



# Pedagogisch uitgangspunt onder druk

Een onderzoek naar wachtlijsten in de jeugdstrafrechtketen

Rapport

# Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Voorwoord .....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>Samenvatting, conclusie en aanbevelingen .....</b>                           | <b>3</b>  |
| <b>1. Inleiding.....</b>  | <b>10</b> |
| 1.1 Aanleiding .....  | 11        |
| 1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag .....                                       | 12        |
| 1.3 Onderzoeksmethoden .....  | 13        |
| 1.4 Leeswijzer .....  | 16        |
| <b>2. Wachtlijsten en doorlooptijden .....</b>                                  | <b>17</b> |
| 2.1 Normen voor de doorlooptijden .....   | 17        |
| 2.2 Cijfers .....   | 19        |
| 2.3 Omgaan met wachtlijsten en doorlooptijden .....                             | 20        |
| 2.4 Zicht houden op wachtlijsten en doorlooptijden .....                        | 26        |
| <b>3. Uitvoering onder druk .....</b>   | <b>28</b> |
| 3.1 Context waarin ketenorganisaties zich begeven.....                          | 28        |
| 3.2 Verdragende factoren in de jeugdstrafrechtketen .....                       | 31        |
| <b>4. Dynamiek van de jeugdstrafrechtketen.....</b>                             | <b>39</b> |
| 4.1 De werking van de jeugdstrafrechtketen .....                                | 39        |
| 4.2 De dynamiek van de jeugdstrafrechtketen.....                                | 43        |
| <b>5. Wat betekent wachten in de jeugdstrafrechtketen voor de jeugdige? ...</b> | <b>47</b> |
| <b>6. Conclusie.....</b>  | <b>49</b> |
| <b>Bijlage 1 Proces van de jeugdstrafrechtketen .....</b>                       | <b>56</b> |
| <b>Bijlage 2 Kalsbeeknormen 2001 .....</b>                                      | <b>63</b> |
| <b>Bijlage 3 Herijkte normen 2024 .....</b>                                     | <b>64</b> |
| <b>Bijlage 4 Afkortingenlijst .....</b>   | <b>65</b> |

## Voorwoord

Jeugdigen die verdacht worden van een strafbaar feit krijgen vaak met meerdere organisaties in de jeugdstrafrechtketen te maken. Een snelle en passende opvolging van het strafbare feit is in het licht van het pedagogisch uitgangspunt van het jeugdstrafrecht van belang. Een jeugdige leert dan het meest van zijn gedrag wat de kans op herhaling verkleint.

Uit dit onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid blijkt dat jonge verdachten echter te vaak en te lang moeten wachten op een passende straf of maatregel. Voor jeugdigen betekent dit wachten een lange periode van onzekerheid waarin zij niet aan de slag kunnen of durven om hun leven weer op de rit te krijgen. Juist het pedagogisch uitgangspunt, de kern van het jeugdstrafrecht, komt daarmee onder druk te staan. Dit raakt de rechtsbescherming van jeugdigen.

Wachttijden ontstaan onder meer door onvoldoende informatieoverdracht en doordat strafrechtelijke beslissingen vaak niet tijdig worden aangeleverd aan de organisatie die ermee aan de slag moet. Ook is er een gebrek aan capaciteit; er is een tekort aan plaatsen in jeugdinrichtingen en er zijn te weinig plaatsen voor taakstraffen. Daarnaast raakt het specialisme van het jeugdstrafrecht steeds meer ondergesneeuwd. Tegelijkertijd ziet de inspectie dat de medewerkers van de verschillende ketenorganisaties zeer betrokken zijn. Zij werken hard en zijn bereid een stap extra te zetten als dit nodig is.

