systemen waar elementen van zowel justitie als welzijn zijn opgenomen (Murphy, McGinness, & McDermott, 2010). Het beleid in Engeland is repressiever dan dat van de meeste Europese landen, maar lijkt meer pragmatisch dan dat van de VS en de Engelsen proberen resultaten van wetenschappelijk onderzoek in de aanpak te vertalen (Junger-Tas, 2006). Nederland is net als Engeland meer ‘justice oriented’ en neemt Engeland vaak als inspiratiebron, zoals voor bijvoorbeeld de programma's Jeugd Terecht en Terugdringen Recidive van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De Scandinavische landen lijken meer een mix te hebben van welfare en justice, en gebruiken steeds meer evidence based methoden en What Works principes (Junger-Tas, 2006).

3.3 De theoretische basis voor afbuigprogramma's

Het voorkómen dat mensen in het strafrechtstelsel terecht komen wordt doorgaans als een effectieve methode van management en preventie gezien. Afbuigen heeft de mogelijkheid om de werklust van rechtbanken te verminderen, de kosten voor het stelsel te verminderen, de mate van sociale controle van rechtbanken te verminderen en het stigmatiserende effect te verminderen dat verbonden is aan het strafrechtstelsel en de negatieve effecten van opsluiting te voorkomen (Chapin & Griffin, 2005, in: Allard et al., 2007; Shelden, 1999, in: Trupin, 2007).

Het voornemen om een alternatief te bieden voor strafrechtelijk ingrijpen wordt duidelijk ondersteund door de onderzoeksliteratuur. Het reageren op (jeugd)delinquentie met strafrechtelijk ingrijpen leidt namelijk eerder tot negatieve effecten (meer recidive/delinquentie) dan wanneer andere wegen worden gezocht, of zelfs wanneer niet wordt gereageerd (Petrosino, 2010, in: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2010), als jeugdigen via het volwassenenrecht worden berecht, wanneer vrijheidsstraf wordt opgelegd, wanneer een disciplinerende, militaristische benadering wordt gekozen (boot camps), of wanneer bang wordt gemaakt (scared straight). Er mogen dan ook geen grote effecten op recidive verwacht worden van een strafrechtelijke interventie wanneer die geen leer- of behandellement bevat. Eerder moet rekening worden gehouden met negatieve of averechtse effecten.

De belangrijkste verklaring voor de negatieve effecten van contact met het strafrechtstelsel is gebaseerd op onderzoek naar etikettering ('labeling') van Shur (in: Trupin, 2007). Dit onderzoek suggereert dat het bestempelen van gedrag als zijnde afwijkend, ertoe leidt dat anderen deze mensen ook als afwijkend en 'outsider' zien, doordat zij gedrag vertonen dat buiten de algemeen aanvaarde norm valt. 'Outsiders' hebben meer kans om antisociaal gedrag te vertonen doordat anderen reageren op hun gedrag of hun gedrag als afwijkend benoemen. Etikettering kan verder schadelijk zijn, doordat men bekend staat als crimineel geen stage of werk kan vinden omdat men geen verklaring omtrent goed gedrag kan krijgen. Naast deze nadelige gevolgen van etikettering kan opname in het strafrechtstelsel door sommige delinquenten zelf juist worden gezien als statusverhogend voor deviante vrienden. Bovendien kan gevangenisstraf leiden tot verbreken van verbindingen met de samenleving en een situatie waarin jongeren van de mede-gedetineerden criminele technieken leren (ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011). Dit impliceert ook dat alternatieve afdoeningen voor jongeren het beste individueel kunnen worden ingezet (geen groepssessies excuusbrieven schrijven).

3.4 De effecten van afbuigprogramma's

De effecten van afbuigprogramma's op bijvoorbeeld recidive of kostenbesparingen, zijn in een aantal landen onderzocht. De onderzoeken zijn echter verschillend van aard, zodat geen duidelijke conclusies kunnen worden getrokken. Zo worden er verschillende definities van recidive gehanteerd en verschillen de studies onderling in design. Zo is het een probleem dat er meestal geen sprake van random toewijzing aan de verschillende condities was (afbuiging versus

de normale afdoening), wat het trekken van conclusies lastig maakt. Wanneer de verschillende groepen in het onderzoek niet tot stand zijn gekomen door random toewijzing, betekent dit dat er a-priori verschillen kunnen bestaan tussen de twee groepen die vergeleken worden in het onderzoek. Deze verschillen kunnen ontstaan omdat de afbuigmogelijkheid vaker wordt ingezet voor bepaalde type daders (bijvoorbeeld de daders met weinig risicofactoren) waardoor hun kans op recidive bij voorbaat al kleiner is dan bij de daders die niet van het strafrechtstelsel worden afgebogen. Bovendien verschillen de startsituaties tussen de landen: in Nederland, waar Halt al bestaat als afbuigmogelijkheid, zal het verschil veel kleiner zijn dan in landen waarbij de mogelijkheid voor afbuigen van het strafrechtstelsel geheel nieuw werd ingevoerd. In die landen leidt een afbuigsysteem tot een veel grotere afname van jongeren in het strafrechtstelsel dan in Nederland het geval zal zijn, omdat al veel jongeren naar Halt worden afgebogen.

De resultaten die hierna beschreven worden moeten dan ook voorzichtig geïnterpreteerd worden. Vignaendra & Fitzgerald (2006,) keken naar de effecten op *recidive* van een afbuigprogramma in Australië (het geven van waarschuwingen of conferencing in plaats van de gang naar de rechtbank). Resultaten laten zien dat 42% van de jongeren die een waarschuwing kregen en 58% van de jongeren die een conference kregen opnieuw de fout in gingen binnen vijf jaar, vergeleken met 63% van de jongeren die direct naar de rechtbank worden gestuurd (Chen et al, 2005; in Vignaendra & Fitzgerald, 2006). Wel is dit afhankelijk van sekse, leeftijd, achtergrond en het soort eerste delict⁵. Er zijn meer onderzoeken gedaan naar recidive (een aantal in Australië) maar de meeste onderzoeken hebben geen zuivere controlegroep. De effecten lijken positief (Allard, Ogilvie & Stewart, 2007).

De onderzoeken die zijn gedaan naar *kosten en baten* geven ook een positieve inschatting, met de nadruk op inschatting omdat dit soort berekeningen altijd lastig zijn. Onderzoek uit West-Australië (The Juvenile Justice System) liet zien dat afbuiging door middel van waarschuwingen, verwijzingen naar 'Juvenile Justice Teams' en herstelbemiddeling naar schatting leidt tot een besparing 10,5% van de totale kosten. Hier startte men echter 'vanuit het niets' met afbuigen. Ongeveer 50% van de jonge delinquenten die een formele waarschuwing krijgt, had geen vervolcontact met justitie. Een waarschuwing voor first offenders en kleine delicten kan dus kosteneffectief zijn. Een onderzoek van Dennison, Stewart en Hurren (2006) in Oost-Australië laat zien ook dat het geven van waarschuwingen een kostenbesparende maatregel is, maar bovendien dat de meerderheid (69% van 14572 jongeren) van jonge delinquenten die een waarschuwing hebben gekregen minder snel opnieuw in contact komen met justitie voor hun 17^{de} levensjaar dan jongeren die voor de rechtbank moesten verschijnen. Amerikaans onderzoek van de Washington State Institute for Public Policy keken naar *allerlei* verschillende afbuigprogramma's en berekenden daarvan een gemiddelde kosten/batenratio. Zij vonden dat afbuigprogramma's voor

⁵ Jongens, jongeren van 16 jaar of ouder waren en jongeren die vernieling hadden aangericht en hiervoor een waarschuwing kregen, hadden een groter risico op recidive. In Australië waren verschillen zichtbaar tussen de Aboriginals en niet-Aboriginals. Jongens, jongere aboriginals, en jongeren in de leeftijd van 10 tot 15 jaar hadden meer kans op recidive dan meisjes, niet-Aboriginal jongeren en jongeren ouder dan 16 jaar.

first offenders met een laag risico, waarbij een dienst werd geleverd (zoals GGZ of maatschappelijk werk) vergeleken bij een normale strafrechtprocedure naar schatting gemiddeld USD 1.865 per jongere oplevert (Aos, Lieb, Mayfield, Miller & Pennucci, 2004). Evaluatie van een ander project leek nog positievere uitkomsten te hebben maar gezien het feit dat er geen random controlegroep was en tijdens het onderzoek veranderingen werden doorgevoerd was het niet helemaal duidelijk of de resultaten betrouwbaar waren (Barnoski, 1997).

3.5 Randvoorwaarden en neveneffecten

Er zijn belangrijke randvoorwaarden voor afbuigprogramma's. De jongere moet bekennen en instemmen met deelname aan het programma; doet men dat niet dan gaat men alsnog naar de rechtbank. Er kan weinig gedaan worden om de jongeren en hun families te stimuleren om het programma af te maken als dat lastig wordt; omdat een alternatieve afdoening buiten het strafrecht valt wordt het inzetten van een stok achter de deur als discutabel of onmogelijk geacht. Er wordt gewaarschuwd voor hoge uitval van programma's, waarbij niet altijd duidelijk is hoe die gemonitord zijn en of de uitvallers alsnog teruggaan naar het strafrechtstelsel. Betrokkenheid van familie is essentieel en vaak verplicht bij conferenties waarbij betrokkenheid van familie nodig is, dus als ouders of familie het kind niet willen of kunnen ondersteunen kan de jongeren niet deelnemen of volhouden. Ook is niet duidelijk wat de gevolgen voor de (welwillende) dader zijn als het slachtoffer geen medewerking wil verlenen aan herstelbemiddeling.

Een aantal artikelen wijst op het fenomeen 'net-widening'. Net-widening wil zeggen dat de invoering van alternatieve aanpakken voor jongeren met zich meebrengt dat onbedoeld méér jongeren in aanraking komen met justitie. De politie gaat dan bijvoorbeeld ineens veel meer jongeren waarschuwen of naar een herstelbemiddelingsorganisatie doorsturen dan zij anders deden. De aanname is dat er meer sociale controle ontstaat en dat daardoor mensen die anders niet in aanraking met justitie zouden komen, dat toch doen (Allard, Ogilvie & Stewart, 2007). Net-widening wordt internationaal soms gezien als negatief. Het kan ook als positief gezien worden: doordat het net wordt vergroot komen andere sociale problemen eerder aan het licht en ontstaat er meer controle. *Pritchard* (2010) heeft onder andere gekeken naar het effect van waarschuwingen en conferences in de periode van 1991-2001 in Australië. 1991 werd 96% van de jongeren naar de rechtbank gestuurd en in 2001 werd nog maar 19% naar de rechtbank gestuurd, de overige 81% kregen waarschuwingen en herstelbemiddelingsconferenties. Het aantal jongeren dat in aanraking kwam met justitie werd echter niet meer en net-widening deed zich dus niet voor. Wel werd er een significante stijging gevonden in het aantal '(suspended) detention orders', maar dit kan betekenen dat een andere vorm van 'diversion' nodig is voor jongeren die herhaaldelijk serieuze delicten hebben gepleegd. In Canada heeft men in 2003 gekeken naar de effecten van de invoering van het afbuigprogramma Youth Criminal Justice Act (Carrington & Schulenberg, 2005). Dit programma werd in 1999 ingevoerd doordat de Canadese rechtbanken te maken hadden met een 'overburden with nonserious cases' (Junger-Tas, 2006). Naar voren kwam dat er géén sprake was van 'net widening' of een toename van jeugdcriminaliteit. De nieuwe wet had als gevolg dat er een

vermindering van strafopleggingen voor meer dan een derde van kleine delicten (zoals diefstal en drugsgerelateerde delicten) te zien was, terwijl de opleggingen voor ernstigere delicten (zoals geweldpleging) gelijk bleven. In het rapport wordt geconcludeerd dat Youth Criminal Justice Act voor jongeren zeer doelmatig kan zijn. Gezien het feit dat Halt al langer bestaat in Nederland mag verwacht worden dat ZSM-jeugd geen groot ‘net-wideningseffect’ zal hebben. Het zou echter wel kunnen leiden tot meer waarschuwingen door de politie of meer boetes in plaats van Halt.

3.6 Ervaringen in Engeland

ZSM-jeugd doet sterk denken aan het Engelse model, getiteld: Criminal Justice: Simple, Speedy, Summary (CJSSS). Hoewel de titel met de vele en vergelijkbare ‘ss-en’ doet denken dat dit project als voorbeeld heeft gediend voor Nederland, lijkt dit toeval te zijn. Volgens geïnterviewden is het ZSM-gedachtegoed weliswaar niet nieuw, maar het Nederlandse systeem is geen navolging van het Engelse, en het is toeval dat beide landen vergelijkbare afkortingen gebruiken. Omdat naar het Engelse systeem een aantal malen onderzoek is gedaan en aanpassingen zijn verricht waar Nederland mogelijk gebruik van kan maken bij verdere ontwikkeling van ZSM-jeugd gaan we hier wat dieper op in.

Ook in Engeland is het doel om snel te beslissen. Binnen 24 uur nadat de zaak bij de politie is binnengekomen moet het Youth Offender Team informatie hebben verzameld over de jongere, zodat besloten kan worden over het vervolg (‘routeren’). Als de zaak voorkomt moet zoveel mogelijk informatie verzameld worden en moet de zaak zodanig worden voorbereid dat meteen kan worden overgegaan tot afdoening of bepaling van het vervolg. Bij de aanpak wordt een ‘Scaled approach’ gebruikt waarbij rekening wordt gehouden met zowel recidiverisico als zwaarte van het delict (de procedures en taakverdelingen tussen de ketenpartners zijn uitgebreid beschreven in het rapport ‘Making it count in court’ van de Youth Justice Board, 2009). In Engeland & Wales bestond de waarschuwing vanaf de zestiger jaren. De onderliggende reden daarvan was dat het grootste deel van de jeugdige delinquenten uit zichzelf stopt met het plegen van criminaliteit en dat het delictgedrag hoort bij hun opgroeiproces. Uit de praktijk bleek echter dat ook recidivisten keer op keer een waarschuwing kregen en dat er veel variatie is in de uitvoering tussen verschillende politiemensen en regio’s. Met verschillende wetten in 1993 en 1998 werd een meer bestraffend beleid ingevoerd met reprimandes en waarschuwingen. Reprimandes werden gegeven bij first offenders; een waarschuwing bij de tweede keer of bij zwaardere delicten. De politie beslist over reprimande of waarschuwing, tenzij het delict zwaarder is, dan beslist het Openbaar Ministerie. Bij waarschuwingen komt een youth offending team bijeen die gestructureerde risicotaxatie doet en de delinquent laat deelnemen aan een rehabilitatieprogramma tenzij dat niet passend geacht wordt. Dit programma wordt echter als te zwaar gezien voor het relatief lichte delict. Bovendien wordt, als de jongere het programma niet voltooit, alsnog het strafrechtstelsel in werking gezet wat kan resulteren in gevangenisstraf. Een relatief licht delict kan daardoor resulteren in een veel zwaardere straf dan wanneer het alleen door het strafrechtstelsel zou zijn gegaan (Koffman &

Dingwall, 2007). Bovendien kregen jongeren steeds opnieuw een waarschuwing (Fox, Dhami, & Mantle, 2006).

Recent is het systeem in Engeland gewijzigd en aangevuld met de Youth Restorative Disposal (YRD), een mogelijkheid die is ontworpen om snel en effectief kleine overtredingen en anti-sociaal gedrag aan te pakken. De Engelse politieagenten zien het als het ouderwetse standje van bromsnor, geven het vaak op straat en ieder geval kort na het delict. Het is niet alleen een standje maar het slachtoffer moet ook instemmen. Het heeft twee vormen: 1) direct contact tussen slachtoffer en dader onder begeleiding van de politie waarbij de dader spijt betuigt en 2) indirect contact waarbij de politie een excuusverklaring van de dader voorleest. Het biedt een alternatief voor arrestatie en andere formele justitiële interventies en kan alleen gegeven worden bij jongeren die nog geen reprimande of waarschuwing hebben gekregen en bij een licht delict (inclusief winkeldiefstal). Er is alleen lokale registratie bij de politie maar geen registratie in het officiële landelijke politiesysteem. Het kind wordt wel gemeld bij het Youth Offender Team, dat eventueel nader onderzoek kan doen naar risicofactoren.

In het volgende deel wordt ingegaan op de vier elementen van ZSM-jeugd. Per onderwerp wordt ingegaan op de mate waarin de aannames die in het vorige hoofdstuk zijn vermeld worden onderbouwd met wetenschappelijk onderzoek. Daarna wordt ingegaan op eventuele punten die nog niet zijn opgenomen in ZSM-jeugd maar, blijkend uit onderzoek, de aanpak zouden kunnen versterken.

Hoofdstuk 4

Analyse van ‘snel’

4.1 Inleiding

We gaan nu de vier kernelementen van ZSM-jeugd analyseren. Dit gebeurt door na te gaan in hoeverre de onderliggende aannames kunnen worden onderbouwd door wetenschappelijke onderzoeksresultaten en door na te gaan in hoeverre de aanpak consistent en realistisch is. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het onderdeel ‘snel’. In de volgende hoofdstukken volgen de andere elementen: selectie, slachtoffergericht en slim. In het laatste hoofdstuk volgen conclusies.

4.2 Sneller straffen

Uit onderzoek naar het beïnvloeden van gedrag door middel van straffen en belonen blijkt dat straffen effectief kan zijn, onder bepaalde voorwaarden. Straf is doorgaans effectiever wanneer het zo snel mogelijk na het ongewenste gedrag plaatsvindt. Dit ondersteunt het doel van ZSM-jeugd om sneller te handelen. Of dit effect ook op langere termijn, dus bij bijvoorbeeld recidivemetingen na een of twee jaar duidelijk is, is de vraag. Uit Nederlandse twee onderzoeken (Van der Werf, 1979; Bosker, 1997; beide in: Van Noije & Wittebrood, 2008) onder volwassen daders kwam naar voren dat de snelheid van de straf niet van invloed was op recidive. Uit (internationaal) onderzoek (vaak naar verkeersgedrag) komt naar voren dat onmiddellijke bestraffing doorgaans beter werkt dan uitgestelde bestraffing (Van der Pligt, Koomen & Harreveld, 2008). Het effect van straffen wordt echter door een aantal factoren beïnvloed. Het effect van straffen is groter wanneer het straffen *consistent* plaatsvindt: iedere keer dat het gedrag plaatsvindt. De pakkans is van groot belang en is een betere voorspeller van gedrag dan de hoogte van de straf. Daarnaast is *variatie* in het strafaanbod effectief. Er moet wel consequent gestraft worden maar hoe meer vormen van negatieve consequenties geassocieerd worden met bepaald gedrag, des te duurzamer het effect en des te groter de kans op generalisatie van het aangeleerde (Van der Pligt, Koomen & Harreveld, 2007; in: Plaisier & Van Ditzhuijzen, 2009). Dit pleit voor een systeem met bijvoorbeeld reprimandes, waarschuwingen, boete, Halt, etc. Het lijkt niet effectief om steeds weer eenzelfde waarschuwing te geven (dat is niet consequent). In Engeland en Australië bestond de mogelijkheid om herhaaldelijk het zelfde type waarschuwingen te geven; beide systemen zijn daarvan afgestapt maar hanteren nog wel verschillende typen waarschuwingen (Juvenile Justice Review Report, 2010). Wat als straf ervaren wordt kan echter tussen personen verschillen. Zo kan ‘een standje van bromsnor’ ervaren worden als straf maar ook de straf zelf. De straf moet aansluiten bij de beleving van de dader. Een kanttekening is dat er verschillende momenten van strafervaring kunnen zijn:

bijvoorbeeld het moment dat de straf dreigt of het moment dat de straf wordt uitgevoerd. Uit onderzoek naar Halt bleek dat recidive van Halt-jongeren lager was wanneer er meer tijd verstreek tussen het verhoor op het politiebureau en het eerste gesprek met een Halt-medewerker (gemeten tot 2 maanden); de onderzoekers geven aan dat de strafdreiging mogelijk remmend werkt (Ferberda et al, 2006). Of dit ook nog geldt als de tenuitvoerlegging pas na een half jaar of jaar plaatsvindt is niet duidelijk; de literatuur duidt er op dat over het algemeen sneller straffen effectiever is. Volgens de geïnterviewden kan de tenuitvoerlegging van straffen verder versneld worden (het kan soms een jaar duren voordat de straf wordt uitgevoerd) maar dit maakt geen onderdeel uit van ZSM-jeugd.

Op de lange termijn heeft *belonen* van gewenst gedrag in het algemeen een groter effect dan straffen. Hoewel het strafrechtstelsel uit de aard der zaak wel moet straffen, pleit dit voor een aanpak die een straf zo veel als mogelijk combineert met beloning. Bijvoorbeeld door het geven van een complimentje bij het voltooien van een taakstraf of bij het streven om excuus aan te gaan bieden aan het slachtoffer. Op scholen is bijvoorbeeld met succes geprobeerd om schoolverzuim tegen te gaan door middel van beloning voor aanwezigheid in plaats van straffen voor spijbelen (Van der Steeg & Webbink, 2006; in: Plaisier, 2007).

Harder straffen werkt meestal niet. Hoewel veel mensen denken dat harder straffen werkt, blijkt al jaren uit onderzoek dat harder straffen en met name opsluiten een marginaal of averechts effect hebben op de criminaliteitscijfers (Presidents' Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, 196; Tonry, 1995; Howell, 1997; in: Junger-Tas, 2006).

4.3 Sneller beslissen

Met de vijf Kalsbeeknormen wordt beschreven hoe snel handelingen in het jeugdstrafrechtstelsel moeten zijn verricht. Deze houden in dat in 80% van de zaken de volgende norm behaald moeten worden: 1) na eerste verhoor politie LOF binnen 7 kalenderdagen bij Halt, 2) na eerste verhoor politie binnen 2 maanden start Halt-werkzaamheden, 3) na eerste verhoor politie binnen 30 dagen proces-verbaal bij OM, 4) na eerste verhoor politie binnen 3 maanden beoordeeld door het Openbaar Ministerie bij een OM-afdoening, 5) na eerste verhoor politie binnen 6 maanden eindvonnis door de rechtbank. Uit onderzoek blijkt dat er sinds 2001 een grote verbetering is gerealiseerd maar dat landelijk in 2008 bij geen van de vijf Kalsbeeknormen de norm van 80% gerealiseerd wordt. Met name op de vijfde Kalsbeeknorm valt het resultaat nog tegen (54%) (Andersson Elffers Felix, 2009). Het streven om verder te versnellen, met name bij OM en ZM, wordt dan ook ondersteund door de feiten.

Om te versnellen zullen ketenpartners (politie, OM en Raad voor de Kinderbescherming) samen een ketenoverleg vormen dat ook buiten kantooruren beschikbaar zal zijn voor overleg (niet per sé in fysieke aanwezigheid, maar wel bereikbaar), zodat nu binnen zes uur wordt besloten over routing. Zij achten zichzelf in staat om met behulp van informatie uit de beoogde methoden:

PVM en Preselect, te kunnen beslissen. De onderbouwing daarvoor blijkt uit het feit dat deze methoden recent zijn ontwikkeld op grond van wetenschappelijk onderzoek (zie het proefschrift van Van der Put uit 2011, over het LIJ). Door middel van de combinatie over de zwaarte van het delict en de risicofactoren blijft een persoonsgerichte aanpak gehandhaafd, met uitzondering van overtredingen en Halt-waardige delicten, waarbij alleen op grond van het feit wordt gehandeld.

4.4 Uitvoerbaarheid

Voorwaarde voor snellere uitvoering is dat een *PVM en LIJ-preselect* binnen 6 uur na het constateren van het delict door de politie gereed zijn. De geïnterviewde ketenpartners geven aan dat er geen signalen zijn dat dit niet zal lukken. Wel zullen medewerkers geschoold moeten worden in afname van de instrumenten (wat ook het geval zou zijn zonder ZSM-jeugd omdat de invoering van deze methoden al beoogd was). In Engeland (waar men binnen 24 uur informatie van de politie zou moeten krijgen) bleek dat het niet altijd lukte om de informatie op tijd te verstrekken. Bovendien bleek het moeilijk om de cultuur aldaar om te buigen, van het gebruikelijke wachten op informatie van een ketenpartner, naar een meer pro-actieve houding: “We are ground down by habit, which means that we don’t go chasing information on young people, we never have, we just respond when we get it” (Keightley-Smit & Francis, 2007). Dit risico kan zich ook in Nederland voordoen.

Het risico bestaat tevens dat het Openbaar Ministerie geen tijd geeft om het onderzoek af te wachten en op grond van de geringe ernst van het delict overgaat tot alternatieve afdoening, terwijl er wel risicofactoren aanwezig zijn. Dit risico lijkt volgens de geïnterviewden echter beperkt te zijn doordat bij recidivisten doorgaans al een eerder risicotaxatierapport in het dossier zit. Bovendien is in het procesontwerp van de uitvoering van het LIJ opgenomen dat de Raad van de Kinderbescherming betrokken is bij de eerste afweging en op dat moment kan aangeven naar welke jongeren nader onderzoek nodig is. Dit risico bestaat ook los van ZSM-jeugd bij de implementatie van het LIJ, maar zou vergroot kunnen worden doordat ZSM-jeugd meer druk op versnelling van procedures legt. Het lijkt dan ook essentieel om vanaf het begin van de invoering van ZSM-jeugd te monitoren of dit proces daadwerkelijk loopt zoals beoogd, omdat door de druk om snel te beslissen onbewust het gevoel kan ontstaan dat er geen tijd vrijgemaakt kan worden voor nader onderzoek.

Is het mogelijk om sneller te beslissen dan nu het geval is? Een voorwaarde daarvoor is volgens de geïnterviewde ketenpartners is dat de Officieren van Justitie snel kunnen beslissen. Op dit moment is dat niet altijd het geval. Een verbeterde voorbereiding zal dit moeten bevorderen. Daarnaast geven de geïnterviewden aan dat meer gevraagd zal worden van een officier om de gewenste regie te nemen en meer te sturen en wordt gepleit voor inzet van jeugdofficieren. De deskundigen geven aan dat specifieke kennis over jeugdcriminaliteit essentieel is om snel en goed te kunnen beslissen over jeugdige delinquenten; specifieke kennis over de ontwikkeling van jeugdigen is nodig om een afweging te kunnen maken tussen de feiten over het delict en de feiten over de dader. Momenteel

zijn er echter zeer weinig jeugdofficieren in dienst en is daar dus in ieder geval op de korte termijn een capaciteitstekort te verwachten voor ZSM-jeugd.

Als goed opgeleide jeugdofficieren beschikbaar zijn, kunnen zij door middel van snelle besluitvorming administratieve processen voorkomen, zo geven de deskundigen aan (geen volledig PV en geen OM, advocaat, griffier nodig als de zaak naar Halt gaat, geen raadsonderzoek als de zaak geseponeerd wordt), en houden de ketenpartners tijd over voor zwaardere zaken. Of dit inderdaad zo is zal moeten blijken. In Engeland blijkt uit onderzoek dat de Engelse tegenhanger van het ZSM-overleg niet altijd leidt tot sneller besluiten. In Nederland bestaat ook het risico dat ZSM-jeugd leidt tot meer overleg, wanneer er een ZSM-overleg komt naast een al bestaand JCO en/of overleg in Veiligheidshuizen. Ook de geïnterviewden geven aan dat dit een reëel risico is. Volgens hen kan dit risico verminderd worden door het maken van goede procesafspraken. Deze moeten nog uitgewerkt worden.

Een ander risico dat werd gesignaleerd door de geïnterviewden betreft de *bereikbaarheid* van medewerkers voor ZSM-overleg. Het wordt betwijfeld of medewerkers altijd fysiek bereikbaar moeten zijn voor ZSM-overleg, terwijl zij dan wellicht voor niets zitten te wachten (met name op regionale lokaties waar maar weinig delicten gepleegd worden). De noodzaak voor fysieke aanwezigheid kan verminderd worden door middel van moderne middelen als skypeverbindingen. Of het organisatorisch mogelijk is en financieel haalbaar om ook buiten kantooruren bereikbaar te zijn, moet nog geheel worden uitgewerkt.

4.5 Nog sneller?

Er lijkt ook *extra versnelling* mogelijk die niet in ZSM-jeugd is opgenomen, namelijk dat wanneer uit PVM en Preselect blijkt dat de jongeren een licht recidiverisico heeft en het gaat om een licht delict, de politie de jongeren direct doorstuurt naar Halt (in plaats van de zaak door te sturen naar ZSM-jeugd). Dit gebeurt bij Halt-waardige zaken maar niet voor de niet-Haltwaardige delicten waar het Openbaar Ministerie met haar discretionaire bevoegdheid over kan besluiten toch naar Halt te sturen. Gezien het feit dat het toch om een licht recidiverisico gaat zou het tijd schelen als de politie hier direct over kan besluiten. Hoe meer delicten in die zin als Halt-waardig worden gezien, hoe sneller ZSM-jeugd kan werken. Gezien het feit dat de definitie van 'licht' in verschillende landen erg verschilt en het niet geheel duidelijk is op welke factoren de afbakening nu op is gebaseerd, is hier wellicht nog winst te behalen. Het Openbaar Ministerie is hier echter geen voorstander van, omdat bij dit type zaken de bewijsbaarheid lastiger is dan bij Halt-waardige zaken. Gezien de literatuur en de ervaringen in Engeland kan een experiment hier echter toch interessant zijn.

Hoofdstuk 5

Analyse van ‘selectief’

5.1 Selectie: ‘Licht als het kan, zwaar als het moet’

Uit onderzoek naar effectiviteit van strafrechtelijke aanpakken blijkt dat een van de essentiële aspecten het ‘risicoprincipe’ is (Andrews, 2010; Van der Put, 2011; Andrews & Bonta, 2006; Gendreau et al, 2006, in: Lipsey & Cullen, 2007). Dit houdt in dat de intensiteit van de aanpak gerelateerd moet zijn aan het recidiverisico van de individuele dader: hoe hoger het risico, hoe intensiever de aanpak. De grootste effecten worden behaald bij degenen met een matig of hoog recidiverisico; zij hebben meer behandeling nodig en zij hebben ook meer ruimte om te verbeteren (Andrews et al., 1990; Dowden & Andrews, 2000; Lowenkamp et al., 2006, in: Lipsey & Cullen, 2007; McLaren, 2000). Er moet dus, net zoals in ZSM-jeugd wordt beoogd, maatwerk geboden worden door onderscheid te maken tussen delinquenten met een klein danwel grotere kans op herhaling van het delictgedrag. Onderzoekers adviseren om geen intensieve aanpak aan te bieden aan delinquenten met een laag risico. Dit ondersteunt dus het adagium ‘licht als het kan, zwaar als het moet’, waarbij ‘als het kan’ betekent dat het gaat om jongeren met een laag recidiverisico. Ook wordt geadviseerd om delinquenten met een laag risico niet te laten interacteren met delinquenten met een hoger risico. Er is nog onvoldoende bekend over de benodigde inhoud van de interventies, en de invloed van opleiding, supervisie en monitoring en de benodigde intensiteit van de behandeling (‘treatment dosage’).

Afbuigprogramma’s met weinig intensieve inhoud zoals waarschuwingen of herstelbemiddeling worden door onderzoekers het meest geschikt geacht voor first offenders of delinquenten met een laag recidiverisico. Intensieve en dure interventies kunnen het best gericht worden op jongeren met een hoge recidivekans. (Allard, Ogilvie & Stewart, 2007). Voor jongeren met een hoger risico moet de aanpak gericht worden op de criminogene behoeften en niet op zaken die niet gerelateerd zijn aan het delictgedrag. ‘It is silly to concentrate on low risk cases, to target noncriminogenic needs predominantly, and to eschew cognitive social learning influence strategies’ (Andrews, 2010).

5.2 Besluitvorming op basis van delict en risico

De besluitvorming binnen ZSM-jeugd op basis van de combinatie van delict en recidiverisico. Aanwijzingen voor strafmaten voor delicten zijn opgenomen in de Richtlijn voor Strafvordering Jeugd die op 1 november 2011 in zal gebeuren werking is getreden. Bij het geven van de strafmaat

moet het Openbaar Ministerie nadrukkelijk de risicofactoren en het advies van de Raad voor de Kinderbescherming daarover meewegen. Omdat de Richtlijn een tabel bevat met strafmaten per delict, waar niet meer van risicofactoren gesproken wordt, kan dit de indruk wekken dat het toch vooral om het delict gaat.

Uit onderzoek in Engeland bleek dat hoewel de politie wel een instructie had bij de beoordeling van de zwaarte van het delict, zij die niet altijd gebruikte maar op grond van de eigen perceptie van de attitude van de jongeren bepaalde of zij een reprimande of waarschuwing gaven. Dit risico kan ook op de loer liggen bij ZSM-jeugd en monitoring van de besluitvormingsprocessen is dan ook essentieel. Het gaat dan om monitoring van de kenmerken van de jongeren die binnenkomen, de beslissingen die worden genomen en de afwegingen voor die beslissingen.

Recidiverisico wordt ingeschat met het recent ontwikkelde risicotaxatie-instrument LIJ. Het LIJ is ontwikkeld op basis van wetenschappelijk onderzoek (Van der Put, 2011) en sluit aan bij bovenstaande (verdere validering zal de komende jaren volgen). Wederom in Engeland bleek dat medewerkers die daar het risicotaxatie-instrument moesten afnemen, daar niet altijd het nut van inzagen, de benodigde tijd (in Engeland 2 uur, in Nederland is dat 20 minuten voor ‘pre-select’ dat door de politie wordt afgenomen) te lang vonden duren zodat zij vaak hun aanpak niet baseerden op de risicotaxatie maar op hun eigen professionele inzicht en normen en ideeën (Keightley-Smit & Francis, 2007). Dit risico is ook mogelijk bij het LIJ en wordt ook door de ketenpartners, met name de Raad voor de Kinderbescherming, gesignaleerd. De angst bestaat dat bij tijdsgebrek toch wordt besloten om op grond van professioneel inzicht te handelen (bv. bij een licht delict maar hoog risico toch snel afdoen uit efficiency-overwegingen), terwijl uit onderzoek blijkt dat het voorspellend vermogen van de gemiddelde professional minder betrouwbaar is dan dat van gestructureerde instrumenten (Mohahan, 1984, Lodewijks, 2008; Bonta, 2007; Campbell et al., 2007; allen in: Plaisier & Van Ditzhuijzen, 2008; Van der Put, 2011). Op dit punt is monitoring dan ook essentieel. Zowel politiemensen, raadsmedewerkers als officieren van justitie moeten goed worden opgeleid in de theorie achter de instrumenten om de gewenste cultuuromslag te bereiken en een gemeenschappelijk denkkader te krijgen. Op dit moment zijn er nog verschillen zichtbaar: in stukken van de Raad die voor deze planevaluatie werden bestudeerd wordt de nadruk op risicofactoren gelegd en in stukken van het Openbaar Ministerie op het delict.

5.3 Belangrijk bij de bejegening

Bij de *bejegening* van jeugdige delinquenten moet rekening gehouden worden met hun ontwikkelingsfase. Onderzoek (De Haan & Heilkema, 2005) laat zien dat minderjarigen niet of nauwelijks in staat zijn om volwaardig deel te nemen aan een ‘volwassen’ strafproces, zeker als rekening wordt gehouden met het feit dat veel jongeren die voor de rechtbank moeten verschijnen achterlopen in hun intellectuele en emotionele ontwikkeling. Zij zijn tevens nauwelijks in staat om tijdens een strafproces de morele emoties (spijt en berouw) te tonen die van hen worden

verwacht. Dit wordt verklaard doordat minderjarigen pijnlijke emoties moeilijk kunnen verdragen en daarom een toevlucht nemen tot afweermechanismen. Het niet tonen van berouw moet daarom door het ZSM-overleg niet worden opgevat als ‘een teken van verderfelijkeit’, omdat het evengoed ook een uitdrukking kan zijn van de (angst)gevoelens die passen bij de jeugdige leeftijd van een verdachte. Om dezelfde reden zouden ook niet zomaar zonder meer conclusies moeten worden getrokken ten aanzien van de (on)mogelijkheid om de jongere op korte of langere termijn te resocialiseren.

Doordat ZSM-jeugd nadrukkelijk focust op snellere afhandeling kan het risico bestaan dat politie en OM ook in hun bejegening nog sneller en directer dan nu optreden. Dit brengt echter risico's met zich mee. Directe communicatie zoals het sec en koel overbrengen van een mededeling als ‘uw zoon heeft gestolen’ leidt in culturen zoals Marokko en Turkije, waar men meer relationeel communiceert dan in de Nederlandse cultuur, vaak tot een ontkenning en weigering mee te werken⁶. Door Pinto (1990) wordt onderscheid gemaakt tussen F-culturen en G-culturen. Culturen zijn niet geheel F of G maar kunnen ergens tussen de twee uitersten gerangschikt worden. Nederland valt over het algemeen meer binnen G; culturen zoals Marokko en Turkije meer binnen F; maar de cultuur in Staphorst zou ook meer onder F vallen. F-culturen hebben een fijnmazige structuur van gedragsregels. Het individu heeft weinig ruimte om zijn eigen gedragsregels te creëren. Mensen in F-culturen zijn bij conflicten doorgaans ontwijkend en niet-confronterend en zij gebruiken liever impliciete communicatiecodes. G-culturen hebben een grofmazige structuur van gedragsregels, wat individuen in G-culturen meer vrijheid van gedrag geeft. Zij geven vaak de voorkeur aan directe confrontatie en snelle beëindiging van conflictsituaties. In F-culturen is de communicatie meer relationeel, terwijl die in G-culturen meer inhoudelijk is. In F-culturen is het zeer gewoon om tussenpersonen te gebruiken om contacten gemakkelijker te laten verlopen en mogelijk pijnlijke confrontaties te voorkomen. Openlijke confrontaties worden zo mogelijk vermeden, men maakt gebruik van intermediairs. Bij het geven van waarschuwingen door de politie of doorverwijzingen naar Halt of het Openbaar Ministerie zou rekening gehouden kunnen worden met deze aspecten. Door de ZSM-focus op snellere afhandeling, kan het risico bestaan dat politie en OM onbewust ook in hun bejegening sneller en directer dan nu optreden. Dit kan gezien de onderzoeksliteratuur leiden tot juist meer ontkenning, vooral bij jongeren uit F-culturen, waardoor zij relatief vaak terecht kunnen komen in het strafrechtstelsel, terwijl jongeren uit G-culturen met vergelijkbare delicten en omstandigheden een alternatief geboden wordt⁷. De selectie bij ZSM-jeugd kan dan onbedoeld oneerlijk werken voor verschillende groepen.

⁶ De boodschap indirect overbrengen kan door een aanloop te nemen, een wat uitgebreidere introductie te hanteren, met steeds concretere toespelingen op het te behandelen onderwerp. In bijlage 2 is een korte toelichting over dit onderwerp opgenomen.

⁷ Van Marokkaanse jongens is al bekend dat zij een relatief grote kans hebben om strafrechtelijk geplaagd te worden in een Justitiële Jeugdinrichting. De preventief gehechte Marokkaanse jongens die werden onderzocht door Stevens, Veen & Vollebergh (2009) bleken een minder ernstig risicoprofiel te hebben dan de preventief gehechte Nederlandse jongens. De Jong (2007) geeft aan dat het gedrag van jongeren niet vanuit cultuurverschillen moet worden verklaard omdat volgens hem probleemgedrag van Marokkaanse jongens niet wordt veroorzaakt door de gedragsregels van de Marokkaanse cultuur maar door de gedragsregels van de

5.4 Nog lichter?

De ‘licht als het kan, zwaar als het moet’-benadering zou sterker kunnen worden doorgevoerd. Namelijk door een *extra mogelijkheid* in te voegen voor de aanpak van lichte misdrijven, vergelijkbaar aan het Engelse stapsgewijze systeem: eerst een informele waarschuwing van de politie en excuus aanbieden aan het slachtoffer, dan een waarschuwing, dan een boete (of twee) of Halt en dan pas OM. Uit een recente kleine procesevaluatie in Engeland (Rix, Skidmore, Self, Holt, & Raybould, 2011) bleek dat de ‘standjes met excuus’ (YRD’s) veel minder tijd in beslag namen dan de alternatieve (traditionele) afhandelingen⁸. Ook kunnen YRD’s gegeven worden door politiemensen met een minder lage rang dan nodig voor het geven berispingen, waardoor politiemensen met hogere functies vrijgesteld worden. Uit het onderzoek bleek dat zowel politie als slachtoffers tevreden waren over deze mogelijkheid. Alle slachtoffers in deze studie stemden in. Zij gaven aan dat zij enkel een verontschuldiging wensten van de jeugdige dader, en zeker geen strafblad of formele procedure voor een ‘silly mistake’. Uit ander onderzoek naar welke sancties burgers prefereren blijkt overigens dat er een grote variatie is; er zijn burgers die relatief licht willen straffen en er zijn burgers die relatief zwaar willen straffen, de geprefereerde strafzwaarte loopt vaak ver uiteen (Ruiter, Tolsma, De Hoorn, Elffers, Van der Laan, 2011).

Bij een dergelijke aanpak met meer varianten voor lichte delicten bestaat volgens sommige geïnterviewden het risico dat jongeren die een licht delict plegen maar wel een hoog risico hebben, niet meteen als zodanig herkend worden. Andere landen lijken dit risico te nemen omdat het een nóg grotere ontlasting van het strafrechtstelsel betekent en bovendien veel goedkoper is. Een ander argument is dat de kleine groep jongeren met een hoog risico al snel terugkomt, en dan alsnog een passende aanpak kan worden gekozen. Bovendien sluiten sommige landen jongeren bepaalde kenmerken uit van deze lichte aanpak op grond van het feit dat deze voorspellend zijn voor recidive: zo wordt voor kinderen die op jonge leeftijd al in aanraking komen met de politie wel meteen bij de eerste kennismaking risicotaxatie gedaan, evenals voor kinderen die een geweldsdelict plegen. Op grond van de gegevens van het LIJ zou ook in Nederland bepaald kunnen worden welke factoren moeten worden uitgesloten van een nog lichtere aanpak. Zoals eerder vermeld is er tussen verschillende landen een grote variatie aan delicten die als ‘licht’ worden gezien. Voor zover echter bepaald kan worden welke delicten danwel andere factoren voorspellend zijn voor recidive, kan daar rekening mee worden gehouden. Daarnaast kunnen delicten uiteraard als zwaar worden gezien vanwege de grote impact op de onrust in de samenleving, zoals zedendelicten.

Het geven van meer vormen van straf zoals een standje en daarna een formele waarschuwing kan ook worden onderbouwd met literatuur. Het aanbieden van alternatieven heeft een positief effect,

straatcultuur van achterstandswijken. De Marokkaanse jongeren op straat voeden elkaar op. Dit sluit niet uit dat zij daarbij gebruik maken van communicatievormen en gedragsregels die meer in een F-cultuur of juist meer in een G-cultuur voorkomen. De politie kan hier, als zij de verschillen herkent, rekening mee houden.

⁸ Benodigde tijd voor een berisping was 11 uur; voor een YRD conference 2.5 uur en voor een ‘street YRD’ (1 uur).

namelijk het voorkomen van Learned Helplessness (Seligman, 1972, in: Plaisier & Van Ditzhuijzen, 2009). Ook is pedagogische literatuur over de relatie tussen probleemgedrag en opvoedvaardigheden van ouders relevant. Onder deze vaardigheden verstaat men veelal *ondersteuning* (warmte en responsiviteit) en *controle*. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen restrictieve controle (straf, verbieden en gebieden, dreigen) en autoritatieve controle (verantwoordelijkheid van kind voor zijn gedrag eisen en aanmoedigen, supervisie, grenzen en regels stellen, wijzen op gevolgen van gedrag). De autoritatieve benadering lijkt meer effect te hebben dan de restrictieve controle (Vandemeulebroecke, Van Crombrugge, Janssens & Colpin, 2008; Shucksmith, Hendry & Glendinning, 1995). Dit zou pleiten voor een autoritatieve benadering door de politie als deze wordt uitgevoerd als het aanmoedigen van gewenst gedrag, wijzen op de gevolgen, en het kind verantwoordelijk stellen, maar niet in een bestraffende of bedreigende manier⁹. Buitenlands onderzoek van Haigh (2007), gebaseerd op 25 interviews met jonge delinquenten, liet zien dat het merendeel aangeeft dat het ontvangen van een waarschuwing overkwam als niet-veroordelend en steunend. Ander onderzoek liet zien dat zowel delinquenten als de politie waarschuwen ook als een bestraffing zien (Lee, 1995; Puech & Evans, 2001; in Koffman & Dingwall, 2007). Uit de evaluatie van Halt kwam ook naar voren dat enkel het gepakt worden al effectief leek te zijn (Ferberda, Van Leiden, Arts & Hauber, 2006)¹⁰.