De Inspectie ziet ook hier weer dat betrokken organisaties onder grote druk staan om hun taken goed uit te voeren. Wij concludeerden dit eerder ook in ons jaarbericht over 2023. Organisaties in de jeugdstrafrechtketen worden geconfronteerd met arbeidsmarktproblematiek, ontoereikend hulpaanbod en complexere zaken. De basis is daardoor niet op orde. Daar komt bij dat nieuwe plannen en ontwikkelingen ook nog eens aandacht, tijd en ruimte vragen. Ketenorganisaties worden gedwongen scherpere keuzes te maken waar ze wel en niet op inzetten. Hierin schuilt het risico dat zij zich terugtrekken en focussen op de eigen kerntaak terwijl samenwerken van groot belang is in deze sector.

Dat maakt blijvend investeren in de jeugdstrafrechtketen noodzakelijk. Dit betekent dat de randvoorwaarden aanwezig moeten zijn, zodat organisaties in de jeugdstrafrechtketen hun taak kunnen uitvoeren. Tegelijkertijd benadruk ik ook het belang van gezamenlijkheid. Door te investeren in nauwe samenwerking en afstemming kunnen de ketenorganisaties elkaar helpen en versterken. Zodat het snel laten volgen van een straf of maatregel in jeugdstrafrecht weer het leidende uitgangspunt is. Want dat is uiteindelijk in het belang van de jeugdige en de samenleving.

Esther de Kleuver  
*Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid*

## Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

De jeugdstrafrechtketen bestaat uit verschillende organisaties (hierna: ketenorganisaties): politie, Halt, Openbaar Ministerie (hierna: OM), Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK), rechtspraak, Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB), gecertificeerde instellingen (hierna: GI's) en Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI).<sup>1</sup> Het jeugdstrafrecht onderscheidt zich van het volwassenstrafrecht door het pedagogische uitgangspunt. Dit stelt onder meer dat de tijd tussen het plegen van het strafbare feit en de opgelegde straf of maatregel<sup>2</sup> zo kort mogelijk moet zijn om de jeugdige te laten leren van zijn<sup>3</sup> fouten.<sup>4</sup> Tegelijkertijd proberen de ketenorganisaties zoveel mogelijk maatwerk te leveren, waarbij zij het principe hanteren: licht waar het kan, zwaar waar het moet.

Een jeugdige verdachte (hierna: jeugdige) krijgt in de meeste gevallen te maken met verschillende organisaties binnen de jeugdstrafrechtketen voordat een afdoeningsbeslissing en een eventuele veroordeling volgt. In de jeugdstrafrechtketen voeren verschillende organisaties een onderdeel van het strafproces uit. Dit kost tijd en duurt langer naarmate een jeugdzaak complexer is. Dit kan ertoe leiden dat de behandeling van een jeugdzaak langer duurt dan wenselijk is met het oog op het pedagogische karakter.

Uit (Inspectie)onderzoeken en mediaberichten blijkt dat de ketenorganisaties al jarenlang moeite hebben om de normen voor de doorlooptijden te halen en dat er bij diverse ketenorganisaties sprake is van wachtlijsten.<sup>5</sup> Dit staat haaks op het pedagogisch uitgangspunt van de jeugdstrafrechtketen. De Inspectie doet daarom onderzoek naar de vraag: *Hoe zorgen de organisaties in de jeugdstrafrechtketen er gezamenlijk voor dat een jeugdige in overeenstemming met het pedagogisch uitgangspunt zo snel en zorgvuldig mogelijk door de jeugdstrafrechtketen loopt?*

---

<sup>1</sup> Als de Inspectie het heeft over ketenorganisaties, bedoelt zij deze acht organisaties.

<sup>2</sup> De Inspectie verstaat onder 'straf of maatregel' ook de Halt-interventie en andere buitengerechtelijke interventies.

<sup>3</sup> Overal waar de Inspectie spreekt over hij/hem/zijn, gaat het ook over zij/haar/hen/hun.