5.5 Meer discretionaire bevoegdheid

Voor ZSM-jeugd wordt geen wijziging toegepast in de definitie van wat Halt-waardige zaken zijn. Wel wil het Openbaar Ministerie vaker haar discretionaire bevoegdheid gebruiken om te besluiten jongeren met bepaalde delicten die niet in eerste instantie Halt-waardig zijn, alsnog naar Halt door te sturen en/of een boete te geven. Wat zijn daarvan de gevolgen? Er zullen meer verschillende delicten naar Halt gaan, maar wel wordt beoogd dit alleen te doen bij jongeren die een laag recidiverisico hebben. De doelgroep die via de discretionaire bevoegdheid van het OM bij Halt terecht komt zijn de jongeren met een laag recidiverisico (blijkend uit het LIJ). Deze jongeren kregen voorheen vaak een werkstraf. Harde bewijzen van de verschillen in effectiviteit van de werkstraf voor verschillende jongeren zijn er niet (Alberda, Drost & Wartna, 2010). Geïnterviewden betwijfelen of de werkstraf effectiever zal zijn voor jongeren met een laag risico dan de Halt-aanpak. Inhoudelijk sluit dit aan bij het feit dat jongeren met een laag recidiverisico geen intensieve aanpak nodig hebben.

⁹ Uit onderzoek van Kuczynski (1982) blijkt dat kinderen minder snel afgeleid raken wanneer ze zijn voorgelegd over de gevolgen van hun gedrag voor henzelf en voor anderen. Dus: verwacht mag worden dat een waarschuwing effectiever is wanneer de gevolgen verbaal zijn toegelicht. Bovendien blijkt dat wanneer uitgelegd wordt dat het gedrag consequenties heeft voor een ander (en niet alleen voor het kind zelf), kinderen meer geneigd zijn een verbod vanuit een interne motivatie na te leven dan wanneer er alleen consequenties zijn voor henzelf (Kuczynski, 1982).

¹⁰ Vermeldenswaardig in dit licht is dat PvdA en D66 (Recourt & Berndsen, 2011) een wetsvoorstel willen indienen om een gele kaart in te voeren als waarschuwing. Als hetzelfde gedrag binnen een jaar weer gebeurt volgt een boete. Dit verhoogt volgens hen de duidelijkheid voor burgers en eenduidigheid van uitvoering en kan gepaard gaan met minder administratieve lasten. Het wetsvoorstel is gericht op kleine overtredingen (bijvoorbeeld fietsen zonder licht).

De vraag of een boete even effectief of effectiever zal zijn dan een werkstraf danwel Halt is niet te beantwoorden. Er is weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van boetes (Rosier, 2011). Wel blijkt uit onderzoek van het WODC (Moolenaar, Zuidema & De Boer, 2011) dat 35% van de recente daling van het aantal boetes (bij met name snelheidsovertredingen door volwassenen), verklaard kan worden door gedragseffecten: de boetes hebben een geleid tot een sterker bewustzijn van automobilisten van de pak- en sanctiekans, wat heeft geleid tot minder hard rijden. Bij dit gedrag (van volwassenen) hebben boetes dus wel degelijk effect. Uit ander onderzoek blijkt overigens dat het vooral gaat om het daadwerkelijk krijgen van de boete (de pakkans), niet om alleen de dreiging (Van der Pligt et al., 2007). Het is de moeite waard om na te gaan wat het effect van boetes op jongeren is, in vergelijking tot andere maatregelen of straffen. Wel is het van belang om daarbij de situatie van de dader in ogenschouw te nemen (heeft de jongere geld of juist schulden?) om te voorkomen dat de boete juist leidt tot verergering van risicofactoren. Hoewel het niet duidelijk is of er een causaal verband is tussen schuldenproblematiek en crimineel gedrag verdient dit punt wel aandacht (Hoeve, Jurrius, Van der Zouwen, Vergeert, Voogt & Stams, 2011; Wiersema, 2011).

Jongeren met midden of hogere recidiverisico's hebben een aanpak nodig die meer intensief en inhoudelijk is en een leer- of behandellement bevat. Ook op grond van een impactanalyse van werkstraffen werd geadviseerd om aan jongeren met hogere recidiverisico's minder kale werkstraffen te geven maar meer inhoudelijke aanpakken om hun gedrag te beïnvloeden (Van de Grift, Van Hoof & Jongebreur, 2010). Om gedrag te veranderen moet de inhoud gericht zijn op de factoren die gerelateerd zijn aan het delictgedrag; voor de één is dit impulsbeheersing, bij de ander is het een criminele vriendenkring, bij anderen zijn het werkvaardigheden (zie ook Van der Put, 2011). Uit interviews komt naar voren dat de Raad voor de Kinderbescherming op grond van het LIJ vaak werkstraffen adviseert en/of doorverwijzing naar de vrijwillige hulpverlening, terwijl het Openbaar Ministerie vaker jeugdreclassering zou willen inzetten. De ketenpartners zijn hier nu over in gesprek. Op grond van de onderzoeksliteratuur zou eerder gekozen moeten worden voor hulpverlening buiten justitie omdat afbuigen van het strafrechtstelsel, zoals eerder beschreven, effectiever is. Mogelijk kan de maatregel oproeiondersteuning hier een rol spelen (die is bedoeld voor situaties waarin er nog geen ernstige recidiverisico is maar waar ouders wel onvoldoende zorg accepteren).

Volgens de theorie zouden daarnaast ook jongeren die een laag risico hebben maar wel een zwaar delict pleegden, een lichte straf kunnen krijgen zoals Halt. Dit wordt echter niet passend geacht vanwege het feit dat het strafrecht niet alleen is gericht op recidivevermindering maar ook op vergelding en normbevestiging.

Halt wil aan de huidige afdoening meer herstelcomponenten toevoegen zodat de straf zwaarder geacht wordt en daarmee ook voor de wat zwaardere delicten via de discretionaire bevoegdheid kan worden opgelegd. Inhoudelijk gezien is hier geen reden toe: het gaat om jongeren met een

laag risico; de inhoud van de straf moet dan ook zeer beperkt zijn. Ook de RSJ (2011) pleitte op grond van de besproken onderzoeksresultaten juist voor inperking van de Halt-waardige feiten in plaats van uitbreiding. De RSJ adviseert om alleen delicten waarbij schade vergoed kan worden als Halt-waardig te benoemen en de Halt-aanpak puur herstelgericht te maken.

Hoofdstuk 6

Analyse van ‘slachtoffergericht’

6.1 Aansluiting bij wet- en regelgeving

Een benadering die slachtoffergericht is sluit aan bij verplichtingen voor Nederland die voortvloeien uit het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). Het comité voor de rechten van het kind heeft op 2 februari 2007 een General Comment ‘Childrens rights in juvenile justice’ uitgevaardigd, waarin uitgebreid wordt ingegaan op de wijze waarop het jeugdstrafrecht moet worden vormgegeven (RSJ, 2011). Ook de RSJ beveelt aan de plaats van herstelrecht in het jeugdstraf(proces)recht nader te onderzoeken (RSJ, 2011), omdat het uit gaat van het belang van het slachtoffer, tot doel heeft schade te herstellen, een gunstige uitwerking kan hebben op daders en de beginselen die uit het IVRK voortvloeien (detentie als laatste middel, het bevorderen van buitengerechtelijke afdoening, de pedagogische grondslag als beginsel) een basis geven voor het werken met herstel (RSJ, 2011).

6.2 Wat houdt herstelbemiddeling in?

Een slachtoffergerichte aanpak wordt vaak herstelbemiddeling genoemd. Herstelbemiddeling kan gedaan worden op uiteenlopende manieren, bijvoorbeeld door het aanbieden van excuus aan het slachtoffer (mondeling of per brief), het voeren van een gesprek tussen dader en slachtoffer in aanwezigheid van een bemiddelaar (mediation), of in aanwezigheid van familie van dader en slachtoffer (conferencing), door het herstellen van schade (repareren, schoonmaken) of het betalen van een schadevergoeding. Daarnaast zijn er verschillende factoren die van invloed kunnen zijn, zoals in ieder geval: het type delict, maar ook de combinatie van personen (een jeugdige dader met een volwassen slachtoffer, jeugdige dader met een jeugdig slachtoffer; een volwassen dader met een jeugdig slachtoffer of twee volwassenen) en het aantal daders en slachtoffers. Door al deze verschillen, die in de onderzoeksrapporten niet altijd even duidelijk worden onderscheiden, en door het feit dat de meeste onderzoeken over volwassen slachtoffers gaan is het lastig om het beschikbare onderzoek te wegen en te interpreteren. De volgende resultaten moeten dan ook met voorzichtigheid geïnterpreteerd worden.

6.3 Leidt herstelbemiddeling tot minder recidive dan een ‘gewone’ straf?

In het algemeen lijkt herstelbemiddeling de kans op recidive te verminderen (o.a., Bergseth & Bouffard, 2007; Bradshaw, Roseborough, & Umbreit, 2006). Zo vonden Bradshaw et al. (2006) dat jeugdige delinquenten die herstelbemiddeling kregen 34% minder recidiveerden dan jeugdige

delinquenten die een 'normale' straf kregen. Blad (2011) bespreekt een drietal effectstudies van herstelbemiddeling die allen een gunstig effect hadden op recidive(vermindering). Echter, in een van de onderzoeken ging het om de evaluatie van een vorm van herstelbemiddeling ('Echt Recht'; slachtoffer-dadergesprekken) waarbij het slachtoffer en de dader elkaar al kenden (71% kende elkaar al).

Het onderzoek naar de effecten van herstelbemiddeling op recidive kampt zoals gezegd met een aantal methodologische problemen. Zo worden er verschillende definities van recidive gehanteerd, zijn de meetperiodes vaak kort (soms een half jaar) en verschillen de studies onderling in design. Bradshaw, Roseborough en Umbreit (2006) noemen dat de sterkte van het effect van herstelbemiddeling op recidive kleiner is in studies met een betere methodologie. Meestal is er geen sprake van random toewijzing aan herstelbemiddeling versus een andere afdoening, wat het trekken van conclusies lastig maakt. Herstelbemiddeling zou vaker aangeboden kunnen worden aan bepaalde typen daders, maar daarnaast kunnen ook zelf-selectie-effecten van de kant van de dader een rol spelen. Aanwijzingen hiervoor zijn dat jonge delinquenten in de herstelbemiddelingsgroep vaker vermogensdelicten pleegden (Richards, 2010; De Beus & Rodriguez, 2007), minder zware delicten pleegden en vaker first offender waren dan jongeren in de vergelijkingsgroep (Bergseth & Bouffard, 2007).

De gevonden effecten op recidive zijn niet altijd goed te interpreteren omdat het delictgedrag van jongeren over de tijd doorgaans 'van nature' afneemt. Het delictgedrag wordt gezien als onderdeel van het groeiproces. In dit licht is het extra opvallend en zorgwekkend dat verschillende onderzoeken noemen dat de recidive in de groep jongeren die herstelbemiddeling kreeg, toeneemt over tijd (Bergseth & Bouffard, 2007; Nugent, Williams, & Umbreit, 2007). Dit betekent dat herstelbemiddeling wellicht vooral effectief is op de korte termijn. Ook kan gekeken worden naar averechtse effecten: zijn er ook jongeren die na herstelbemiddeling meer recidiveren dan wanneer zij geen herstelbemiddeling hadden gekregen? In het onderzoek van Bradshaw et al. (2006) vertoonden 2 van de 15 studies een averechts effect (meer recidive in de herstelbemiddelingsgroep). Vooral meisjes zouden een risicogroep zijn (Richards, 2010). Deze resultaten suggereren dat er de kans bestaat dat (bepaalde) jongeren door herstelbemiddeling juist meer recidiveren. Op dit vlak is echter nog maar weinig onderzoek gedaan.

Duidelijk is dat verder onderzoek nodig is en dat bij de invoering van herstelbemiddeling gekeken moet worden naar verschillende typen delicten, verschillende typen daders en verschillende typen slachtoffers. Het is niet zo dat alle vormen van herstelbemiddeling altijd en voor iedereen effectief zijn. Dit pleit voor een vraaggerichte benadering ('wat is nodig, voor wie?'); geen aanbodgerichte benadering ('welke vormen kunnen we bedenken?').

6.4 Is herstelbemiddeling slachtoffergericht?

De keuze voor herstelbemiddeling binnen ZSM-jeugd is deels ingegeven door de wens meer slachtoffergericht te werken. Dit rechtvaardigt de vraag of herstelbemiddeling als positief wordt ervaren door slachtoffers en tegemoet komt aan de wensen van slachtoffers. In het onderzoek naar de evaluaties van slachtoffers van herstelbemiddeling, gaat het met name over slachtoffers van zwaardere delicten en korte termijn-effecten.

Wemmers en Canuto (2002) noemen in hun review dat slachtoffers overwegend positief zijn over herstelbemiddeling. Zo wordt in een onderzoek gevonden dat wel 62% van de slachtoffers een bemiddeling of conference zouden aanraden aan andere slachtoffers (Restorative Justice Projects Summary; verkregen van www.yjb.gov.uk). Slachtoffers vinden het prettig dat daders verantwoordelijk worden gehouden. Slachtoffers waarbij de dader herstelbemiddeling krijgt, zijn iets meer tevreden dan wanneer de dader in het gewone strafrecht werd opgenomen, maar dit verschil is niet heel erg groot, maar daders zijn in het algemeen meer tevreden dan slachtoffers (zie ook Menkel-Meadow, 2007). In een van de onderzoeken werd gevonden dat slachtoffers meer tevreden waren over de bemiddeling wanneer deze werd gedaan door een politie-agent in plaats van een professional (McCold, 1998, in Sherman, Strang, & Newbury-Birch, 2008).

Na afloop van het traject, hebben slachtoffers het idee dat de dader nu beter begrijpt wat hij/zij het slachtoffer heeft aangedaan (www.yjb.gov.uk). Slachtoffers en daders vinden allebei dat herstelbemiddeling eerlijker en rechtvaardiger is dan 'gewone' rechtspraak, zijn tevreden over de afhandeling, en vinden de uitkomsten eerlijk. Voor slachtoffers geldt ook dat zij na herstelbemiddeling minder boos en angstig zijn dan bij 'gewone' rechtspraak (Davis et al., 1981, in Sherman et al., 2008; Poulson, 2003; Strang, 2002; in Sherman et al., 2008). Ook wordt gevonden dat slachtoffers minder symptomen vertoonden van post-traumatische stressstoornissen (Angel, 2005) en minder fysiek wraak willen nemen (Strang, 2002; Angel, 2005, beiden in Sherman et al., 2008). De kans dat een dader zijn excuses maakt, is groter bij herstelbemiddeling dan bij rechtspraak (Poulson, 2003) en de kans dat het slachtoffer de dader vergeeft is groter bij herstelbemiddeling dan bij rechtspraak (Sherman et al., 2005, in Sherman et al., 2008). Tenslotte geven daders aan meer inzicht te hebben gekregen in hun eigen gedrag (www.justice.gc.ca).

In Nederland heeft de stichting Slachtoffer in Beeld (SIB) onderzocht hoe slachtoffers en daders slachtoffer-dadergesprekken evalueren. Ook hieruit blijkt dat slachtoffers tevreden zijn met deze vorm van herstelbemiddeling, dat het gesprek heeft bijgedragen aan de verwerking, zij minder bang en kwaad zijn en er meer vergeving is van de kant van het slachtoffer dan ervoor. Daders geven aan meer inzicht te hebben gekregen in de gevolgen voor het slachtoffer en voelen zich meer geraakt hierdoor dan voorafgaand aan het gesprek. Wanneer daders het idee hebben dat het slachtoffer door het gesprek minder boos en angstig is geworden, zien zij zichzelf ook positiever

(‘Uitkomsten onderzoek *Slachtoffer-dadergesprekken: de impact in beeld*’, verkregen van www.slachtofferinbeeld.nl).

Opvallend is wel dat daders zich vaker melden bij het SIB dan slachtoffers (o.a., Blad, 2011). Genoemd wordt dat 84% van de aanmeldingen van de kant van de daders komt (Van Burik, Heim, Hoogeveen, de Jong, Slump, & Vogelvang, 2010). Dit lijkt te impliceren dat daders meer behoefte hebben aan een slachtoffer-dadergesprek of dat daders meer bekend zijn met deze mogelijkheid. Wellicht hopen daders dat een gesprek hun proces positief beïnvloedt, doordat OM en ZM geïnformeerd kunnen worden over medewerking van daders aan herstelbemiddeling. Van de aanvragen van daders zou het in slechts de helft van de gevallen tot een daadwerkelijk gesprek komen (Blad, 2011). Op basis van een review van 63 studies in verschillende landen, wordt genoemd dat 40-60% van de slachtoffers weigert (Umbreit, Coates, & Vos, 2002). Dit betekent dat het slachtoffer-dadergesprek zeker niet tegemoet komt aan de behoefte van alle slachtoffers. Redenen die door slachtoffers worden genoemd om een gesprek te weigeren, zijn: angst de dader te ontmoeten, delict te triviaal voor de tijd die erin gaat zitten, de wens hebben dat de dader zwaarder wordt gestraft, het idee hebben dat de dader niet oprecht is (Wemmers & Canuto, 2002). Er is weinig bekend over hoe het de weigerende slachtoffers en hun daders verder vergaat.

Slachtoffers zeggen vaker ‘ja’ wanneer de dader blank is en als zij (het slachtoffer) een instelling representeerden (Umbreit et al., 2002). Tussen de zwaarte van het delict en de wil van het slachtoffer mee te werken bestaat een curvilineair verband waarbij de wil tot deelname het grootst is bij middelzware delicten. Daarnaast willen slachtoffers van een vermogensdelict vaker op korte termijn meewerken, terwijl slachtoffers van een geweldsdelict juist pas na een langere termijn behoefte hebben aan of bereid zijn tot een gesprek met de dader (Menkel-Meadow, 2007). Slachtoffergericht werken betekent dat er ook aan deze wensen tegemoet zou moeten worden gekomen. Dit betekent wel dat het voor een dader lastiger is tot een afsluiting van het gebeurde te kunnen komen, wat het voor daders schadelijke effect van etikettering (waar we in hoofdstuk 3 over spraken) langer in stand houdt. Slachtoffergericht werken betekent ook dat het systeem van herstelbemiddeling zich qua inhoud en vorm moet kunnen vormen naar de wensen van het slachtoffer. Dit vraagt veel flexibiliteit van het systeem.

Opvallend is verder dat de bereidwilligheid van slachtoffers om mee te werken gerelateerd is aan de aard van het delict (middelzwaar) en het type dader (blank). Het risico dat hierdoor ontstaat is dat herstelbemiddeling meer wordt ingezet voor witte daders en anderen deze kans relatief vaak mislopen. Ook hier doet zich (net als mogelijk bij selectie voor afbuiging, zie hoofdstuk 8) het risico voor dat bepaalde groepen oneerlijk worden behandeld. Bovendien is het de vraag wat het gevolg is als de dader wel wil maar het slachtoffer weigert; wordt de dader dan gestraft voor de weigering van het slachtoffer, door alsnog te moeten voorkomen?

Als redenen om in te stemmen met het gesprek worden onder meer genoemd: restitutie willen, dader verantwoordelijk willen houden, het 'waarom' achterhalen, eigen leed uiten, een rechtszaak voorkomen, de dader helpen zijn gedrag te veranderen, voorkomen dat de dader weer in de fout gaat, en verontschuldiging willen (Rix, Skidmore, Self, Holt, & Raybould, 2011; Umbreit et al., 2002). Hoewel slachtoffers tevreden zijn over herstelbemiddeling, vergeven zij de dader niet altijd (40-50% vergeving; Hayes, 2006). Ook zijn zij er vaak niet van overtuigd dat de dader ook echt oprecht is (27% gelooft dat de dader oprecht is; Hayes, 2006). Van 'herstel' is dus niet altijd sprake.

Opvallend is dat zowel het slachtoffer als de dader aangeven van tevoren slecht op de hoogte te zijn van het doel en de gang van zaken van een 'conference'. Daders maken zich dan vooral zorgen over de mogelijkheid een boete te krijgen (Daly, 2003). Wanneer daders en slachtoffers niet goed op de hoogte worden gehouden terwijl dit wel beloofd was, leidt dit tot minder tevredenheid dan wanneer helemaal niets was beloofd. Slachtoffers die helemaal niet geïnformeerd worden over de voortgang van de dader zijn ontevredener over de afhandeling van de zaak dan slachtoffers die helemaal geen herstelbemiddeling kregen aangeboden (Sherman et al., 2008). Gerelateerd hieraan zijn slachtoffers die herstelbemiddeling kregen aangeboden, maar waarbij het nooit tot een gesprek met de dader kwam (bijvoorbeeld omdat deze weigerde) minder tevreden met herstelbemiddeling dan wanneer geen herstelbemiddeling werd aangenomen (McCold & Wachtel, 1998; Strang, 2002; beiden in: Sherman et al., 2008). Ook wordt er meer boosheid ervaren (Strang, 2002; in: Sherman et al., 2008). In de Nederlandse context van het slachtoffer-dadergesprek wordt de slechte informatievoorziening expliciet aangemerkt als een punt van zorg omtrent het slachtoffer (Van Burik et al., 2010). Slachtoffers en daders moeten weten wat er van hen wordt verwacht en wat de rol en status is van de bemiddeling. Extra zorg zou moeten worden geboden als het gaat om 'kwetsbare' groepen zoals personen met een taalachterstand, mentale handicap, laag IQ of als het gaat om jeugdige individuen. Zo bleek dat slachtoffers jonger dan 18 jaar in tegenstelling tot volwassen slachtoffers geen positief oordeel over en ervaring hadden met herstelbemiddeling. Mogelijkerwijs komt dit omdat jeugdige slachtoffers moeite hebben de procedure te begrijpen, omdat de ouders tot deelname beslisten voor het kind of omdat de ouders in de bemiddeling het gesprek voerden in plaats van het kind (Gall & Moyal, 2011).

Naast deze overwegingen, zijn er nog een aantal mogelijke risico's te noemen. Een mogelijk risico is dat naarmate herstelbemiddeling meer geïnstitutionaliseerd wordt, slachtoffers (en daders) onbedoeld onder druk komen te staan om mee te werken en om de dader te vergeven. Onbekend is wat de effecten hiervan zijn op de gevoelens en de beleving van het slachtoffer. Bovendien kan het *nadelig* werken omdat herbeleving van het trauma voor sommige slachtoffers juist negatief kan uitwerken. Eén manier om het trauma te verwerken is er veel over te praten. Vandaar dat sociale steun een beschermende werking tegen post-traumatische stressstoornissen heeft. Toch is praten zonder meer niet voldoende en zelfs geen noodzakelijke component in het

verwerkingsproces (Rassin, 2001). Het is daarom onverstandig om slachtoffers van een misdrijf categorisch te verplichten tot het voeren van ‘heilzame’ gesprekken. Spontaan veel praten vlak na een traumatische gebeurtenis zou namelijk geen beschermende factor zijn, maar eerder een voorspeller van het optreden van langdurige post-traumatische stressstoornissen. Er zijn mensen die gemakkelijk over een trauma heen stappen en geen behoefte ervaren om erover te praten (Rassin, 2001). Ook Weijers (2001) geeft aan dat herstelrecht voor jongeren in de vorm van family group conferencing allesbehalve vanzelfsprekend is en zowel wat betreft de psychologische en morele belasting van de dader als van het slachtoffer nadere analyse en reflectie behoeft.

Vaak wordt niet bijgehouden of daders de met het slachtoffer gemaakte afspraken nakomen. Er zijn signalen dat dergelijke afspraken doorgaans wel worden nagekomen (Blad, 2011; www.justice.gc.ca) of in ieder geval vaker dan het geval is bij schadevergoeding zonder gesprek (Umbreit et al., 2002).

In Engeland bleek het probleem zich bovendien voor te doen dat de politie niet altijd informatie registreerde over het slachtoffer, zodat die niet bereikbaar was (Keightley-Smit & Francis, 2007).

Hoofdstuk 7

Analyse van ‘slim’

7.1 Slim samenwerken

ZSM-jeugd beoogt nieuwe elementen in te passen in de bestaande samenwerkingsprocessen. Aan de bestaande methoden zal geen afbreuk worden gedaan. Het element ‘slim’ is niet een inhoudelijk doel maar kan gezien worden als een manier waarop de doelen bereikt worden. Of de uitwerking in de praktijk het doel zal behalen zal moeten blijken. Duidelijk is dat het idee van ZSM-jeugd in veel landen is doorgevoerd en dat het tot positieve resultaten heeft geleid, met name een vermindering van jongeren die met het strafrechtstelsel te maken krijgen. Omdat Nederland Halt al heeft zullen de te verwachten resultaten echter kleiner zijn dan in de landen die ‘vanuit het niets’ zijn begonnen.

7.2 Noodzaak

In hoeverre wordt de aanname dat er te veel kattenkwaad het strafrechtstelsel inkomt onderbouwd? De jeugdcriminaliteit is door de jaren heen een vrij constant gegeven (Achtergrondinformatie bij Feitsenflits, ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011). Na lange tijd stabiel te zijn gebleven is er een forse stijging zichtbaar na 2002 van het aantal wegens misdrijf aangehouden jongeren: van 20.000 naar 35.000 jongeren in 2007. Na 2007 is een forse daling zichtbaar van 27%. De RSJ concludeert dat het strafrecht in die periode (tot 2007) punitiever is geworden. Het WODC geeft aan dat er na een jarenlange stijging tot 2007 in de meest recente jaren sprake is van een eerste afname in het aandeel daders van lichtere en veelvoorkomende delicten. Omdat het echter een daling is die pas in 2010 zichtbaar is kan nog niet gesproken worden van een trend, het zou ook een eenmalige dip kunnen zijn (Van der Laan & Blom, 2011).

Er is een kleine groep jongeren (5-10%) die ernstig en vaak recidiveert. Deze groep is nadrukkelijk in het vizier van de politie. Bij de meeste jongeren is delinquentie van voorbijgaande aard. Maar één op de 6 behoort tot de groep ‘persistenten’. Wel is er volgens het ministerie van Veiligheid en Justitie forse dynamiek in de mate waarin formeel wordt gereageerd op de criminaliteit: na 2002 zou er een groter geloof in de noodzaak en wenselijkheid zijn voor criminalisering van grensoverschrijdend en baldadig gedrag; dat zou zijn wegge-ebt na 2007.

Het gevoel dat er steeds meer kattenkwaad in het strafrechtstelsel terecht komt kan niet helemaal hard worden gemaakt met cijfers. Er zijn wel aanwijzingen maar die zijn niet geheel

eenduidig. Zo blijkt uit berekeningen van de zwaarte van de zaken bij OM en ZM dat er tot en met 2008 een daling van zwaardere delicten zichtbaar is, en dat die groter is bij minderjarigen dan bij meerderjarigen. Dit vormt een aanwijzing dat de gemiddelde ernst van delicten daalt. Een andere gerelateerde aanwijzing wordt gevormd door het aantal en de duur van de vrijheidsstraffen die door de rechter worden opgelegd. Het absolute aantal opgelegde vrijheidsstraffen is sterk gedaald en de rechter legt relatief gezien steeds minder vaak een vrijheidsstraf op aan een schuldigverklarde minderjarige. Een verklaring voor de daling van de vrijheidsstraffen kan zijn een daling van de gemiddelde ernst van de delicten waaraan jeugdigen zich schuldig maken (informatie afkomstig van het Parket Generaal).

In bovenstaande analyses wordt echter gekeken naar de zwaarte van het *delict* en niet naar de *risicofactoren* zoals die met het LIJ ingeschat worden. Het is mogelijk dat er zaken bij het Openbaar Ministerie binnenkomen die weliswaar een licht delict betreffen, maar waarbij de dader een hoog risico heeft op recidive. Dit wordt wellicht als kattenkwaad gezien, maar gaat dan toch om risico's zodat de Raad voor de Kinderbescherming het niet als kattenkwaad ziet. Analyse van databestanden op grond van risico's is lastig omdat risicofactoren tot de komst van het LIJ niet herkenbaar werden geregistreerd. Ten behoeve van deze planevaluatie is een eerste analyse van de gegevens van de LIJ-monitor gemaakt (in totaal 1529 zaken). Hieruit blijkt dat slechts 1% van de delicten die door de politie met behulp van het LIJ als zijnde een licht delict en een laag recidiverisico werden beoordeeld toch werden gerouteerd naar het Openbaar Ministerie (gegevens afkomstig van de LIJ-monitor, Raad voor de Kinderbescherming, november 2011). Het aantal 'lichte gevallen' dat bij het Openbaar Ministerie terecht komt lijkt op grond van deze gegevens dus zeer klein te zijn. Deze cijfers moeten zeer voorzichtig geïnterpreteerd worden. Het gaat om een beperkt onderzoeksgebied (regio's Utrecht en Rotterdam) wat wellicht niet generaliseerbaar is voor heel Nederland. Bovendien was de test met het nieuwe LIJ wellicht van invloed op de resultaten: misschien namen politiemensen nu andere besluiten dan zonder LIJ en stuurden zij minder kattenkwaad door. Ook zijn beslisregels (waar wordt de grens tussen 'licht' risico en 'midden' of 'hoog' risico gelegd?). Wel lijkt het op grond van deze cijfers zeer wel mogelijk dat het aantal lichte gevallen dat in het strafrechtstelsel terecht komt aanzienlijk kleiner is dan gedacht wordt. Dit zou ook betekenen dat ZSM-jeugd een veel kleiner effect kan hebben op het verminderen van de werklast van officieren en rechters dan wordt gehoopt.

7.3 Aansluiting bij ander beleid

Het gedachtegoed van ZSM-jeugd sluit aan op andere onderdelen van de aanpak jeugdcriminaliteit, zoals vroegtijdig ingrijpen, een persoonsgerichte aanpak, snelle en consequente jeugdketen (Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit). ZSM-jeugd past in de beoogde intensivering van de aanpak van criminele jeugdgroepen (een prioriteit uit het Regeerakkoord; brief van het ministerie van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, 18 mei 2011); het doel is immers om minder tijd te besteden aan lichtere zaken waardoor tijd overblijft voor zwaardere zaken. Het ZSM-proces is gericht op ondersteuning van de aanpak van jeugdgroepen, waarbij

gebruik wordt gemaakt van bestaande instrumenten, een lik-op-stuk benadering met een dader- en groepsgerichte aanpak en samenwerking tussen de strafrecht- en zorgketens en gemeenten. Op dat laatste is ZSM-jeugd niet specifiek gericht maar het sluit deze samenwerking niet uit. ZSM-jeugd is ook niet gericht op de inhoud van de (strafrechtelijke) aanpak maar botst daar ook niet mee. De aanpak op het gebied van ontwikkeling van erkende gedragsinterventies voor jongeren met hogere recidiverisico's valt bijvoorbeeld buiten ZSM-jeugd maar wordt er niet door in de weg gezeten. Wel ontstaan er meer alternatieve afdoeningen voor jongeren met lage recidiverisico's.

Ook het ministerie van Veiligheid en Justitie geeft in de aanpak voor het adolescentenstrafrecht (brief van het ministerie van de Tweede Kamer, 25 juni 2011) aan dat grensoverschrijdend gedrag en criminaliteit bij adolescenten relatief vaak voorkomt doordat veel psychische functies nog niet volgroeid zijn. Daardoor moet onderscheid gemaakt worden tussen 'fasegebonden' gedrag van jongeren die in hun pubertijd een of twee keer (licht) grensoverschrijdend gedrag vertonen, en jongeren bij wie al op jonge leeftijd een criminele carrière in ontwikkeling is, zo geven de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en het ministerie aan. Dit sluit aan bij de persoonsgerichte aanpak en gestructureerde risicotaxatie met behulp van het LIJ binnen ZSM-jeugd.

Wel is het nodig, zoals vermeld, om efficiënte procesafspraken te maken tussen de verschillende overleggen (ZSM-jeugd, Justitieel Casusoverleg, Veiligheidshuizen). Monitoring is nodig om na te gaan of de daadwerkelijke *uitvoering* van het gedachtegoed zal lopen zoals beoogd en het risico wordt voorkomen dat het aspect 'snelheid' ondanks de bedoelingen ten koste gaat van de persoonsgerichte aanpak.

Meer aandacht voor slachtoffers sluit aan een wetsvoorstel dat in voorbereiding is (artikel 51h Sv.) waardoor bemiddeling steviger wordt verankerd in het strafrecht¹¹. Ook sluit het stimuleren van meer schadevergoedingen aan bij het justitiebeleid waarin een nieuwe mogelijkheid wordt ontwikkeld voor voorschotregelingen in het geval daders niet (meteen) betalen¹².

Naast ZSM-jeugd, dat door het Openbaar Ministerie is bedacht, bestaat ook een project dat lijkt op ZSM-jeugd en is gestart door het ministerie van Veiligheid en Justitie: 'Herontwerp keten

¹¹ Dit artikel treedt op 1 januari 2012 in werking. Dit biedt een basis voor het versterken van de herstelrechtelijke praktijk in Nederland. In het nieuwe artikel 51h Sv staat in lid 4 dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld betreffende bemiddeling tussen het slachtoffer en de verdachte of tussen het slachtoffer en de veroordeelde.

¹² De rechter kan een schadevergoedingsmaatregel aan de dader opleggen. De dader moet het bedrag betalen aan het CJIB, die dit bedrag vervolgens overmaakt aan het slachtoffer. Als de dader niet betaalt, kan gebruik worden gemaakt van de voorschotregeling. Deze houdt in dat slachtoffers van gewelds- en zedendelicten acht maanden nadat het vonnis definitief is geworden, het (resterende) bedrag van de opgelegde schadevergoedingsmaatregel uitgekeerd krijgen door het Centraal Justitieel Incassobureau (= de Staat). Het Centraal Justitieel Incassobureau blijft daarna proberen om het bedrag te verhalen op de dader.

strafrechtelijke handhaving'. Het doel van dat project is 'een permanent herontwerp van processen en afhankelijkheden om te komen tot structurele verbetering en versnelling van afdoening van zaken in de strafrechtketen' (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011). Het project herontwerp beoogt om door de professionals zelf 'falende processen' te meten en analyseren, waarna oplossingen worden bedacht en getoetst in de praktijk, voordat tot implementatie in systemen en procedures wordt overgegaan. Het project wordt uitgevoerd in een aantal andere regio's dan die waar ZSM-jeugd wordt getest. In het plan van aanpak van het project Herontwerp wordt aangegeven dat beide projecten naast elkaar kunnen bestaan maar dat het zaak is de samenhang te bewaken en een goede regie te voeren. Dit laatste zal gebeuren vanuit de stuurgroep herontwerp. Hoe deze afstemming zal gebeuren, van twee methoden die een andere methodiek hebben maar wel deels hetzelfde doel, is nog niet uitgewerkt.

7.4 Organisatieverandering

De ketenpartners hebben de laatste jaren veel ontwikkelprocessen gekend, zoals Jeugdstrafrecht/Proces verbaal minderjarig, overleg binnen Justitieel Casusoverleg, Veiligheidshuizen, ontwikkeling van het LIJ, versnelling doorlooptijden e.d. Vooral van de politie, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming worden grote veranderingen in werkprocessen en houding gevraagd. Het risico bestaat dat medewerkers verandermoe zijn waardoor er minder snel resultaten zullen worden bereikt dan gehoopt. Aan de andere kant lijkt het kernpunt waar ZSM-jeugd mee begon gedragen te worden; alle ketenpartners zijn het erover eens dat het goed is om de jongere veel sneller dan nu te laten weten waar hij aan toe is. Tevens zijn de ketenpartners het er over eens dat snel alleen niet voldoende is maar dat de aanpak vooral degelijk, persoonsgericht en effectief moet zijn.

Het is lastig om cultuurveranderingen door te voeren, zodat het niet vanzelfsprekend is dat medewerkers de beoogde methoden ook zullen gebruiken zoals bedoeld en in plaats daarvan hun aanpak baseren op hun eigen inzichten. Bij ZSM-jeugd lijken ook verschillende uitgangspunten te zijn, die van de Raad voor de Kinderbescherming waarbij *risicofactoren* de basis zijn voor het kiezen van een aanpak op maat, en die van het Openbaar Ministerie waarbij het *delict* de basis is voor het kiezen van een meer gestandaardiseerde strafoplegging. Waar het Openbaar Ministerie meer let op rechtsgelijkheid voor alle jongeren lijkt de Raad voor de Kinderbescherming over het algemeen meer te letten op variaties tussen kinderen en maatwerk. Hoewel beoogd wordt om deze sporen samen te brengen kan het op beleidsniveau, en zeker op de werkvloer waar snel besluiten moeten worden genomen, tot conflicten leiden.

Het kan eveneens lastig zijn om de 'afwachtende houding' om te buigen naar een houding waarbij medewerkers actief gericht zijn op snelle informatievergadering en beslissingen. ZSM-overleg in Engeland leidde ondanks de verwachtingen ook niet per definitie tot versnelling, en daarmee tot hogere kosten. De eerste ervaringen van ZSM-jeugd wijzen er volgens het Openbaar Ministerie op dat vooral de overgangsfase lastig is, wanneer nog veel zaken 'op de wachtlijst

staan' terwijl voor nieuwe zaken snel gehandeld moet worden, maar dat dat na enige tijd verbetert.

Gezien het feit dat nog geen organisatorische en/of financiële doorrekening is gemaakt van ZSM-jeugd kan niets gezegd worden over de te verwachten kosten/baten-ratio. Wel zal zoals vermeld een doorrekening van bedrijfsmatige consequenties voor de ketenpartners gedaan worden door PwC.

In het volgende hoofdstuk worden de conclusies van de planevaluatie beschreven.

Deel 4 Conclusies

Hoofdstuk 8

Conclusie

8.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is ZSM-jeugd geanalyseerd en zijn de verschillende onderdelen en verwachte werkzame elementen getoetst aan de hand van de beschikbare onderzoeksliteratuur. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord, door de hiervoor beschreven informatie samenvattend te beschrijven. Daarna worden de belangrijkste punten voor onderbouwing en risico's van ZSM-jeugd in een figuur samengevat. Tenslotte wordt een algemene conclusie geformuleerd.

8.2 Onderzoeksvraag 1: Wat houdt de ZSM-jeugdaanpak in?

ZSM-jeugd is geen vaststaand beleidsplan met helder omschreven visie en doelen, maar is een project dat nog in ontwikkeling is. Er zijn nog een aantal discussiepunten en over diverse aspecten zijn nog geen definitieve besluiten genomen. In dit onderzoek wordt dan ook geen definitief plan geëvalueerd, maar een plan dat in ontwikkeling is ('geen foto, maar een film'). Het is goed mogelijk dat op het moment dat dit rapport verschijnt sommige onderdelen gewijzigd zijn. Ook zal het procesontwerp waarin de werkwijzen voor ZSM-jeugd beschreven wordt verschijnen na oplevering van dit rapport. Hopelijk kan de informatie uit dit rapport ook met terugwerkende kracht gebruikt worden als toets voor de genomen besluiten.

Doelen van ZSM-jeugd en beoogde resultaten

Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek, najaar 2011, zijn de belangrijkste doelen van ZSM-jeugd 1) zo snel mogelijk handelen, waarbij 2) getracht wordt jongeren met een licht delict en weinig recidiverisico een alternatief te bieden voor het strafrechtstelsel, waarbij 3) het slachtoffer zoveel betrokken wordt en waarin 4) door ketenpartners slim samen wordt gewerkt door bestaande methoden en samenwerkingsprocessen te gebruiken. De resultaten die de beleidsmakers verwachten zijn de volgende: kortere doorlooptijden, minder administratie, snellere en lichtere afdoeningen (waarschuwingen, boetes, Halt en herstelbemiddeling) voor daders met een licht delict en een laag recidiverisico, meer tijd (met name van OM en ZM) voor de afhandeling van daders met zwaardere delicten en hogere risico's, minder recidive en meer tevredenheid bij slachtoffers.

Aanleiding en aannamen van ZSM-jeugd

ZSM-jeugd is geïnitieerd door het Openbaar Ministerie, die de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, Halt, Jeugdreclassering en het ministerie van Veiligheid en Justitie bij de verdere uitwerking heeft betrokken. In eerste instantie is het project ‘overgenomen’ van de justitiële aanpak voor volwassenen en lag de nadruk op het doel ‘versnelling’, waarbij de onderliggende aanname was dat het vanuit pedagogisch oogpunt goed is om jongeren die een delict hebben gepleegd sneller te laten weten waar zij aan toe zijn dan nu doorgaans gebeurt. De andere doelen zijn toegevoegd vanuit de aanname dat snel werken goed maar niet voldoende is: de aanpak moet ook degelijk zijn, wetenschappelijk en pedagogisch verantwoord. De nadruk op ‘snelheid’ is daarmee in de loop der tijd kleiner geworden. Beoogd wordt maatwerk te bieden op basis van de zwaarte van het delict in combinatie met het recidiverisico van de individuele jeugdige jongere. De aannamen daarbij zijn dat bij jongeren met weinig risicofactoren ingrijpen niet effectief is en dat met behulp van het recent ontwikkelde risicotaxatieinstrument LIJ een goede inschatting van de risicofactoren gemaakt kan worden. Beoogd wordt om ‘kattenkwaadzaken’ meer dan nu het geval is een alternatieve afdoening te bieden (een boete of Halt in plaats van een werkstraf). De aannamen zijn dat dit soort zaken te vaak bij OM en ZM terecht komen, dat een alternatieve afdoening voor deze jongeren effectiever is dan een OM-afdoening en dat dat de werklast van het OM en ZM zal verminderen. Om dit te bereiken zal het OM vaker en eerder in het proces van haar discretionaire bevoegdheid gebruik maken (die zij nu al heeft) om niet-Haltwaardige zaken (maar wel lichte misdrijven) naar Halt te sturen of een boete te geven. Beoogd wordt om aan de Halt-afdoening meer herstelcomponenten toe te voegen onder de aanname dat de Halt-aanpak daardoor zwaarder wordt ervaren en daarmee ook voor deze delicten kan worden opgelegd. Dat het slachtoffer zoveel mogelijk betrokken moet worden (bij alle typen afdoeningen) is gebaseerd op de aanname dat een meer slachtoffergerichte aanpak aansluit bij Nederlandse wetgeving, internationale regelgeving, en leidt tot tevredenheid bij slachtoffers en minder recidive bij daders. De doelen en onderliggende aannames zijn in meer detail beschreven in hoofdstuk 3.

8.3 Onderzoeksvraag 2: Past de ZSM-jeugdaanpak binnen het beleid ten aanzien van jeugdcriminaliteit?

Het gedachtegoed van ZSM-jeugd sluit, voor zover dat nu vastgesteld is, aan op andere onderdelen van de aanpak jeugdcriminaliteit, zoals vroegtijdig ingrijpen, een persoonsgerichte aanpak en een snelle en consequente jeugdketen. ZSM-jeugd past in de beoogde intensivering van de aanpak van criminele jeugdgroepen (een prioriteit uit het Regeerakkoord); het doel is immers om minder tijd te besteden aan lichtere zaken waardoor tijd overblijft voor zwaardere zaken. ZSM-jeugd gaat niet over de inhoud van de aanpakken, maar zal ook niet botsen met inhoud van andere beleidsonderdelen. Het ZSM-proces is niet direct gericht op ondersteuning van de aanpak van jeugdgroepen, maar beoogt wel meer tijd vrij te maken voor de aanpak van jeugdgroepen. Bij ZSM-jeugd wordt gebruik gemaakt van bestaande instrumenten, die aansluiten bij een lik-op-stuk benadering met een dader- en slachtoffergerichte aanpak en samenwerking tussen de strafrecht-

en zorgketens en gemeenten. Op dat laatste is ZSM-jeugd niet specifiek gericht, maar het sluit deze samenwerking niet uit. Wel is het nodig, zoals vermeld, om efficiënte procesafspraken te maken tussen de verschillende overleggen (ZSM-jeugd, Justitieel Casusoverleg, Veiligheidshuizen), ook om overlap te voorkomen. Monitoring is essentieel om na te gaan of de *uitvoering* van het gedachtegoed zal lopen zoals beoogd. Er doen zich hierbij een aantal risico's voor, die later in dit hoofdstuk beschreven worden.