<sup>4</sup> Zie onder meer [Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind](#), Verenigde Naties, 1989; [General comment nr. 24 over de rechten van het kind in het kinderrechtstelsel](#), Verenigde Naties, 2019; [Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt](#), Openbaar Ministerie, 2021.

<sup>5</sup> Zoals in: [Samenwerking tussen Halt en politie rondom de Halt-afdoening](#), Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, december 2017; [De wachtlijst bij de Raad voor de Kinderbescherming](#), Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, februari 2019; [Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd](#), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, november 2019; [Signalement Jeugdbeschermingsketen in gevaar](#), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, november 2019; [Brief stand van zaken intensief toezicht JJI's](#), Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, Nederlandse Arbeidsinspectie, november 2022; [Signalen jeugdbeschermingsketen april 2024](#), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, april 2024.

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden voerde de Inspectie een documentanalyse uit, voerde zij 29 (groeps-)gesprekken met in totaal 78 functionarissen, sprak zij met 16 jeugdigen en hield zij een reflectiebijeenkomst met vertegenwoordiging vanuit alle ketenorganisaties. De Inspectie was voornemens een kwantitatieve inventarisatie doen van de wachtlijsten in de jeugdstrafrechtketen. De cijfers die beschikbaar zijn gaan over een gedeelte van de jeugdstrafrechtketen of maken enkel onderscheid tussen minderjarigheid en meerderjarigheid. De Inspectie constateert daarmee dat het op dit moment niet mogelijk is om een individuele jeugdige op basis van de beschikbare cijfers door de hele jeugdstrafrechtketen te volgen. Er zijn wel ontwikkelingen die dit mogelijk moeten maken in de toekomst.<sup>6</sup>

### **Belangrijkste uitkomsten van het onderzoek**

De Inspectie concludeert dat alle ketenorganisaties zich bewust zijn van de lange doorlooptijden voor jeugdigen in de jeugdstrafrechtketen. Op casusniveau werken de ketenorganisaties nauw met elkaar samen. Medewerkers werken hard om de situatie van de jeugdige te verbeteren. Hierin erkennen zij het belang van snelheid in het strafproces. Zij zetten zich dagelijks in om de doorlooptijden zo kort mogelijk te houden. Het verschilt per organisatie, per regio en per jeugdige in hoeverre de normen voor doorlooptijden gehaald worden. De normen voor de doorlooptijden worden op landelijk niveau de afgelopen jaren niet gehaald. De recent herijkte normen zijn ambitieus, wat betekent dat de jeugdstrafrechtketen deze op dit moment ook nog niet haalt.

De ketenorganisaties geven ieder aan geen wachtlijsten te hebben en zien vertragingen vooral bij andere organisaties ontstaan. Wel hebben alle ketenorganisaties beleid ten aanzien van wachtlijsten. Ook hebben zij een intern monitoringssysteem om zicht te hebben en houden op jeugdzaken. Momenteel ontbreekt het aan een gezamenlijk monitoringssysteem op ketenniveau. De Inspectie concludeert dat jeugdigen op basis van cijfers niet door de jeugdstrafrechtketen heen gevolgd kunnen worden. Hierdoor is op ketenniveau geen zicht waar vertragingen in het strafproces van jeugdigen ontstaan.

Organisaties in het veld van justitie en veiligheid staan al langere tijd sterk onder druk bij de uitvoering van hun maatschappelijke opgave.<sup>7</sup> De Inspectie concludeert dat de organisaties in de jeugdstrafrechtketen kampen met drie vraagstukken die direct impact hebben op de organisatie maar waar zij slechts beperkt invloed op kunnen uitoefenen. De eerste is arbeidsmarktproblematiek. De jeugdstrafrechtketen kampt al jaren met een tekort aan personele capaciteit als gevolg van een krappe arbeidsmarkt. Als tweede heeft de jeugdstrafrechtketen last van een tekort in beschikbare jeugdhulp in strafrechtelijk kader. Jeugdigen krijgen niet altijd de door de rechter opgelegde jeugdhulp door een tekort aan specialistische zorg en ondersteuning.<sup>8</sup> Als derde ziet de jeugdstrafrechtketen zich

---

<sup>6</sup> Zo wordt naar aanleiding van de herijkte normen voor de doorlooptijden een monitor ontwikkeld en is de strafrechtketen bezig met de ontwikkeling van de Data Alliantie Strafrechtketen.

<sup>7</sup> [Jaarbericht Inspectie Justitie en Veiligheid 2023](#).

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld ook de jaarverslagen 2023 van [de Raad voor de Kinderbescherming](#) en [de Raad voor de Rechtspraak](#) waarin zij hier aandacht voor vragen.

geconfronteerd met een verzwaring van de doelgroep en een toename van complexiteit in zaken. Deze vraagstukken stellen de ketenorganisaties voor dagelijkse uitdagingen en hebben impact op en worden beïnvloed door politiek-bestuurlijke keuzes die worden gemaakt door de ketenorganisaties en het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV). Deze keuzes hebben – direct of indirect – effect op de taakuitvoering en daarmee op de snelheid en zorgvuldigheid waarmee de jeugdige door de jeugdstrafrechtketen heen beweegt.

De Inspectie constateert dat er vier vertragende factoren ontstaan als gevolg van deze politiek-bestuurlijke keuzes.

1. Ten eerste vindt de Inspectie dat de routing<sup>9</sup> van strafrechtelijke beslissingen niet mag leiden tot extra vertraging voor de jeugdige. Te vaak gebeurt het dat een ketenorganisatie niet aan de slag kan omdat een jeugdzaak nog niet of met foutieve informatie<sup>10</sup> is aangeleverd. Een jeugdzaak is blijven liggen bij de andere organisatie, is niet op de juiste wijze of met een fout, zoals een verkeerde datum, aangeleverd of is in het systeem blijven hangen. Er is geen correctieproces waarmee het CJIB ingevoerde fouten kan herstellen. De correctie moet bij de bron gebeuren en zorgt daarmee voor vertraging. De staatssecretaris Rechtsbescherming moet als stelselverantwoordelijke faciliteren dat de routing van jeugdzaken niet vertragend werkt voor een jeugdige.
2. Ten tweede concludeert de Inspectie dat krapte in capaciteit een vertragende factor is binnen de jeugdstrafrechtketen. Dit kan gaan om een tekort aan plekken bij de justitiële jeugdinrichtingen (hierna: JJI's), zittingscapaciteit, onderzoekscapaciteit of projectplaatsen voor de uitvoering van taakstraffen. Te weinig capaciteit betekent in die gevallen dat een jeugdige – buiten zijn schuld – langer moet wachten op een volgende stap in het strafproces. De Inspectie vindt dat de staatssecretaris Rechtsbescherming als stelselverantwoordelijke zich blijvend maximaal moet inspannen om te zorgen voor voldoende capaciteit in de jeugdstrafrechtketen.
3. Ten derde concludeert de Inspectie dat de informatieoverdracht tussen ketenorganisaties knelt. Ketenorganisaties krijgen niet altijd de informatie die zij nodig hebben om een zaak van een jeugdige op te pakken. Dit werkt vertragend voor de doorlooptijd omdat een organisatie eerst de benodigde informatie moet achterhalen voordat zij aan de slag kan. De Inspectie vindt dat de ketenorganisaties moeten zorgen voor een zorgvuldige overdracht. Dit betekent dat zij alle benodigde gegevens moeten aanleveren aan de

---

<sup>9</sup> Sinds de invoering van de Wet USB gaat de routing van vonnissen via het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (hierna: AICE) van het CJIB. De rechtspraak levert de strafrechtelijke beslissing aan bij het OM, vervolgens levert het OM de strafrechtelijke beslissing aan bij het CJIB. Het CJIB moet ervoor zorgen dat deze beslissing vervolgens terecht komt bij de ketenorganisatie die de straf of maatregel moet uitvoeren.