8.4 Onderzoekvraag 3: Is de beleidstheorie onderbouwd?

In hoofdstukken 3 t/m 7 is beschreven in hoeverre ZSM-jeugd kan worden onderbouwd met kennis uit (wetenschappelijk) onderzoek. Hieronder worden de belangrijkste inzichten beschreven.

Snel beslissen

Op grond van de literatuur blijkt dat ZSM-jeugd voor daders én slachtoffers positief kan uitpakken. Uit onderzoek (zie hoofdstuk 4) komt naar voren dat straffen (onder een aantal voorwaarden) doorgaans effectiever is naarmate het sneller gebeurt. Hoewel het effect van snel straffen op de lange termijn niet altijd duidelijk is komt uit (internationaal) onderzoek (vaak naar verkeersgedrag) naar voren dat onmiddellijke bestraffing doorgaans beter werkt dan uitgestelde bestraffing.

Selectief

Uit onderzoek blijkt dat bij daders bij wie de kans klein is dat zij opnieuw delictgedrag zullen plegen (dit is vaak de grote meerderheid van de first offenders) doorgaans geen interventie nodig is; zij stoppen uit zichzelf met het delictgedrag. Een intensieve aanpak kan zelfs averechts werken. Voor jongeren met hogere risico's is juist een intensievere aanpak nodig met een leer- of behandellement. Deze kennis ondersteunt het streven van ZSM-jeugd naar 'licht als het kan, zwaar als het moet'. Ook wordt besluitvorming op basis van gestructureerde risicotaxatie ondersteund door de onderzoeksliteratuur, waaruit blijkt dat dit doorgaans betrouwbaarder is dan ongestructureerde inschatting door professionals. De keuze voor gebruik van het recent ontwikkelde en wetenschappelijk gefundeerde risicotaxatie-instrument LIJ vloeit daar logisch uit voort, waarbij uiteraard verdere validering van het LIJ nodig is. De inhoud van de interventies voor jongeren met hogere risico's valt niet binnen het ZSM-project. De ketenpartners in zowel de hulpverlening als de jeugdstrafrechtketen werken wel aan ontwikkeling en verbetering van (extramurale) effectieve interventies.

Beoogd wordt dat het Openbaar Ministerie vaker gebruik zal maken van de discretionaire bevoegdheid om jongeren die een niet-Haltwaardig delict hebben gepleegd, toch Halt of een boete te geven, in plaats van een werkstraf. Dit doel sluit aan bij de kennis uit onderzoek, mits het gaat om jongeren *met een laag recidiverisico*. Het is dus belangrijk dat besloten wordt op basis van

risicotaxatie en niet alleen op basis van het delict (bijvoorbeeld door tijdsdruk of doordat het delict relatief licht is). Voor jongeren met een hoger risico zal Halt immers niet effectief zijn.

Wat effectiever is: een boete, Halt of werkstraf, kan op grond van de beschikbare literatuur niet vastgesteld worden. Steeds komt naar voren dat voor jongeren met weinig risico's zo min mogelijk gedaan moet worden. Het is in dat kader raadzaam dat de Halt-aanpak niet zwaarder wordt ingevuld met leer- of werkopdrachten dan wel meer uren, maar zo min mogelijk intensief wordt ingevuld. Ook zijn er aanwijzingen dat boetes in bepaalde situaties effectief kunnen zijn waardoor het interessant lijkt om de effecten van boetes verder te onderzoeken.

De kracht van ZSM-jeugd zou mogelijk versterkt kunnen worden als de aanpak aangevuld wordt met nog meer mogelijkheden voor lichte alternatieve afdoening, zoals het instellen van een waarschuwing (of zelfs een informele en formele waarschuwing, eventueel in combinatie met excuus aan het slachtoffer) voor first offenders die een licht misdrijf plegen. Gezien het feit dat de grootste groep jongeren toch niet recidiveert en het delictgedrag uit zichzelf ontgroeit, is ingrijpen bij hen overbodig. Bij de volgende (of twee delicten) kan dan volstaan worden met bijvoorbeeld een boete. Dit betekent wel dat een klein aantal jongeren dat wel kans heeft op herhalingen in eerste instantie gemist wordt en een aantal extra delicten kan plegen, wat extra overlast voor de maatschappij betekent. Het zou echter een nóg grotere ontlasting van het strafrechtstelsel betekenen en bovendien veel goedkoper zijn. Een ander argument is dat de kleine groep jongeren met een hoog risico al snel terugkomt bij de politie, en dan alsnog een passende aanpak kan worden gekozen. Bovendien kunnen op grond van onderzoeksgegevens bepaalde categorieën vastgesteld worden waarbij wel direct onderzoek gedaan wordt (in het geval van risicofactoren, bijvoorbeeld bij kinderen die op zeer jonge leeftijd een eerste delict plegen). Dit punt zou dus heroverwogen kunnen worden.

Slachtoffergericht

Meer aandacht voor het slachtoffer sluit aan bij (internationale) wet- en regelgeving. Uit de bestudeerde onderzoeksliteratuur komt een aantal inzichten naar voren. Herstelbemiddeling kan leiden tot meer tevredenheid bij slachtoffers. Onderzoek laat echter zien dat een groot deel van de slachtoffers geen behoefte heeft aan bijvoorbeeld een gesprek of ontmoeting met de dader. Het is dan ook zaak om goed in te spelen op de vraag van slachtoffers en niet op voorhand naast schadevergoeding ook meteen te denken aan meer uitgebreide vormen van herstelbemiddeling. Bovendien is ook goede registratie van de slachtoffers door de politie nodig. Vormen van herstelbemiddeling lijken te kunnen leiden tot minder recidive van de daders, maar er is nog onvoldoende onderzoek beschikbaar om daar harde uitspraken over te kunnen doen; er is ook onderzoek waaruit kleine of zelfs averechtse effecten naar voren komen. Duidelijk is dat verder onderzoek nodig is en dat bij de invoering van herstelbemiddeling gekeken moet worden naar verschillende typen delicten, verschillende typen daders en verschillende typen slachtoffers. Het is niet zo dat alle vormen van herstelbemiddeling altijd en voor iedereen effectief en/of nodig zijn.

Slim

ZSM-jeugd past zoals vermeld bij ander beleid op het gebied van jeugdcriminaliteit of botst daar niet mee. Het gaat vooral om veranderingen in het proces, niet zozeer in de inhoud. Mogelijk is er overlap met het project Herontwerp keten strafrechtelijke handhaving. Bestaande methoden worden gebruikt binnen ZSM-jeugd. Er zijn nog geen organisatorische of financiële doorrekeningen gemaakt zodat nog niets gezegd kan worden over de kosten-batenratio.

De aanname dat snellere routing veel resultaat kan opleveren kan onderbouwd worden met resultaten op de Kalsbeeknormen, waaruit blijkt dat soms veel tijd nodig is voor routing. Als dat versneld kan worden naar 6 uur na aanhouding (of zelfs wanneer het langer duurt) zou dat een enorme verbetering betekenen. Of het echt mogelijk is zal moeten blijken. Voor de aanname dat ZSM-jeugd zal leiden tot vermindering van de werklust bij met name OM en ZM is geen heldere onderbouwing beschikbaar. Op grond van de huidige gegevens is het lastig om een goede inschatting te maken. Een eerste analyse van gegevens uit de LIJ-monitor ten behoeve van deze planevaluatie suggereert echter dat het aantal 'lichte gevallen' (jongeren met een licht delict en laag recidiverisico) dat bij het Openbaar Ministerie en ZM terecht komt wel eens veel kleiner zou kunnen zijn dan gedacht. Als dat inderdaad zo is, worden de meeste lichte gevallen al afgebogen en kunnen hier minder successen behaald worden dan gehoopt.

De werklust van het Openbaar Ministerie zou mogelijk verder ontlast kunnen worden als de politie zou kunnen besluiten over jongeren met een licht delict en licht recidiverisico -blijkend uit gestructureerde risicotaxatie- en in die zin de discretionaire bevoegdheid van het Openbaar Ministerie overneemt. Het Openbaar Ministerie is hier echter geen voorstander van vanwege de bewijsbaarheid van de niet-Haltwaardige zaken. Een experiment zou hier interessant kunnen zijn.

8.5 Onderzoekvraag 3: Is de beleidstheorie realistisch en consistent?

Is ZSM-jeugd een realistisch en consistent plan? Dat kan nog niet met zekerheid gesteld worden. Uit onderzoek uit Canada, de Verenigde Staten, Engeland, Australië, Nieuw Zeeland blijkt dat 'afbuigsystemen' tot positieve resultaten kunnen leiden in termen van kostenbesparing, vermindering van de werklust voor het rechtssysteem en wellicht ook recidivevermindering, (hoewel het beschikbare onderzoek van onvoldoende kwaliteit is om daar harde uitspraken over te doen). Ervaringen in Engeland laten echter zien dat het niet eenvoudig is om een cultuuromslag te bereiken, zowel op het gebied van snel en pro-actief handelen (in plaats van af te wachten), als in het toepassen van gestructureerde risicotaxatie-instrumenten (in plaats van professioneel inzicht). In het buitenland is verder in enkele gevallen het risico van 'net-widening' gesignaleerd, het effect dat juist meer jongeren met de politie in aanraking komen dan voorheen omdat de politie vaker waarschuwingen gaat geven. Gezien het feit dat Halt al langer bestaat in Nederland mag verwacht worden dat ZSM-jeugd geen groot 'net-wideningseffect' zal hebben. Het

zou echter wel kunnen leiden tot meer waarschuwingen door de politie of meer boetes in plaats van Halt.

Op grond van de theorie mag verwacht worden dat ZSM-jeugd kan leiden tot een aantal van de beoogde resultaten. De resultaten die voor Nederland verwacht mogen worden zullen echter waarschijnlijk kleiner zijn dan in de genoemde landen omdat de aanpak voor Nederland niet geheel nieuw is. Halt bestaat immers al als alternatieve afdoening, het verschil tussen ‘voor ZSM-jeugd’ en ‘na ZSM-jeugd’ zal dan ook kleiner zijn dan in andere landen. Bovendien is zoals vermeld de aanname dat er een groot aantal ‘lichte gevallen’ in het strafrechtstelsel terecht komt mogelijk niet geheel correct. Tenslotte kan de grootste recidivevermindering worden bereikt bij de jongeren met hogere risico’s. ZSM-jeugd is niet gericht op de inhoudelijke aanpak van deze jongeren, maar meer op procesmatige versnelling van de afdoeningen voor vooral jongeren met weinig risico’s. Bij deze laatste doelgroep is de kans op recidive al relatief laag, en is het dus lastig om daarin nog veel extra winst (in termen van recidivevermindering) te behalen.

De ketenpartners verwachten wel dat wanneer de besluitvorming van het Openbaar Ministerie veel sneller duidelijk wordt (binnen zes uur na aanhouding, wat vele malen sneller is dan in de huidige situatie) daders veel sneller weten welke straf zij krijgen. Bovendien zal snellere routing de werklust van ketenpartners verminderen: wanneer het Openbaar Ministerie met haar discretionaire bevoegdheid besluit dat een niet-Haltwaardige zaak toch naar Halt kan, hoeft de politie bijvoorbeeld geen volledig proces-verbaal op te stellen; of wanneer het Openbaar Ministerie besluit dat de zaak geseponeerd wordt kan voorkomen worden dat de Raad onnodig onderzoek doet.

8.6 Onderzoeksvraag 4: Welke risico’s worden op voorhand ingeschat?

De geïnterviewde ketenpartners hebben veel draagvlak voor het gedachtegoed van ZSM-jeugd. Wel zien zij een aantal risico’s en ook uit (buitenlands) onderzoek komen knelpunten naar voren.

Het eerste risico lijkt te zijn dat de verwachtingen van ZSM-jeugd te hoog gespannen zijn; dat bij drie doelen: meer alternatieve afdoeningen, sneller routeren en meer slachtoffertevredenheid, minder zal worden bereikt dan gehoopt. Als het aantal lichte gevallen dat afgebogen kan worden kleiner is dan gedacht dan zal de werklust van het Openbaar Ministerie en kinderrechters niet aanzienlijk verminderen. Veel sneller beslissen dan nu het geval is is wellicht ook niet haalbaar. De ketenpartners ondersteunen dit doel, maar geven ook aan dat zij de laatste jaren al veel hebben ondernomen om de werkprocessen te versnellen. Hierdoor is niet duidelijk hoeveel verdere verbetering mogelijk is, hoewel men het meest verwacht van versnelling van de besluitvorming door het Openbaar Ministerie. Als het lukt om binnen zes uur te routeren, zou dat een enorme verbetering zijn; zowel voor de jeugdige delinquenten, als voor de politie en de Raad voor de Kinderbescherming. Het streven is om veel afdoeningen direct af te doen, zodat een deel van het werk van JCO’s wordt overgenomen door ZSM-jeugd. Omdat jongeren met hogere risico’s

wel besproken blijven worden in JCO's kan mogelijk toch overlap ontstaan. In het ergste geval zou ZSM-jeugd (net als in Engeland) kunnen leiden tot juist meer overleg en overlap met JCO's. Gezien het feit dat nog geen organisatorische en/of financiële doorrekening is gemaakt, kan niets gezegd worden over de organisatorische consequenties en de te verwachten kosten/baten-ratio. De beoogde grotere bereikbaarheid, ook in het weekend, zou nog wel eens wat voeten in de aarde kunnen hebben bij met name het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming. Tenslotte de slachtoffertevredenheid: als, zoals onderzoek suggereert, een groot deel van de slachtoffers geen behoefte heeft aan (intensievere) vormen van herstelbemiddeling, en herstelbemiddeling lang niet altijd leidt tot werkelijk herstel, dan kunnen ook bij dit doel de resultaten kleiner zijn dan gehoopt.

Het tweede risico is dat het aspect 'snelheid' ten koste kan gaan van de persoonsgerichte aanpak en de besluitvorming meer gebaseerd wordt op de zwaarte van het delict ten koste van de aandacht voor individuele risicofactoren. Voor effectievere en snellere besluitvorming moet aan de volgende *randvoorwaarden* voldaan worden: 1) de risicotaxatie-instrumenten moeten snel kunnen worden afgenomen, en om dat te bereiken moeten medewerkers en systemen beschikbaar zijn, 2) medewerkers bij alle ketenpartners moeten instrumenten daadwerkelijk gebruiken bij hun afweging, 3) kennis en competenties zijn nodig om Officieren van Justitie in staat te stellen snel te beslissen en te sturen; daarvoor zijn meer, goed opgeleide Jeugdofficieren nodig. Een risico is dat het recente evidence-based risicotaxatie-instrument LIJ ter zijde wordt gelegd en als vanouds wordt gewerkt op grond van het ongestructureerde oordeel van professionals en op basis van het delict, terwijl uit onderzoek blijkt dat de gestructureerde risicotaxatie-instrumenten beter crimineel gedrag kunnen voorspellen dan het ongestructureerde oordeel van professionals. Kennis over risicofactoren is voor de betrokken medewerkers essentieel, temeer daar in de huidige documenten verschillende benaderingen zichtbaar zijn (het Openbaar Ministerie legt doorgaans meer de nadruk op het delict; de Raad voor de Kinderbescherming op individuele risicofactoren). Bij de selectie van daders is tevens de bejegening van de daders van belang. Hier kan zich het risico voordoen dat een snellere en directe aanpak kan leiden tot meer ontkennende verdachten in 'F-culturen' zoals Marokkaanse en Turkse verdachten, die dan ondanks de lichtheid van hun delict en situatie toch in het strafrechtstelsel terecht komen. In dat geval hebben met name jongeren uit mediterrane culturen een ongelijke kans.

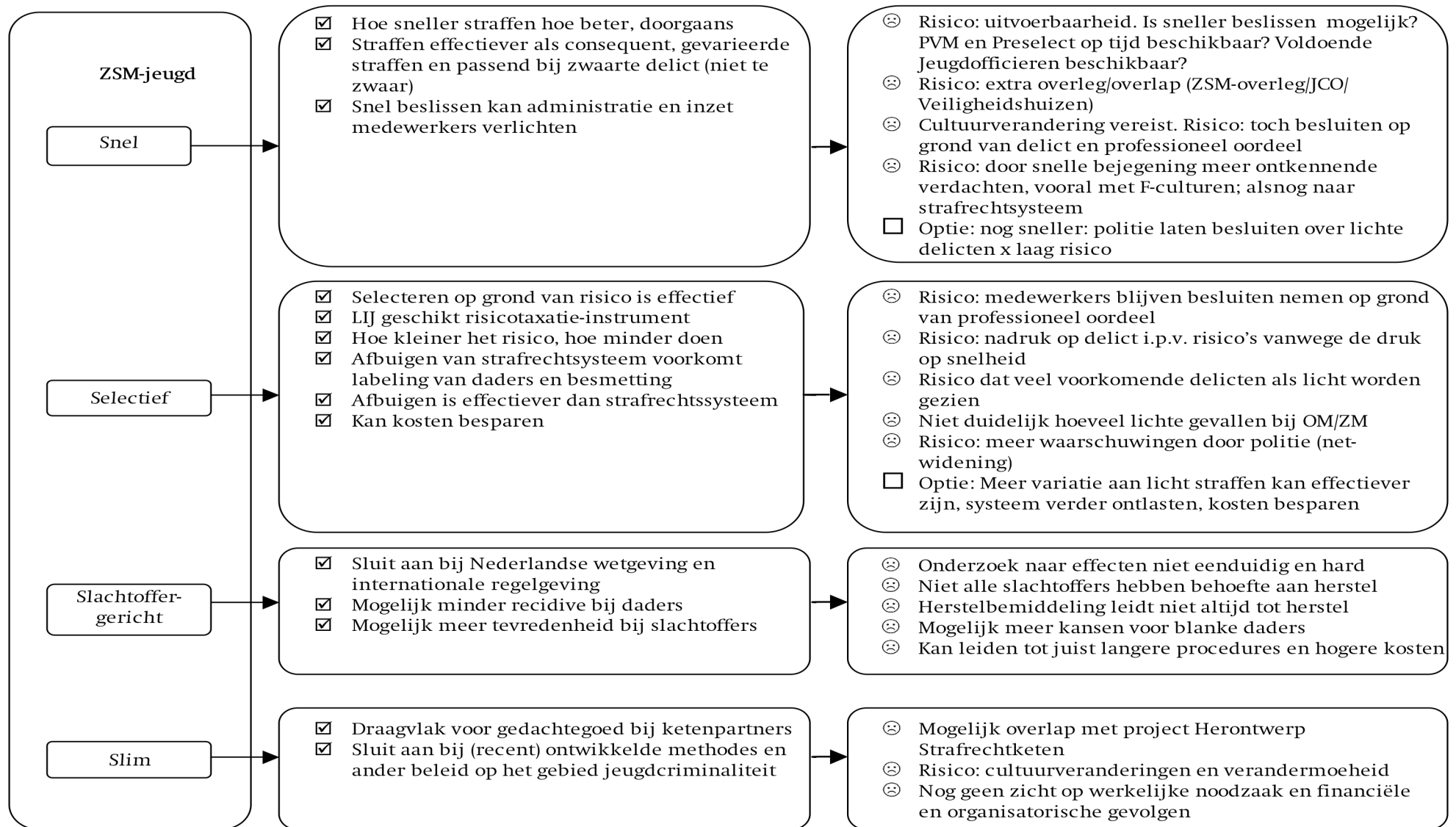
Het derde risico is dat een aanbodgerichte benadering voor herstelbemiddeling ontstaat waarbij organisaties nieuwe vormen van herstelbemiddeling gaan ontwikkelen, terwijl die mogelijk niet aansluit bij de behoefte van slachtoffers en bovendien ook lang niet altijd leidt tot werkelijk herstel. Bij de verdere ontwikkeling moet dus rekening gehouden worden met de behoefte van slachtoffers voor de verschillende mogelijkheden. Bovendien moeten afdoeningen gemonitord worden, wat in Engeland ook tot extra werk bleek te leiden (Is excuus aangeboden? Wat zijn anders de consequenties?). Ook mag verwacht worden dat de beoogde toename van vormen van herstelbemiddeling kunnen leiden tot juist langere doorlooptijden en hogere kosten. Meer

herstelbemiddeling hoeft dus niet altijd consistent te zijn met een snellere (of goedkopere) afdoening.

Politiek gezien sluit ZSM-jeugd aan bij het kabinetsstreven om als overheid kordaat en met minder bureaucratie op te treden, strafzaken beter en sneller af te doen, en het slachtoffer meer aandacht te geven. Het onderdeel ‘licht wanneer het kan’ zal mogelijk tegen de intuïtieve gedachte indruisen dat er juist strenger gestraft moet worden. Uit onderzoek komt echter duidelijk naar voren dat harder straffen (zeker gevangenisstraffen en militaristische benaderingen) een marginaal of zelfs averechts effect heeft op de criminaliteitscijfers. Ook het ministerie van Veiligheid en Justitie geeft in de aanpak voor het adolescentenstrafrecht aan dat grensoverschrijdend gedrag en criminaliteit bij adolescenten relatief vaak voorkomt doordat veel psychische functies nog niet volgroeid zijn. Daardoor moet onderscheid gemaakt worden tussen ‘fasegebonden’ gedrag van jongeren die in hun pubertijd een of twee keer (licht) grensoverschrijdend gedrag vertonen, en jongeren bij wie al op jonge leeftijd een criminele carrière ontstaat, zo geven de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en het ministerie aan. Dit sluit aan bij de persoonsgerichte benadering en risicotaxatie van ZSM-jeugd.