<sup>10</sup> Als bij invoering van de strafrechtelijke beslissing een fout ontstaat in het systeem, zoals een verkeerde datum, wordt deze vastgelegd in de registers van het CJIB.

volgende partij en dus moeten weten wat een volgende ketenorganisatie nodig heeft om een jeugdzaak op te pakken.

4. Ten vierde concludeert de Inspectie dat jeugd als specialisme onder druk staat. Door het hoge verloop van personeel raken ketenorganisaties ervaring, kennis en expertise kwijt. Daarnaast maken sommige ketenorganisaties een beweging van specialistisch werken naar generalistisch werken. Deze beweging is vaak een gevolg van keuzes die zijn ingegeven door een gebrek aan personeel. De Inspectie acht voldoende kennis van de mogelijkheden in het jeugdstrafrecht en de ontwikkeling van jeugdigen noodzakelijk voor het snel en betekenisvol<sup>11</sup> kunnen handelen in jeugdzaken. De ketenorganisaties moeten individueel en gezamenlijk hiervoor zorgdragen.

De wijze waarop de jeugdstrafrechtketen is georganiseerd, is bepalend voor de manier waarop de staatssecretaris Rechtsbescherming, de jeugdstrafrechtketen en individuele ketenorganisaties tot politiek-bestuurlijke keuzes kunnen komen. Alle ketenorganisaties hebben een eigen taak en verantwoordelijkheid ten aanzien van jeugdige verdachten of daders. Daarnaast geldt voor alle ketenorganisaties dat hun taak binnen de jeugdstrafrechtketen een (veel) kleiner onderdeel is van het totale takenpakket van de individuele ketenorganisaties. Tegelijkertijd hebben zij een gezamenlijke opdracht om jeugdigen vanuit het pedagogisch uitgangspunt zo snel en passend mogelijk door de jeugdstrafrechtketen te laten bewegen. Dit betekent dat de ketenorganisaties afhankelijk zijn van elkaar.

De Inspectie concludeert dat met de huidige inrichting van de jeugdstrafrechtketen ketensturing door de staatssecretaris Rechtsbescherming niet mogelijk is. Het ministerie van JenV heeft verschillende aansturingslijnen ten aanzien van de ketenorganisaties, variërend van direct eigenaarschap tot enkel financier. Zodoende is de (aan)sturing vooral gericht op een aantal individuele ketenorganisaties. Om voldoende grip te creëren op de jeugdstrafrechtketen als geheel en meer specifiek op hoe jeugdigen door de keten heen gaan, acht de Inspectie een gecoördineerde aanpak vanuit een gezamenlijke visie van belang. Dit overstijgt een gezamenlijke prioritering op jeugd en vraagt om voldoende specialistische kennis van de doelgroep en het jeugdstrafrecht op alle bestuursniveaus, eenduidigheid in taal en data en een besluitvormingsstructuur met vertegenwoordiging vanuit alle ketenorganisaties. Daarbij dienen besluiten op ketenniveau te worden getoetst aan de beginselen van het jeugdrecht waarbij de overheid vanuit het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (hierna: IVRK)<sup>12</sup> de verplichting heeft om in alle overwegingen eerst naar het belang van jeugdigen te kijken.

---

<sup>11</sup> Betekenisvol afdoen wil zeggen dat steeds een afweging wordt gemaakt tussen de aard en de ernst van het delict, recidive en omstandigheden van de jeugdige. In het jeugdstrafrecht wordt een persoonsgerichte aanpak toegepast, waarbij het streven is om het risico op recidive te verminderen door criminogene factoren te beperken en beschermende factoren te versterken met de inzet van passende interventies. Bron: [Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt](#), Openbaar Ministerie, 2021.

<sup>12</sup> Conform het [IVRK, artikel 3 eerste lid](#). Zie ook [General comment nr. 14](#) over recht van het kind zijn belangen de eerste overweging te laten zijn, Verenigde Naties, 2013.

### **Hoofdconclusie**

De Inspectie concludeert dat jeugdigen lang moeten wachten op hun straf of maatregel. Hoe lang en hoeveel extra ten opzichte van de norm wisselt sterk en is afhankelijk van delict, leeftijd en route door de jeugdstrafrechtketen. Naarmate jeugdigen langer moeten wachten in het proces komt het pedagogisch uitgangspunt (verder) onder druk te staan. Dit zorgt voor onzekerheid bij jeugdigen omdat zij niet weten wat hen te wachten staat. Het niet tijdig en passend ingrijpen vergroot de kans dat een jeugdige verder afglijdt en recidiveert.<sup>13</sup> De Inspectie concludeert dat vonnissen, waarin bepaald is wat er moet gebeuren, niet altijd zoals bedoeld worden uitgevoerd. Ook komt het voor dat jeugdigen langer moeten vastzitten dan mogelijk passend is voor het gepleegde delict. Ondanks dat dit niet betekent dat jeugdigen langer vastzitten dan wettelijk is toegestaan, doet dit afbreuk aan de rechtsbescherming van jeugdige verdachten en daarmee aan het jeugdstrafrecht.

De Inspectie concludeert dat jeugdigen te lang wachten op een passende straf of maatregel. Dit ondanks grote inspanningen van ketenorganisaties, zowel individueel als gezamenlijk. Hoewel de jeugdstrafrechtketen al jaren probeert versnelling aan te brengen, haalt zij nog altijd de geldende normen voor doorlooptijden niet.

De jeugdstrafrechtketen heeft gezamenlijk nieuwe normen vastgesteld voor doorlooptijden. De Inspectie concludeert echter dat er geen gezamenlijke visie is over wat er gedaan moet worden om deze normen te behalen. Daarmee bestaat het risico dat toekomstige inspanningen hier onvoldoende effect op zullen hebben. Dit zou voor toekomstige jeugdigen in de jeugdstrafrechtketen betekenen dat ook zij zullen worden geconfronteerd met lang wachten op een straf of maatregel.

De Inspectie concludeert daarmee dat het pedagogisch uitgangspunt van het jeugdstrafrecht onder druk staat en blijft staan. De overheid voldoet niet aan haar verplichting volgens het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind om de tijd tussen het plegen van een strafbaar feit en de opgelegde straf of maatregel zo kort mogelijk te laten zijn.

### **Aanbevelingen**

Een sterke jeugdstrafrechtketen draagt bij aan het tegengaan dat jeugdigen die in aanraking komen met politie en justitie (verder) afglijden in de criminaliteit. Dit is van belang voor een succesvolle re-integratie van jeugdigen in de maatschappij en daarmee ook voor het voorkomen van recidive.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> [Werken aan effectievere detentie van jeugdigen](#), Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit, februari 2023.

<sup>14</sup> [Kamerstukken II 2022-2023, 28741, nr. 106](#).



De ketenorganisaties zijn voortdurend in ontwikkeling. De komende jaren zullen er naar verwachting stelselwijzigingen plaatsvinden, zoals het Toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming<sup>15</sup>, de om- en afbouw van de JeugdzorgPlus<sup>16</sup> en de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering<sup>17</sup>. Dergelijke veranderingen hebben impact op de jeugdstrafrechtketen als geheel en de organisaties daarin. Dit terwijl de jeugdstrafrechtketen al onder grote druk staat.

Voor justitiële jeugdigen is een daadkrachtige en effectieve jeugdstrafrechtketen van belang. Om dat te bereiken moet het pedagogisch uitgangspunt leidend zijn.