Een verklaring voor het feit dat veel burgers en politici ondanks deze wetenschappelijk overtuigende kennis toch blijven denken dat hard straffen beter is, kan volgens Junger-Tas (2006) de massamedia zijn, die vooral aandacht vestigen op ernstige, zeldzame en zeer dramatische delicten, wat het beeld van burgers en politici over criminaliteit vertekent en angst oproept. Ook uit recent Nederlands promotie-onderzoek naar straatoverlast (Koemans, 2011) komt naar voren dat de werkelijkheid niet altijd overeenkomt met de indruk die mensen hebben van de ernst van criminaliteit en de behoefte van burgers. Ook bleek uit Engels onderzoek van Rix et al. (2011) dat slachtoffers bij ‘silly mistakes’ in het opgroeiproces van jongeren liever een waarschuwing van de politie zien met een excuus, dan een strafrechtelijk vervolg. Overigens werkt belonen van wenselijk gedrag op de langere termijn vaak beter dan straffen; hier zou ook mee geëxperimenteerd kunnen worden.

In de figuur op de volgende pagina worden de belangrijkste punten samengevat.



Figuur 1: Overzicht van onderbouwingen en risico's voor de doelen van ZSM-jeugd, op grond van kennis uit wetenschappelijk onderzoek.

8.7 Algemene conclusie

Het doel van deze planevaluatie was na te gaan wat de belangrijkste elementen en onderbouwingen zijn van ZSM-jeugd en na te gaan in hoeverre dit nieuwe beleidsplan past binnen het beleid op het gebied van jeugdcriminaliteit van het ministerie van Veiligheid en Justitie. ZSM-jeugd - zo snel, selectief, slachtoffergericht en slim mogelijk - blijkt een plan in ontwikkeling te zijn. Er is geen uitgebreid omschreven beleidsvisie of onderbouwing beschikbaar. Over de concrete uitvoering, procesafspraken en financiële en organisatorische consequenties kunnen op dit moment dan ook nog geen uitspraken gedaan worden. Door middel van de interviews en de internationale literatuurstudie kon wel worden nagegaan in hoeverre de kern van het gedachtegoed van ZSM-jeugd, voor zover dat op dit moment is vormgegeven, in theorie het beoogde doel kan bereiken.

Het gedachtegoed van ZSM-jeugd wordt in hoofdlijnen ondersteund door kennis uit wetenschappelijk onderzoek. Het plan kan in theorie leiden tot een snellere afhandeling van zaken, wat op enthousiasme mag rekenen bij de ketenpartners en ook wordt ondersteund door kennis uit onderzoek. De routing binnen zes uur na aanhouding zou een enorme verbetering betekenen vergeleken met de huidige doorlooptijden. De resultaten van ZSM-jeugd zouden echter kleiner kunnen blijken te zijn dan verwacht: kan er werkelijk veel sneller gewerkt worden en komen er nu werkelijk veel lichte gevallen bij het Openbaar Ministerie en kinderrechtshouders? Omdat dit niet duidelijk kan worden onderbouwd met feiten, kunnen de verwachtingen van ZSM-jeugd te hoog gespannen zijn. Desalniettemin kunnen er goede argumenten zijn om het project uit te voeren; ook kleine verbeteringen kunnen de moeite waard zijn. Het lijkt echter raadzaam om eerst een doorrekening van de verwachte verschuivingen te maken, alsmede een inschatting van de kosten-batenratio, om een meer gefundeerde inschatting te krijgen van de vraag of de kosten en inspanningen de moeite waard geacht worden.

Wanneer ZSM-jeugd verder wordt ontwikkeld is een aantal factoren waar rekening mee gehouden kan worden. Om de doelen te bereiken zijn samengevat de volgende aspecten van belang.

1. Het streven om sneller te routeren wordt toegejuicht door zowel ketenpartners als onderzoeksliteratuur. Het kan echter ten koste gaan van persoonsgerichte aanpak. Het risico bestaat dat de besluitvorming ondanks de doelstellingen toch gebeurt op grond van delict en professioneel oordeel in plaats van gestructureerde risicotaxatie. Kennis over risicotaxatie is dan ook essentieel bij alle betrokkenen. Op dit moment wordt zijn er nog verschillen zichtbaar tussen bijvoorbeeld documenten van het OM (nadruk op delict) en van de Raad voor de Kinderbescherming (nadruk op individuele risicofactoren).
2. Het bereiken van de vereiste cultuuromslag (naar actief handelen en gebruik maken van gestructureerde risicotaxatie) zal veel aandacht vragen van alle ketenpartners.
3. Snellere en directe bejegening kan leiden tot meer ontkennende verdachten (vooral uit andere culturen) die dan alsnog in het strafrechtstelsel terecht komen.

4. Voor jongeren met een licht risico moet zo min mogelijk worden ingegrepen, als het gaat om recidivevermindering (vanuit vergeldingsoogpunt kunnen andere argumenten gelden). Dit is van belang voor de invulling van Halt en eventuele andere alternatieve afdoeningen voor delinquenten met een laag recidiverisico.
5. Bij het stimuleren van een slachtoffergerichte aanpak moet een aanbodgerichte benadering voorkomen worden; het aanbod moet inspelen op de behoefte van slachtoffers.
6. Een optie ter overweging is om nog sneller te handelen, door de politie de bevoegdheid te geven om te laten besluiten over jongeren met een licht delict en een laag recidiverisico (verruiming van de Halt-waardige feiten voor first offenders).
7. Een andere optie is om nog lichter te straffen, door meer gebruik te maken van varianten zoals waarschuwingen en boetes voordat Halt of een OM-afdoening wordt gekozen. Dit kan onderbouwd worden met onderzoeksliteratuur en kan ook bijdragen aan nog sneller, lichter en met minder kosten handelen, waardoor ZSM-jeugd verder versterkt kan worden.
8. Het is raadzaam om niet alleen de processen en werkwijzen te beschrijven, maar ook de definitieve beleidsvisie te beschrijven. Daarin kunnen dan ook de beoogde verschillen tussen de huidige en toekomstige situatie beschreven worden. Daarmee kan duidelijk uitgelegd worden aan alle betrokkenen wat de bedoelingen en de onderbouwingen zijn en kan bij een toekomstige evaluatie teruggekeken worden naar de oorspronkelijke doelstellingen en beweegredenen.
9. Monitoring is essentieel, om na te gaan of ZSM loopt zoals beoogd of om snel in te kunnen grijpen als dat niet het geval is. Het betreft in ieder geval monitoring van de kenmerken van de instroom (daders en slachtoffers), de randvoorwaarden, de besluitvormingsprocessen en de uitkomsten.
10. Onderzoek is nodig naar de effecten van (en tussen) de verschillende alternatieve afdoeningen (waarschuwing, boete, Halt, zorg, werkstraf en verschillende vormen van herstelbemiddeling).

De kennis en inzichten die in dit rapport zijn beschreven kunnen hopelijk houvast bieden voor verdere uitwerking en concretisering van ZSM-jeugd.

Literatuurlijst

- Alberda, D. L., Drost, V. A. M., & Wartna, B. S. J. (2010). *Recidive onder werkgestrafte jongeren. Factsheet 2010-5*. Den Haag: WODC.
- Allard, T., Ogilvie, J., & Stewart, A. (2007). *The efficacy of strategies to reduce juvenile offending*. Brisbane, Australia: Justice Modelling@Griffith (JMAG), Griffith University.
- Andersson Elffers Felix (2009). *Doorlooptijden doorgelicht. Evaluatie Kalsbeeknormen*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Aos, S., Lieb, R., Mayfield, J., Miller, M., & Pennucci, A. (2004). *Benefits and costs of prevention and early intervention programs for youth*. Olympia: Washington State Institute for Public Policy.
- Barnoski, R. (1997). *Fast Tracking Youth to Diversion in Thurston County: A Preliminary Analysis*. Olympia: Washington State Institute for Public Policy.
- Bergseth, K. J. & Bouffard, J. A. (2007). The long-term impact of restorative justice programming for juvenile offenders. *Journal of Criminal Justice*, 35, 433-451.
- Beus, K. de & Rodriguez, N. (2007). Restorative justice practice: An examination of program completion and recidivism. *Journal of Criminal Justice*, 35, 337-347.
- Blad, J. (2011). Slachtoffer-dadergesprekken en het herstelrecht. *Tijdschrift Conflicthantering*, 2, 17-23.
- Bradshaw, W., Roseborough, D., & Umbreit, M. S. (2006). The effect of victim mediation on juvenile offender recidivism: A meta-analysis. *Conflict Resolution Quarterly*, 24, 87-99.
- Burik, A., van, Heim, M., Hoogeveen, C., Jong, B. J. de, Slump, G. J., & Vogelvang, B. (2010). *Evaluatie slachtoffer-dadergesprekken. Een onderzoek naar de landelijke implementatie van slachtoffer-dadergesprekken*. Woerden: Adviesbureau Van Montfoort.
- Carrington, P. J. & Schulenberg, J. L. (2005). *The impact of the Youth Criminal Justice Act on police charging practices with young persons: A preliminary statistical assessment. Report to the Department of Justice Canada*. Ottawa: Department of Justice.
- Daly, K. (2003). Mind the gap: Restorative justice in theory and practice. In A. von Hirsch, J. Roberts, A. E. Bottoms, K. Roach, and M. Schiff (Eds.), *Restorative justice and criminal justice: Competing or reconcilable paradigms?* (pp. 219-236). Oxford, England: Hart Publishing.
- Dennison, S., Stewart, A., & Hurren, E. (2006). *Police cautioning in Queensland: The impact on juvenile offending pathways. Trends and Issues Paper, 306*. Australian Institute of Criminology.
- Ehren, M. C. M., Leeuw, F. L., & Scheerens, J. (2005). On the impact of the Dutch educational supervisor act. Analyzing assumptions concerning the inspection of primary education. *American Journal of Evaluation*, 26, 60-76.

- Ferwerda, H. B., van Leiden, I. M. G. G., Arts, N. A. M., & Hauber, A. R. (2006) *Halt: Het Alternatief. De effecten van Halt beschreven*. Den Haag, WODC.
- Flatau, P., & Zaretzky, K. (2008). The Juvenile Justice System: *Dealing with young people under the Young Offenders Act 1994. A cost benefit analysis of proactive redirection measures in the juvenile justice system*. Verkregen van http://www.audit.wa.gov.au/reports/pdfreports/report2008_04_V2.pdf
- Gall, T. & Moyal, S. (2011). Juvenile victims in restorative justice. Findings from the reintegrative shaming experiment. *British Journal of Criminology*, 51, 1014-1034.
- Grift, M. van de, van Hooff, P., & Jongebreur, W. (2011). *Impactanalyse ARWJ. Inventarisatie verbetermaatregelen m.b.t. werkstraffen voor jeugdigen*. Significant b.v.
- Haigh, Y. (2007). *Why they desist: Understanding the life worlds of young people involved in crime*. Perth, Western Australia: Institute of Restorative Justice and Penal Reform.
- Hayes, H. (2006). Apologies and accounts in youth justice conferencing: Reinterpreting research outcomes. *Contemporary Justice Review*, 9, 369-385.
- Hoeve, M., Jurrius, K., Zouwen, M. van der, Vergeer, M., Voogt, M., & Stams, G. J. (2011). *In de schuld, in de fout? Schuldenproblematiek en crimineel gedrag bij adolescenten en jongvolwassenen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Stichting Alexander & Kohnstamm Instituut.
- Jong, J. D. A. de (2007). *Kapot moeilijk: Een etnografisch onderzoek naar opvallend groepsgedrag van 'Marokkaanse' jongens*. Dissertatie. Aksant, Amsterdam.
- Junger-Tas, J. J. (2006). Trends in international juvenile justice: what conclusions can be drawn? In: J. Junger-Tas & S. H. Decker (Eds.), *International Handbook of Juvenile Justice*, 505-532. Springer.
- Keightley-Smit, L. & Francis, P. (2007). Final warning youth justice and early intervention: reflectors on the findings of a research study carried out in Northern England. *Web Journal of Current Legal Issues*, 2.
- Koemans, M. (2011). The war on antisocial behaviour. Rationales underlying antisocial behaviour policies. Comparing British and Dutch discourse analyses. Verkregen van: <http://www.scienceguide.nl/201111/politiek-overdrijft-straatoverlast.aspx>
- Koffman, L. & Dingwall, G. (2007). The diversion of young offenders: a proportionate response? *The Web Journal of Current Legal Issues*, issue 2.
- Kuczynski, L. (1982). Intensity and orientation of reasoning: Motivational determinant of children's compliance to verbal rationales. *Journal of Experimental Child Psychology*, 34, 357-370.
- Laan, A. M. van der & Blom, M. (2011). *Meer jeugdige verdachten, maar waarom? Een studie naar de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en de veranderingen in het aantal jeugdige verdachten van een misdrijf in de periode 1997-2007*. Den Haag: WODC/Boom Uitgevers.
- Laan, A. M. van der & Blom, M. (Red.) (2011). *Jeugdcriminaliteit in de periode 1996-2010. Ontwikkelingen in zelfgerapporteerde daders, door de politie aangehouden verdachten en strafrechtelijke daders op basis van de Monitor Jeugdcriminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Leeuw, F. L. (2003). Reconstruction Program Theories: Methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24, 5-20.

- Menkel-Meadow, C. (2007). Restorative justice: What it is and does it work? *Annual Review of Law and Social Science*, 161-187.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie DGRR/SB (2011). *Achtergrondmateriaal voor de Feitenflits over jeugdcriminaliteit*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Moolenaar, D. E. G., Zuidema, T., & Boer, J. de (2011). *De afname van het aantal boetes en transacties voor verkeersovertredingen nader verklaard*. Den Haag: WODC/CJIB.
- Murphy, P., McGinness, A., & McDermott, T. (2010). *Review of Effective Practice*. Manuka, Australia: Noetic Solutions Pty Limited.
- Noije, L. van & Wittebrood, K. (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Nugent, W. R., Williams, M., & Umbreit, M. S. (2004). Participation in victim-offender meditation and the prevalence of subsequent delinquent behavior: A meta-analysis. *Research on Social Work Practice*, 14, 408-416.
- Plaisier, J. (2007). *Jong en veelbelovend. Ontwikkeling van erkende gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten door de Raad voor de Kinderbescherming*. Utrecht: Raad voor de Kinderbescherming.
- Plaisier, J. & Ditzhuijzen, J. van (2008). *Risicotaxatie bij verlov van gedetineerden. Een (inter)nationale vergelijking van instrumenten en procedures*. Amsterdam: Impact R&D.
- Plaisier, J. & Ditzhuijzen, J. van (2009). *Stimuleren en ontmoedigen van gedetineerden*. Amsterdam: Impact R&D.
- Pligt, J. van der, Koomen, W., & van Harreveld, F. (2007). *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*. Den Haag: Boom.
- Pligt, J. van der, Koomen, W., & van Harreveld, F. (2008). Bestrafen: een overzicht, een mythe en nieuwe varianten. In: *Justitiële Verkenningen*, 2008 (2).
- Put, C. E. van der (2011). *Risk and needs assessment for juvenile delinquents. Dissertation*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2008). *Jeugdige delinquenten. Minder opsluiten, gerichter begeleiden. Advies 16 oktober 2008*. Den Haag: RSJ.
- Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2011). *Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig! Advies 14 maart 2011*. Den Haag: RSJ.
- Rassin, E. (2001). Het getraumatiseerde slachtoffer; behandeling, verhoor en hiaten in de herinnering. *Justitiële Verkenningen*, 17 (3), 58-69.
- Recourt, J. & Berndsen, M. (2011). *Gele kaart bij kleine overtreding. De geregistreerde waarschuwing als voorportaal van de boete. Initiatiefnota*. Kamerstuk 33069, nr. 2.
- Richards, K. (2010). Police-referred restorative justice for juveniles in Australia. *Trends & Issues in Crime and Criminal Justice*, 398, 1-8.
- Rosier, K. (2011). *Stuur de rekening maar naar mijn ouders*. Masterscriptie criminologie. Leiden: Universiteit Leiden, Faculteit Rechtsgeleerdheid.

- Ruiter, S., Toslma, J., Hoorn, M. de, Elffers, H., & Laan, P. van der (2011). *De burger als rechter. Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*. Leiden/Nijmegen/Den Haag: NSCR, Radboud Universiteit Nijmegen & WODC.
- Sherman, L. W., Strang, H., & Newbury-Birch, D. (2008). *Restorative Justice*. Youth Justice Board.
- Shucksmith, J., Hendry, L. B., & Glendinning, A. (1995). Models of parenting: implications for adolescent well-being within different types of family contexts. *Journal of Adolescence*, 18, 253-270.
- Slachtoffer in Beeld (2011). *Uitkomsten van onderzoek Slachtoffer-dadergesprekken: de impact in beeld*. Verkregen van http://www.slachtofferinbeeld.nl/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=71&Itemid=98
- Stevens, G., Veen, V., & Vollebergh, W. (2009). *Marokkaanse jeugddelinquenten: Een klasse apart? Onderzoek naar jongens in preventieve hechtenis met een Marokkaanse en Nederlandse achtergrond*. Universiteit van Utrecht.
- Trupin, E. (2007). Evidence-based treatment for justice-involved youth. In: C. L. Kessler & L. J. Kraus (Eds.). *The mental health needs of young offenders: forging paths toward reintegration and rehabilitation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Umbreit, M. S., Coates, R. B., & Vos, B. (2002). *The impact of restorative justice conferencing: A review of 63 empirical studies in 5 countries*. Center for Restorative Justice & Peacemaking.
- Vignaendra, S. & Fitzgerald, J. (2006). Reoffending among young people cautioned by police or who participated in a youth justice conference. *Contemporary Issues in Crime and Justice*, 103, 1-12.
- Wade, M., Aebi, M., Aubusson de Cavarlay, B., Balcells, M., Gillieron, G., Hakeri, H., Killias, M., Lewis, C., Roth, E., Smit, P., Sobota, P., Turkovic, K., & Zila, J. (2008). When the line is crossed... Paths to control and sanction behavior necessitating a state reaction. *European Journal on Criminal and Policy Research*, 14, 101-122.
- Wemmers, J. & Canuto, M. (2002). *Victim's experiences with, expectations and perceptiën of restorative justice: A critical review of the literature*. Ottawa, Canada: Department of Justice.
- Weijers, I. (2001). Herstelrecht en strafrecht; duet of duel? *Justitiële Verkenningen*, 17, 110-121.
- Wiersema, D. (2011). *Literatuurscan Inkomen, omgaan met geld en delictgedrag*. Amsterdam: Impact R&D.
- Youth Justice Board for England and Wales (2009). Making it count in court. Verkregen van <http://www.yjb.gov.uk/publications/Scripts/prodView.asp?idproduct=457&eP>
- Youth Justice Board for England and Wales (2004). *Restorative Justice Projects (Summary)*. Verkregen van <http://www.yjb.gov.uk/Publications/Scripts/prodView.asp?idProduct=169&eP=16>

Bijlagen

Bijlage 1 Ontvangen documenten

Algemeen:

1. Factsheets programma Aanpak Jeugdcriminaliteit, april 2011.
2. Feitenflits en Achtergrondmateriaal Jongerencriminaliteit is van alle tijden, terugdringen mogelijk maar moeilijk. Ministerie van V&J/DGRR/SB, 01042011
3. Van de Grift, M., Van Hoof, P. & Jongebreur, W. (2011). Impactanalyse ARWJ. Inventarisatie verbetermaatregelen werkstraffen voor jeugdigen. Barneveld: Significant B.V.
4. Advies Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 14 maart 2011. Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig!
5. Advies Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 16 oktober 2008. Jeugdige delinquenten. Minder opsluiten, gericht begeleiden.

OM:

6. Startdocument G5 pilot. Project Versnelde afhandeling van strafzaken. Openbaar Ministerie, januari 2011.
7. Verslag expertmeeting ZSM en de aansluiting met jeugd, 6 april 2011.
8. Basisdocument ZSM-Jeugd. Openbaar Ministerie. Versies: 21 maart 2011, 17 juni 2011, 5 september 2011.
9. Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen, College van procureurs-generaal. Staatscourant, Nr. 10941, 23 juni 2011.
10. Richtlijn voor strafvordering jeugd, College van procureurs-generaal, concept 20 september 2011.

Ministerie van Veiligheid en Justitie:

11. Plan van aanpak 'Traject herontwerp keten strafrechtelijke handhaving'.
12. Notitie over ZSM bij jeugdigen en het LIJ.
13. Notitie voor Topberaad. Trajecten Herontwerp Keten Strafrechtelijke Handhaving en Pilots ZSM en aansluiting jeugdstrafketen, 20 september 2011.

Halt en herstelbemiddeling:

14. Notitie van Halt. Voor welke strafbare feiten naar Halt verwijzen? 2 februari 2011.
15. Notitie van Halt aan werkgroep ZSM-jeugd, 24 juni 2011. Uitwerking mogelijkheden herstelbemiddeling/conferencing binnen Halt.
16. Memo van Halt aan werkgroep ZSM-jeugd, 10 augustus 2011. Herstelgericht aanbod Halt in ZSM-jeugd.
17. Dongen, T. Van & Hamersveld, G. Van (2010). Herstelrecht in de praktijk. Nederland versus België. Scriptie. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

18. Jong, B.J. (2011). Jeugdstrafrecht en Herstelrecht. In hoeverre kunnen herstelgerichte praktijken bijdragen aan het pedagogisch karakter van het jeugdstrafrecht? Scriptie. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Politie:

19. Notitie van Politie/Programma Politiële Jeugdtaak aan projectgroep LIJ. Inpassen LIJ in ZSM, 17 september 2011.

Bijlage 2 Effectieve bejegening

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen F-culturen (vaak mediterrane culturen) en G-culturen (vaak westerse culturen zoals Nederland) (Pinto, 1990). Omdat in F-culturen de nadruk ligt op de eer binnen de eigen groep, vindt veel minder discussie plaats binnen de opvoeding. Er wordt vaak slechts één argument gegeven: 'Omdat het zo hoort/Omdat de groep het wil'. Dit zorgt ervoor dat de mate van straffen afhankelijk is van de vraag of er anderen betrokken zijn, of anderen het gedrag of straffen waarnemen. Het effect van straf is in deze culturen ook afhankelijk van de communicatiepartner. Hoe groter het gezag van deze persoon, hoe groter de kans op het gewenste gedrag. Het *inhoudelijk* benaderen van de (on)gewenstheid van gedrag is in F-culturen niet gebruikelijk. Dit zou kunnen verklaren waarom men in F-culturen meer geneigd kan zijn ongewenst gedrag te ontkennen. Het voorkomen van gezichtverlies is immers belangrijker dan het erkennen dat gedrag ongewenst was. In G-culturen kan men veel meer een beroep doen op het vermogen inhoudelijke, rationele argumenten te geven voor het afleren van gedrag.

In F-culturen is het van belang dat men weet in wat voor context men zich bevindt om te weten op welke manier men moet communiceren. Omdat men niet alle mogelijke situaties bij voorbaat kan kennen, is het gebruikelijk om altijd bij aanvang van de communicatie eerst vast te stellen tot welke standaardsituatie (met zijn eigen duidelijke regels en normen) er wordt overgegaan. Er wordt hierbij veel gebruik gemaakt van veel standaardfrases en uitdrukkingen. Deze leiden tot een statusverdeling in drie categorieën: minderen, gelijken en meerderen. Deze verdeling is van grote invloed op wat gezegd mag worden, door wie het gezegd mag worden en hoe het gezegd mag worden. Vooral op het laatste ligt veel nadruk, omdat er in F-culturen vooral impliciet gecommuniceerd wordt. Het is ook om deze reden dat het gebruik van parabels nuttig kan zijn in het communiceren wanneer er sprake is van ongewenst gedrag. In F-culturen worden parallelle situaties vaak besproken om te voorkomen dat de gesprekspartner zich aangevallen voelt wanneer hij persoonlijk wordt aangesproken. Het distilleren van een impliciete boodschap uit een verhaal, spreekwoord of vergelijkbare situatie wordt kinderen in F-culturen geleerd. In G-culturen kunnen mensen dit minder goed en wordt een dergelijke manier van communiceren dan ook gezien als 'om de zaak heendraaien'.

Bijlage 3

Geïnterviewde deskundigen

Degenen met een * waren ook aanwezig bij de expertmeeting.

Degenen met ** zijn telefonisch geïnterviewd.

Halt-Nederland: E. Wiersma*

Jeugdreclassering/
Jeugdzorg Nederland: M. van der Klei*

Ministerie van Veiligheid en
Justitie (deels groepsinterview): F.W.M. Alberse (ZSM-jeugd)*
A.W.M. Eijken (LIJ/Gedragsinterventies)
Mw. C. Feleus (Halt)
mw. M. de Groot** (Justitieel Jeugdbeleid)
M. Lourijsen** (ZSM-jeugd)
Mw. M.M. Padmos (herstelbemiddeling)

Openbaar Ministerie: mw. L.C. Dubbelman*
M. Vink (telefonisch)

Politie: H. Broekhuizen*

Raad voor de
Kinderbescherming: mw. J. Dijkman*

Bijlage 4**Begeleidingscommissie**

Mr. F.W.M. Alberse

ministerie van Veiligheid en Justitie

Mw. mr. dr. E.M. Mijharends

Openbaar Ministerie

Mw. drs. M.M. Padmos

ministerie van Veiligheid en Justitie

Bijlage 5

De auteurs

Janine Plaisier, MSc, is sociaal psychologe en werkte voor de Faculteit Psychologie van de Universiteit van Amsterdam, het WODC, het ministerie van Veiligheid en Justitie en Reclassering Nederland. Zij was plaatsvervangend manager van het programma Terugdringen Recidive van het ministerie van Veiligheid en Justitie en projectleider van de werkgroep Interventies, die de Erkeningscommissie Gedragsinterventies Justitiabelen in leven riep. In 2006 richtte zij Impact R&D op. Zij heeft diverse projecten geleid voor onder andere de Raad voor de Kinderbescherming en de reclassering. Janine was voorzitter van de ontwikkelgroep van het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ) en was voorzitter van een aantal expertmeetings op het gebied van de aanpak van (jeugd)criminaliteit.

Dr. Daphne Wiersema studeerde cum laude af als sociaal psycholoog en promoveerde in 2009 aan de Universiteit van Amsterdam op onderzoek naar zelfwaardering en attitudes; de manier waarop mensen omgaan met informatie die in strijd is met een persoonlijk belangrijke overtuiging. Naast haar wetenschappelijke onderzoekservaring heeft zij marktonderzoek gedaan bij Bureau Veldkamp. Daphne is ook docent en onderwijsontwikkelaar bij de Hogeschool van Amsterdam bij de opleiding Toegepaste Psychologie en is zij als redacteur verbonden aan het interdisciplinaire *Journal of Social Sciences*. Voor Impact werkte zij mee aan een procesevaluatie van een agressietraining voor middelbare scholieren en aan literatuuronderzoek naar de relatie tussen omgaan met geld en delictgedrag.

Bijlage 6 Impact R&D

Impact R&D is een onderzoek- en adviesburo dat is gespecialiseerd in gedragsverandering van moeilijke groepen. Impact heeft diverse projecten uitgevoerd voor de Raad voor de Kinderbescherming, de reclassering, het gevangeniswezen en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Impact heeft een internationaal kennisnetwerk dat ingezet kan worden voor projecten. Projecten die relevant zijn in het kader van dit onderzoek zijn:

Planevaluaties:

- Theoriegestuurde evaluatie van de landelijke aanpak ten aanzien van Huiselijk Geweld in de periode 2002-2010. In samenwerking met Significant B.V. (Jongebreur, Van der Linden & Plaisier, 2011).
- Planevaluatie van een nieuwe methode voor reclasseringstoezicht (Plaisier & Pennekamp, 2009).
- Planevaluatie van een training voor gevangenismedewerkers in het omgaan met agressie (Van Ditzhuijzen & Plaisier, 2007).

Procesevaluaties:

- Proceसेvaluatie van de uitvoering van de Agression Regulation Training op middelbare scholen (Plaisier, Van Ditzhuijzen & Wiersema, 2011).
- Proceसेvaluatie van de uitvoering van de Budgetteertraining voor volwassen delinquenten (Plaisier, 2010).

Diversen:

- Ontwikkeling van beleid voor gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten bij de Raad voor de Kinderbescherming (Plaisier, 2007).
- Onderzoek naar risicotaxatie-instrumenten en procedures voor verlof van gedetineerden (Plaisier & Van Ditzhuijzen, 2009).
- Onderzoek naar belonen en straffen van gedetineerden en de invloed van personeel op gedrag van gedetineerden (Plaisier & Van Ditzhuijzen, 2009).
- Voorzitter van de ontwikkelgroep van het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ) (Plaisier, 2009/2010).
- Onderzoek naar toezicht op ex-delinquenten door de politie. In samenwerking met de Erasmus Universiteit Rotterdam (Van de Bunt, Holvast & Plaisier, 2011).

Meer informatie over Impact R&D is te vinden op www.mpct.eu.

Samenvattingen

Samenvatting

Inleiding en methode

'ZSM-jeugd' -zo snel, selectief, slachtoffergericht en slim mogelijk- is een nieuw initiatief dat is gericht op verdere verbetering van de aanpak van jeugdige delinquenten. Het project is ontwikkeld door het Openbaar Ministerie (OM), dat de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, Halt, Jeugdreclassering en het ministerie van Veiligheid en Justitie bij de verdere uitwerking heeft betrokken. De directie Justitieel Jeugdbeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft Impact R&D gevraagd om een planevaluatie uit te voeren naar dit nieuwe beleidsplan. Het doel daarvan is na te gaan wat de belangrijkste elementen en werkzame mechanismen zijn van de ZSM-jeugdaanpak en na te gaan in hoeverre ZSM-jeugd past binnen het beleid op het gebied van jeugdcriminaliteit van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De planevaluatie is gedaan met behulp van de 'policy-scientific-approach' voor analyses van beleidstheorieën. Door middel van het bestuderen van documenten over ZSM-jeugd, interviews en een groepsbijeenkomst met betrokkenen, is een reconstructie gemaakt van de beleidstheorie van ZSM-jeugd. Vervolgens is nagegaan in hoeverre het beleidsplan onderbouwd wordt door kennis uit wetenschappelijk onderzoek, of het consistent is en of het realistisch is om te verwachten dat de beoogde doelen bereikt worden. De planevaluatie is uitgevoerd in de periode september tot en met november 2011. De belangrijkste bevindingen worden hieronder samengevat.

ZSM-jeugd is een plan dat tijdens de uitvoering van deze planevaluatie nog in ontwikkeling was. Er is nog geen uitgewerkte beleidsvisie en onderbouwing beschikbaar, zodat veel informatie moest worden verkregen via interviews met betrokkenen. Gezien de prille fase van ZSM-jeugd is het goed mogelijk dat ten tijde van het verschijnen van dit rapport aspecten gewijzigd zijn. Door middel van de interviews en de internationale literatuurstudie kan echter wel worden nagegaan in hoeverre de kern van het gedachtegoed van ZSM-jeugd, voor zover dat op dit moment is vormgegeven, in theorie het beoogde doel kan bereiken. Over de concrete uitvoering, procesafspraken, financiële en organisatorische consequenties kunnen geen uitspraken gedaan worden.

Doelen van ZSM-jeugd en beoogde resultaten

Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek, najaar 2011, zijn de belangrijkste doelen van ZSM-jeugd 1) zo snel mogelijk handelen, waarbij 2) getracht wordt jongeren met een licht delict en weinig recidiverisico een alternatief te bieden voor het strafrechtstelsel, waarbij 3) het slachtoffer zoveel betrokken wordt en waarin 4) door ketenpartners slim samen wordt gewerkt door bestaande methoden en samenwerkingsprocessen te gebruiken. Een grote verandering in het proces waar naar gestreefd wordt is dat de Officier van Justitie (OvJ) binnen zes uur na aanhouding van een jeugdige verdachte

beslist over de afdoening of vervolgpcedure (routing). Dat is veel sneller dan nu het geval is¹³. Bovendien wil het Openbaar Ministerie vaker gebruik maken van de discretionaire bevoegdheid die zij nu al heeft om jongeren (met een niet-Haltwaardig delict en een laag recidiverisico) een boete te geven of naar Halt te sturen in plaats van een werkstraf op te leggen. De resultaten die de beleidsmakers verwachten zijn de volgende: kortere doorlooptijden, minder administratie (met name bij politie en Raad voor de Kinderbescherming), snellere en lichtere afdoeningen voor daders met een licht delict en een laag recidiverisico, meer tijd en aandacht (met name van Officieren van Justitie en Kinderrechters) voor de afhandeling van daders met zwaardere delicten en hogere risico's, minder recidive en meer tevredenheid bij slachtoffers.

Aanleiding en aannamen van ZSM-jeugd

In eerste instantie is ZSM-jeugd 'overgenomen' van de justitiële aanpak voor volwassenen en lag de nadruk op het doel 'versnelling', waarbij de onderliggende aanname was dat het vanuit pedagogisch oogpunt goed is om jongeren die een delict hebben gepleegd sneller te laten weten waar zij aan toe zijn. De andere doelen zijn toegevoegd vanuit de aanname dat sneller routeren goed, maar niet voldoende is: de aanpak moet ook degelijk zijn (selectie van daders met behulp van wetenschappelijk gefundeerde risicotaxatie-instrumenten) en wetenschappelijk verantwoord (voor jongeren met weinig recidiverisico is geen of een weinig intensieve aanpak nodig, en snel straffen is effectiever en pedagogisch verantwoord). De nadruk op 'snelheid' is daarmee in de loop der tijd kleiner geworden. Dat het slachtoffer zoveel mogelijk betrokken moet worden (bij alle typen afdoeningen) is gebaseerd op de aanname dat een meer slachtoffergerichte aanpak aansluit bij Nederlandse wetgeving, bij internationale regelgeving, leidt tot tevredenheid bij slachtoffers en tot minder recidive bij daders. Het doel om slim te werken geeft aan dat men het wiel niet opnieuw wil uitvinden maar gebruik wil maken van bestaande samenwerkingsverbanden en (recent ontwikkelde) methoden.

Onderbouwing van ZSM-jeugd

Over de mate waarin ZSM-jeugd kan worden onderbouwd met kennis uit wetenschappelijk onderzoek kan het volgende worden gezegd. Het streven om nog sneller te beslissen en de dader snel te laten weten waar hij aan toe is wordt ondersteund met onderzoeksliteratuur. Straffen is doorgaans effectiever naarmate dit sneller gebeurt (zie hoofdstuk 4). Hoewel het effect van snel straffen op de lange termijn niet altijd duidelijk is, komt uit internationaal onderzoek (vaak naar verkeersgedrag) naar voren dat onmiddellijke en consequente bestraffing doorgaans beter werkt dan uitgestelde bestraffing.

Onderzoek ondersteunt ook het streven naar weinig intensieve alternatieve afdoeningen voor jongeren die weinig risicofactoren hebben: 'licht wanneer het kan, zwaar wanneer het moet'. Bij het merendeel van de jeugdige delinquenten is de kans klein dat zij opnieuw delictgedrag zullen plegen. Voor hen is

¹³ Volgens de Kalsbeeknormen moet in 80% van de gevallen de volgende normen gehaald worden: 1) na eerste verhoor politie LOF (PVM/Preselect) binnen 7 kalenderdagen bij Halt, 2) na eerste verhoor politie binnen 2 maanden start Halt-werkzaamheden, 3) na eerste verhoor politie binnen 30 dagen proces-verbaal bij OM, 4) na eerste verhoor politie binnen 3 maanden beoordeeld door het Openbaar Ministerie bij een OM-afdoening, 5) na eerste verhoor politie binnen 6 maanden eindvonnis door de rechtbank.

geen interventie nodig; zij stoppen vanzelf met het delictgedrag. Een intensieve aanpak en kennismaking met het strafrechtstelsel kan zelfs averechts werken. Dit wordt onder andere verklaard door het negatieve effect van etikettering.

Het streven om jongeren (bij niet-Haltwaardige delicten) vaker Halt of een boete te geven in plaats van een werkstraf sluit aan bij de kennis uit onderzoek, mits het gaat om jongeren met een laag recidiverisico. Voor jongeren met hogere risico's is juist een intensievere (liefst extramurale) aanpak nodig met een leer- of behandellement. Uit onderzoek naar effectiviteit van strafrechtelijke aanpakken blijkt dat een van de essentiële aspecten het 'risicoprincipe' is. Het is dus belangrijk dat besloten wordt op basis van risicotaxatie en niet alleen op basis van het delict. Dit wordt vanuit ZSM-jeugd beoogd, maar kan in gevaar komen door tijdsdruk of doordat met name Officieren van Justitie gewend zijn om vooral naar het delict te kijken en minder naar recidiverisico's. De keuze om het recent ontwikkelde risicotaxatieinstrument LIJ te gebruiken voor selectie van jongeren volgt logisch uit het doel om goed te selecteren. Gestructureerde risicotaxatie is doorgaans betrouwbaarder dan ongestructureerde inschatting van risico's door professionals. De werklust van het Openbaar Ministerie zou mogelijk verder ontlast kunnen worden als de politie (in plaats van het Openbaar Ministerie) zou kunnen besluiten over alle jongeren met een licht delict en licht recidiverisico -blijkend uit gestructureerde risicotaxatie- en in die zin de discretionaire bevoegdheid van het Openbaar Ministerie overneemt.

Wat effectiever is: een boete, Halt of werkstraf, kan op grond van de beschikbare literatuur niet vastgesteld worden. Steeds komt naar voren dat voor jongeren met weinig risicofactoren weinig gedaan moet worden. Dit suggereert dat alternatieve afdoeningen voor hen zo weinig mogelijk intensief moeten zijn als het gaat om recidivevermindering (vanuit vergeldingsoogpunt kunnen andere argumenten gelden). Overwogen zou kunnen worden om de ZSM-aanpak aan te vullen met meer mogelijkheden (net zoals dat in Engeland is gebeurd) voor een lichte alternatieve afdoening voor jongeren die een eerste of tweede licht misdrijf plegen. Dit betekent wel dat een klein aantal daders in eerste instantie gemist wordt en een aantal extra delicten kan plegen. Aan de andere kant zou het een grotere ontlasting van het strafrechtstelsel betekenen en meer kosten kunnen besparen.

Meer aandacht voor het slachtoffer sluit aan bij (internationale) wet- en regelgeving en wordt deels onderbouwd met kennis uit onderzoek. Herstelbemiddeling kan leiden tot meer tevredenheid bij slachtoffers, maar een groot deel van de slachtoffers blijkt geen behoefte te hebben aan herstelbemiddeling, zoals een gesprek of ontmoeting met de dader. Bovendien leidt herstelbemiddeling lang niet altijd tot werkelijk herstel. Vormen van herstelbemiddeling lijken te kunnen leiden tot minder recidive van de daders, maar er is nog onvoldoende onderzoek beschikbaar om daar harde uitspraken over te kunnen doen; er is ook onderzoek waaruit kleine of zelfs averechtse effecten naar voren komen. Sommige typen van herstelbemiddeling kunnen lang duren (o.a. omdat het slachtoffer enige tijd nodig heeft). Dit betekent dat het voor een dader lastiger is tot een afsluiting van het gebeurde te kunnen komen, wat het voor daders schadelijke effect van etikettering langer in stand houdt.

Realisme en consistentie van ZSM-jeugd

Het gedachtegoed van ZSM-jeugd wordt in hoofdlijnen ondersteund door kennis uit onderzoek. Ook in andere Westerse landen wordt gestreefd naar zo veel mogelijk alternatieve afdoeningen, in combinatie met verschillende vormen van herstelbemiddeling. Het gedachtegoed van ZSM-jeugd sluit aan op andere onderdelen van de aanpak jeugdcriminaliteit. ZSM-jeugd gaat meer over procedures dan over inhoud van de aanpak, maar botst niet met de inhoud van andere beleidsonderdelen. Het onderdeel 'licht wanneer het kan' zal mogelijk tegen de intuïtieve gedachte van burgers en politici indruisen dat er juist strenger gestraft moet worden. Uit onderzoek komt echter duidelijk naar voren dat harder straffen een marginaal of zelfs averechts effect heeft op de criminaliteitscijfers, zeker wanneer jongeren met een klein recidiverisico hard worden gestraft.

ZSM-jeugd kan in theorie leiden tot een snellere afhandeling van zaken, wat op enthousiasme mag rekenen bij de ketenpartners en wordt ondersteund door onderzoeksresultaten. De routing binnen zes uur na aanhouding zou een enorme verbeterslag betekenen vergeleken met de huidige doorlooptijden. Voor jongeren zal het goed zijn als zij veel sneller dan nu weten waar zij aan toe zijn, bovendien kan snelle routing werk voorkomen, met name voor de politie en de Raad voor de Kinderbescherming.

Risico's

Uit de planevaluatie komt een aantal risico's naar voren: 1) te hoge verwachtingen, 2) snelheid kan ten koste gaan van risicotaxatie en 3) vormen van herstelbemiddeling kunnen wellicht aanbodgericht zijn in plaats van vraaggericht.

Het eerste risico is dat de verwachtingen van de resultaten van ZSM-jeugd mogelijk te hoog zijn gespannen. Kan er werkelijk veel sneller gewerkt worden en komen er nu werkelijk veel 'lichte gevallen' (jongeren met een licht delict en laag recidiverisico) in het strafrechtstelsel? Omdat beide aspecten niet duidelijk kunnen worden onderbouwd met feiten, er al jaren wordt gewerkt aan versnelling van doorlooptijden en een eerste data-analyse suggereert dat het aantal 'lichte gevallen' veel kleiner is dan gedacht, kunnen de resultaten kleiner zijn dan verwacht. Desalniettemin kunnen er goede argumenten zijn om het project uit te voeren; ook kleine verbeteringen kunnen de moeite waard zijn. Het lijkt echter raadzaam om eerst een doorrekening van de beoogde doelgroep en verschuivingen in het proces te maken, en een inschatting van de baten en kosten (waaronder de grotere bereikbaarheid van medewerkers, ook buiten kantooruren), om een meer gefundeerde inschatting te krijgen van de vraag of de kosten en inspanningen de moeite waard geacht worden. Het tweede risico is dat het aspect 'snelheid' ten koste kan gaan van de persoonsgerichte aanpak en gestructureerde risicotaxatie. Ondanks de goede bedoelingen zou te weinig tijd genomen kunnen worden voor individuele risicotaxatie zodat de besluitvorming toch meer gebaseerd wordt op de zwaarte van het delict, wat de effectiviteit van de aanpak in gevaar kan brengen. Een licht delict hoeft immers niet te betekenen dat de jongere geen grote kans op herhaling heeft en dus een intensievere aanpak nodig heeft (denk aan veelplegers). Het is dus van belang rekening te houden met risico's. (Dit sluit overigens niet de eerder genoemde optie uit om bij het eerste of tweede delict nog niet naar risico's te kijken; de grootste groep recidiveert immers toch niet

en het zou het systeem extra ontlasten). Het derde risico is dat een aanbodgerichte benadering voor herstelbemiddeling ontstaat waarbij organisaties nieuwe vormen van herstelbemiddeling gaan ontwikkelen, terwijl die mogelijk niet aansluiten bij de behoefte van slachtoffers.

Aandachtspunten

Wanneer ZSM-jeugd verder wordt ontwikkeld kan rekening gehouden worden met een aantal factoren. Om de doelen te bereiken zijn samengevat de volgende aspecten van belang.

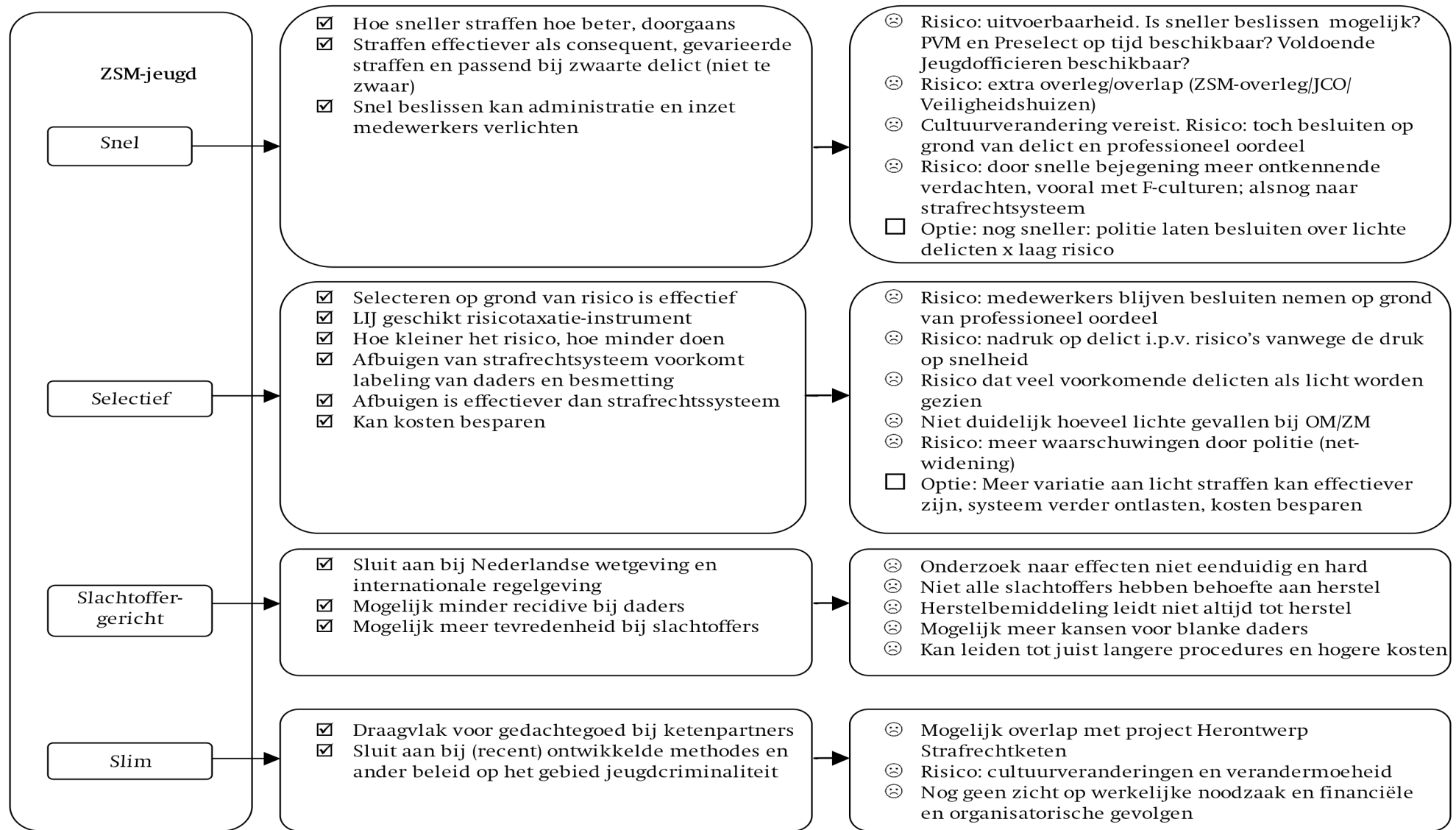
1. Kennis over risicotaxatie is essentieel, bij alle betrokkenen, om te voorkomen dat besluitvorming toch te weinig gebruik wordt gemaakt van gestructureerde risicotaxatie.
2. Het bereiken van de vereiste cultuuromslag (naar actief handelen en gebruik maken van gestructureerde risicotaxatie) zal veel aandacht vragen van alle ketenpartners.
3. Snellere en directe bejegening kan leiden tot meer ontkennende verdachten (vooral uit F-culturen waar een meer indirecte manier van conflicthantering effectiever is) die dan alsnog in het strafrechtstelsel terecht komen.
4. Voor jongeren met een licht risico moet zo min mogelijk worden ingegrepen, als het gaat om recidivevermindering. Dit is van belang voor de invulling van Halt en eventuele andere alternatieve afdoeningen voor delinquenten met een laag recidiverisico.
5. Bij het stimuleren van een slachtoffergerichte aanpak moet een aanbodgerichte benadering voorkomen worden.
6. Een optie ter overweging is om nog sneller te handelen, door de politie de bevoegdheid te geven om te laten besluiten over jongeren met een licht delict en een laag recidiverisico.
7. Een andere optie is om nog lichter te straffen, door meer gebruik te maken van varianten zoals waarschuwingen en boetes voordat Halt of een OM-afdoening wordt gekozen.
8. Het is raadzaam om niet alleen de processen en werkwijzen te beschrijven, maar ook de definitieve beleidsvisie te beschrijven, zodat de doelstellingen duidelijk en evalueerbaar zijn.
9. Monitoring is essentieel. Het betreft in ieder geval monitoring van de kenmerken van de instroom (daders en slachtoffers), de randvoorwaarden, de besluitvormingsprocessen en de uitkomsten.
10. Onderzoek is nodig naar de effecten van (en tussen) de verschillende alternatieve afdoeningen. Door middel van monitoring en onderzoek kan nagegaan worden of de beoogde doelen in de praktijk bereikt worden en kan zo nodig snel en slim worden ingegrepen.

Op de volgende pagina's worden de inhoud van ZSM-jeugd, de onderbouwingen en risico's schematisch weergegeven.

Schematische samenvatting van de beleidsreconstructie van ZSM-jeugd.

Kern-punten van ZSM	Het probleem/de uitdaging	Oplossing	Onderliggende aannames
Selectie	Hoe kunnen we minder aandacht besteden aan lichte zaken en meer aan zware zaken?	- Door snel lichtere en zwaardere gevallen te onderscheiden, op basis van de combinatie van risicofactoren en de zwaarte van het delict. - Door lichte zaken lichter af te doen dan nu het geval is: - Meer transacties (reprimandes en boetes) in plaats van Halt (bij overtredingen). - Meer Halt in plaats van OM-afdoeningen (bij lichte misdrijven tot 40 uur taakstraf in combinatie met een laag risico). - Meer misdrijven laten afdoen door het OM in plaats van door ZM (bij hogere risico's en zwaardere delicten).	- Als we voorkomen dat jongeren het strafrechtproces binnenkomen en als we minder zwaar straffen passen we beter bij de uitgangspunten van het <i>jeugdstrafrecht en internationale afspraken</i>. Een klein delict verdient geen zware straf maar een pedagogische reactie. Voorkomen moet worden dat jongeren het strafrecht inkomen en een justitiële documentatie krijgen. - Als we lichter straffen voorkomen we onnodig lange procedures voor normaal grensoverschrijdend gedrag van pubers; dat leidt tot <i>efficiency</i>. - Als politie en OM minder tijd besteden aan lichte zaken houden zij meer tijd over voor effectievere inzet op opsporingsprocessen voor de zwaardere zaken. - Als we <i>effectief</i> willen zijn moeten we een intensieve aanpak hebben voor jongeren met een hoog recidiverisico en een weinig intensieve aanpak voor jongeren met een laag risico. - Een reprimande zal effectief zijn voor de meeste first offenders. - Een boete kan voor overtredingen minstens even effectief zijn als Halt. - Een Halt-afdoening kan minstens even effectief zijn als de huidige kale OM-werkstraf.
Snel	Hoe kunnen we de werkprocessen versnellen en de resultaten op de Kalsbeeknormen verbeteren?	- Door de OvJ vroeger in het proces te laten besluiten over afdoening danwel vervolg, namelijk binnen 6 uur na aanhouding. - Door bereikbaarheid van de ketenpartners te verruimen, tot 7 dagen per week, 16 uur per dag. - Door verbeterde sturing.	- Als we sneller straffen is dat effectiever. - Als er 1 loket is voor de politie (ZSM, in plaats van jeugdzorg of Halt of JCO) komt de jongere sneller terecht waar hij moet zijn. - Als de ketenpartners buiten kantooruren werken kunnen zaken sneller worden afgedaan. (Nog uitgewerkt wordt welke ketenpartners in de eerste fase bereikbaar moeten zijn en welke vorm gekozen wordt; dit kan per lokatie verschillen). - Als de OvJ eerder besluit kan dat werk en kosten voorkomen: - politie hoeft geen volledig PV te maken als de OvJ besluit dat een niet-Haltwaardige zaak toch naar Halt gaat. - Raad hoeft geen Raadsonderzoek te doen als zaak geseponeerd wordt - OvJ, rechter, advocaat, griffier zijn niet nodig als zaak meteen naar Halt gaat. - Door snel te selecteren zullen minder zaken doorstromen naar OM en ZM, waardoor de zaken die daar overblijven sneller afgedaan kan worden. - Als er een PVMIn en een Preselect zijn geeft dat voldoende informatie over delict en risicofactoren op grond waarvan besloten kan worden. - Mocht er geen PVMIn en Preselect beschikbaar zijn dan kunnen goed opgeleide jeugdofficieren op grond van hun kennis en de dossiers de route bepalen. - Door de combinatie van informatie over delict en risicofactoren blijft de persoonsgerichte aanpak gehandhaafd, behalve bij overtredingen.
Slachtoffer-gericht	Hoe kunnen we mogelijkheden tot herstelbemiddeling vergroten?	- Door schadevergoeding vaker onderdeel te laten zijn van de diverse afdoeningen. - Door meer varianten van herstelbemiddeling te ontwikkelen, voor alle typen afdoeningen.	- Als daders schade moeten vergoeden of anderszins herstelbemiddeling wordt ingezet kan dat tot minder recidive leiden. - Als het slachtoffer ziet dat de dader bestraft wordt zal dat leiden tot meer tevredenheid bij het slachtoffer. - Als we meer varianten voor herstelbemiddeling ontwikkelen bereiken we een breder sanctiepalet. - Als we meer herstelbemiddeling aanbieden sluiten we beter aan bij internationale verdragen, wetgeving en kabinetsvoornemens. - Als Halt uitgebreid wordt met meer vormen voor herstelbemiddeling is dat ook effectief voor delinquenten die zwaardere delicten hebben gepleegd.
Slim	Hoe kunnen we ZSM-jeugd slim aanpakken?	- Door ZSM-jeugd in te passen in bestaande samenwerkingsprocessen. - Door bestaande methoden zoals het LIJ te gebruiken bij ZSM-jeugd.	- Als we ZSM-jeugd inpassen kunnen we de bestaande methoden en ontwikkelprocessen verder verbeteren. - Als we de huidige processen en methoden zouden wijzigen (het wiel opnieuw zouden uitvinden) zou dat inefficiënt en ineffectief zijn. Er is al veel geïnvesteerd in selectie, versnelling en ketensamenwerking.

Overzicht van onderbouwingen en risico's voor de doelen van ZSM-jeugd, op grond van onderzoeksliteratuur.



Summary

Introduction and method

ZSM-jeugd literally means ASAP youth and stands for ‘as speedy, selective, smart and supportive for victims as possible’. *ZSM-jeugd* is a project aimed at furthering improvement in the approach to juvenile offenders. The project was created on the initiative of the Dutch Public Prosecution Service (PPS), which involved the police, the Child Care and Protection Board, the youth delinquency prevention programme Halt, the Juvenile Probation Service and the Ministry of Security and Justice in the further implementation of the project. The Ministry of Security and Justice requested Impact R&D to conduct a plan evaluation in accordance with this new policy plan. The goal thereof is to ascertain what the most important elements and effective mechanisms are of the *ZSM-jeugd* approach and to verify the extent to which *ZSM-jeugd* fits within the policy in the field of juvenile crime of the Ministry of Security and Justice. The plan evaluation was conducted with the aid of the policy-scientific approach for the analysis of policy theories. By way of reviewing documents on *ZSM-jeugd*, interviews and a group meeting with the parties concerned, the policy theory of *ZSM-jeugd* was reconstructed. Then a review was conducted of the extent to which the policy plan is substantiated by knowledge based on scientific research, whether it is consistent and/or whether it is realistic to expect the realization of the intended goals. The plan evaluation was conducted in the period from September up to and including November 2011. The most important findings are summarised below.

ZSM-jeugd is a plan that was still in the development stage during the execution of this plan evaluation. Since a developed policy vision and supporting information are still not available, much information had to be obtained via interviews with the parties concerned. In light of the very early phase of *ZSM-jeugd*, it is quite possible that aspects thereof will have changed upon publication of this report. Nevertheless, the interviews and international literature review can be used to verify the extent to which the core of the body of thought of *ZSM-jeugd*, to the extent that has been given form to date, can theoretically realise the intended goal. No statements can be made regarding the specific implementation, procedural arrangements and financial/organisational consequences.

ZSM-jeugd: goals and intended results

At the time this review was conducted, the most important goals of *ZSM-jeugd* were 1) to act as quickly as possible (speed), whereby 2) attempts would be made to offer youth with a less severe

offences¹⁴ and little risk of recidivism an alternative to the criminal justice system (selective), in which 3) the victim would be involved as much as possible (supportive for victims) and 4) chain partners would work intelligently by using existing methods and collaboration processes (smart). A major change to the process being pursued is that the Dutch Public Prosecutor will decide on the sentence or subsequent proceedings (“routing”) within six hours of the arrest of a juvenile suspect. That is much quicker than is currently the case¹⁵. Further, the Public Prosecution Office wants to make more frequent use of the discretionary powers that it already possesses to give young offenders (with an offence not worthy of enrolling them in the Halt programme (alternative punishment) and a low risk of recidivism) a fine or to enrol them in a Halt programme instead of imposing community service on them. The results that the policymakers anticipate are as follows: shorter processing times, less administration (especially for police and the Child Care and Protection Board), quicker and more alternative punishment for offenders with a less severe offence and a low risk of recidivism, more time and attention (especially from Public Prosecutors and Juvenile Courts) for dealing with offenders with major offences and higher risks, less recidivism and increased satisfaction among victims.

ZSM-jeugd: motive and assumptions

Initially, ZSM-jeugd was ‘acquired’ from the judicial approach for adults; the emphasis was on the goal of ‘acceleration’, whereby the underlying assumption was that it was good from an educational point of view to let youth that had committed an offence know quicker what the consequences were. The other goals were added on the assumption that quicker routing, though good, was insufficient: the approach also had to be thorough (selection of offenders with the aid of a scientifically-based risk-assessment system), as well as scientifically sound (youth with little risk of recidivism did not require any or much in the way of an intensive approach, while quick punishment was more effective and educationally sound). Consequently, the emphasis on ‘speed’ decreased over time. The fact that the victim must be involved as much as possible (for all types of sentences) is based on the assumption that a more victim-oriented approach ties in with Dutch legislation and with international regulations, resulting in more satisfaction among victims and less recidivism among offenders. The aim of working intelligently indicates that those involved do not want to reinvent the wheel, but rather desire to use existing collaborative efforts and methods, including those that have most recently been developed.

¹⁴ The PPS is concerned with minor offences (*overtredingen*) and serious offences (*misdriften*). ZSM-jeugd is aimed at serious offences. The goal of more alternative punishment is aimed at offenders who committed serious offences. On the ‘severity-scale’ the less severe serious offences are eligible for alternative punishment.

¹⁵ In accordance with the so-called Kalsbeek standards, the following standards must be reached in 80% of the cases: 1) after the first interrogation by police, the so-called LOF form for incidences involving minors [LOF = *Landelijk Overdrachtsformulier* / PVM/Preselect] sent to Halt within 7 calendar days; 2) after the first interrogation by police, Halt activities start within 2 months; 3) after the first interrogation by police, report sent to Public Prosecution Service within 30 days; 4) after the first interrogation by police, review conducted by Public Prosecution Service during a PPS settlement within 3 months; 5) after the first interrogation by police, final judgment rendered by court within 6 months.

ZSM-jeugd: supporting information

As regards the extent to which ZSM-jeugd can be supported with knowledge from scientific research, the following can be stated. The aim of speeding up the decision-making process even more and to inform the offender quickly of the consequences of his/her actions is supported by research literature. Punishment is generally more effective the quicker it is handed out (see Chapter 4). Whereas the effect of quick punishment is not always clear in the long term, it has become clear from international research (often research into traffic behaviour) that immediate and consistent punishment works generally better than postponed punishment.

Research also supports efforts to offer lightly intensive alternative punishment for youth that have few risk factors: 'light where possible, heavy where necessary'. For the majority of juvenile offenders, the chance is slight that they will commit delinquent behaviour again. For them, no intervention is necessary; they themselves are the ones to stop committing delinquent behaviour. What is more, an intensive approach and an introduction to the criminal justice system can have adverse effects. This is explained, among other things, by the negative effect of labelling.

Efforts to direct youth (for offences not worthy of enrolment in the Halt programme) into Halt more often or to give them a fine instead of imposing community service on them corresponds with the available knowledge derived from research, provided it concerns youth with a low risk of recidivism. For high-risk youth, a more intensive (preferably extramural) approach with a teaching or treatment element is in fact necessary. It is evident from research into the effectiveness of criminal prosecutions that one of the essential aspects is the 'risk principle'. In other words, it is important that a decision is made on the basis of risk assessment and not solely on the basis of the offence. This is envisaged by ZSM-jeugd, but could be threatened by time pressure or due to the fact that, in particular, Public Prosecutors are used to concentrating especially on the offence and less on the risks of recidivism. The choice to use the recently developed LIJ risk-assessment system for the selection of youth follows logically from the aim to select properly. Structured risk assessment is generally more reliable than an unstructured estimation of risks performed by professionals. The workload of the PPS could be further reduced if the police (instead of the PPS) were to be permitted to decide on all youth with a less severe offence and low risk of recidivism – as evidenced by structured risk assessment – and in that sense assume the discretionary powers of the PPS.

What is more effective – a fine, the Halt programme or community service – cannot be established on the basis of the available literature. It repeatedly becomes clear that for youth with few risk factors little has to be done. This suggests that alternative punishment must, if possible, be the least intensive for them. It would be worthy of consideration to supplement the ZSM approach with more options (as has been the case in the UK) for light alternative punishment for youth that commit a first or second offence. This means, however, that a small number of offenders will initially be missed who can commit a number of extra offences. On the other hand, the criminal justice system would be relieved of a huge burden and be more cost-effective.

More attention for the victim ties in with Dutch and international legislation and regulations and is partially supported by knowledge derived from research. Restorative justice could result in greater satisfaction among victims, but it appears a large number of victims have no need to participate in for example mediation or conferencing. Furthermore, restorative justice certainly does not always result in actual restoration. Some forms of restorative justice appear to result in less recidivism on the part of offenders, but there is still insufficient research available to make any firm statement thereon; by contrast, other research points to minor or even adverse effects. Some types of restorative justice can take a long time (among other reasons, because the victim requires some time). This means that it is more difficult for an offender to bring closure to what happened, which in turn means for offenders that the damaging effect of labelling lasts longer.

ZSM-jeugd: realism and consistency

The body of thought of ZSM-jeugd is largely supported by knowledge derived from research. In addition, in other Western countries 'diversion programmes' are developed to implement as many alternative punishments as possible, in combination with various forms of restorative justice. The body of thought of ZSM-jeugd ties in with other components of the approach to juvenile crime. ZSM-jeugd deals more with the procedures of the approach than the content thereof, while avoiding conflict with the content of other policy components. The light-where-possible component will potentially clash with the intuitive thoughts of civilians and politicians that in fact stronger punishment should be meted out. Nonetheless, it becomes clear from research that stronger punishment has marginal or even adverse effects on crime figures, certainly when youth with little risk of recidivism are punished strongly.

ZSM-jeugd can theoretically result in a quicker decision-making – something that would create an enthusiastic response from the chain partners and is supported by research results. Routing within six hours of arrest would mean an enormous improvement compared with current processing times. For youth, it would be good if they found out what the consequences are much faster than is currently the case. Furthermore, quick routing could avoid extra work for both the police and the Child Care and Protection Board, in particular.

Risks

The plan evaluation shows three main risks: 1) expectations may not be met, 2) speed may harm risk-assessment and 3) development of restorative justice could become supply-oriented instead of needs oriented. The first risk is that the results of ZSM-jeugd could turn out to be less than hoped: will it, in fact, be possible to work more efficiently and do many 'minor cases' (youth with a less severe offence and a low risk of recidivism) currently actually end up in the criminal justice system? Since both aspects cannot be clearly substantiated with facts, efforts to reduce processing times have been made for years already and an initial data analysis suggests that the number of 'minor cases' is much lower than originally thought, the expectations for ZSM-jeugd could run too high. Nevertheless, there

could be strong arguments for implementing the project; small improvements could also be worthwhile. It seems advisable, however, to conduct an initial assessment of the envisaged target group and shifts in the process, as well as an estimate of the costs and benefits (including the improved accessibility of staff members, also outside of office hours), in order to realise a more well-founded estimate of the question as to whether the costs and efforts can be considered worthwhile. The second risk is that the aspect of 'speed' could come at the expense of the person-oriented approach and structured risk assessment. In spite of good intentions, not enough time could be taken for individual risk assessment, so that decisions would in fact be based more on the severity of the offence, which could jeopardise the effectiveness of the approach. After all, a less severe offence need not mean that the youth will not run a great risk of re-offending and, therefore, requires a more intensive approach (frequent offenders come to mind here). The third risk is that a supply-oriented approach for restorative justice would arise, whereby organisations will develop new forms of restorative justice, while these new forms will possibly fail to connect with the needs of victims.

Items for consideration

When ZSM-jeugd is developed further, a number of factors will have to be taken into consideration. In order to realise the stated goals, the following aspects are important to bear in mind.

1. Knowledge of risk assessment is essential, for all parties involved, in order to prevent structured risk assessment from being used too little in the decision-making process.
2. Realising the required cultural shift (towards active conduct and use of structured risk assessments) will demand that a lot of attention be paid by every chain partner.
3. Quicker and more direct communication could result in more denial among some suspects (especially those from 'F cultures', where a more indirect method of conflict management is more effective) who then would still end up in the criminal justice system.
4. For youth with a slight risk, intervention must be as little as possible if it concerns a reduction in recidivism. This is important for the practical implementation of the Halt programme and any other alternative punishment for offenders with a low risk of recidivism.
5. If a victim-oriented approach is stimulated, then a supply-oriented approach must be prevented.
6. One option for consideration is to act even more quickly by giving the police the power to take decisions on youth with a less severe offence and a low risk of recidivism.
7. Another option is to give even lighter punishments by using variants, such as warnings and fines, before opting for Halt or a PPS sentence.
8. It is advisable to describe not only the processes and methods, but also the final policy vision of ZSM-jeugd so that the goals are clear and can be evaluated.
9. Monitoring is essential. This concerns in any case monitoring the characteristics of the influx (offenders and victims), the parameters, the decision-making processes and the outcomes.
10. Research into the effects of (and between) the various alternative punishments and sentences is required. Monitoring and research can verify whether the intended goals will be realised in practice. Where necessary, the relevant parties can intervene in a speedy and smart way.

WHICH
INTERVENTIONS
REALLY HAVE AN
IMPACT ON HUMAN
BEHAVIOUR?