De Inspectie doet op basis van de conclusies van haar onderzoek aanbevelingen aan de staatssecretaris Rechtsbescherming als stelselverantwoordelijke, aan de organisaties in de jeugdstrafrechtketen gezamenlijk en het BKB en aan de individuele ketenorganisaties.

#### Aan de staatssecretaris Rechtsbescherming:

Als stelselverantwoordelijke van de jeugdstrafrechtketen heeft de staatssecretaris Rechtsbescherming een faciliterende rol om ervoor te zorgen dat de jeugdstrafrechtketen haar maatschappelijke opdracht kan vervullen. De minister van Justitie en Veiligheid, de staatssecretaris Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hebben de aansturing van de verschillende ketenorganisaties verdeeld. Dit betekent dat afstemming noodzakelijk is. Met het oog op de huidige situatie en de veranderingen die op de jeugdstrafrechtketen af komen, doet de Inspectie de volgende aanbevelingen aan de staatssecretaris Rechtsbescherming:

- Zorg voor een gecoördineerde en duurzame aanpak vanuit het ministerie van JenV op de organisaties in de jeugdstrafrechtketen. Zorg ervoor dat de belangen van de jeugdige daarbij de eerste overweging zijn<sup>18</sup>;
- Zorg voor een uitvoerbare maatschappelijke opdracht voor de ketenorganisaties:
  - Zorg dat de ketenorganisaties over voldoende personele, onderzoeks- en executiecapaciteit kunnen beschikken;
  - Zorg dat de ketenorganisaties kunnen investeren in voldoende kennis om het specialisme van jeugdstrafrecht te behouden en te versterken;
  - Zorg dat er een oplossing komt voor het tekort aan beschikbare jeugdhulp in strafrechtelijk kader;

---

<sup>15</sup> [Kamerstukken II 2020-2021, 31839, nr. 771.](#)

<sup>16</sup> [Kamerstukken II 2022-2023, 31839 nr. 924.](#)

<sup>17</sup> Zie voor meer informatie: [Nieuw Wetboek van Strafvordering | Rijksoverheid.nl.](#)

<sup>18</sup> Conform het [IVRK, artikel 3 eerste lid.](#)

- Zorg dat de routing van zaken niet vertragend werkt voor jeugdigen en neem de belemmeringen die hierin bestaan weg.

### Aanbevelingen aan de organisaties van de jeugdstrafrechtketen gezamenlijk en het BKB

De organisaties in de jeugdstrafrechtketen hebben als maatschappelijke opgave om jeugdigen zo snel en passend mogelijk door de jeugdstrafrechtketen te laten bewegen. De Inspectie constateert dat de ketenorganisaties zich gezamenlijk inzetten voor versnelling van de doorlooptijden en hebben jeugd geprioriteerd. De Inspectie komt tot de volgende aanbevelingen voor de organisaties in de jeugdstrafrechtketen gezamenlijk en het BKB:

- Kom tot een gezamenlijke en gedragen visie op hoe de jeugdstrafrechtketen versnelling aanbrengt bij de implementatie van de herijkte normen;
- Zorg voor een werkend ketendashboard door de ingezette acties voortvarend vervolg te geven. Zorg hierbij dat alle jeugdigen – inclusief jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden vervolgd – op basis van cijfers door de jeugdstrafrechtketen heen gevolgd kunnen worden.

### Aanbevelingen aan CJIB, DJI, GI's, Halt, politie en RvdK

De individuele organisaties in de jeugdstrafrechtketen hebben een eigen taak en maatschappelijke opdracht ten aanzien van jeugdige verdachten en/of daders. Tegelijkertijd hebben zij als jeugdstrafrechtketen een gezamenlijke opgave wat maakt dat zij afhankelijk van elkaar zijn. Met nauwe samenwerking en afstemming kunnen zij elkaar helpen in het uitvoeren van hun maatschappelijke opdracht. Daarbij is voldoende specialistische kennis van het jeugdstrafrecht noodzakelijk voor het snel en betekenisvol kunnen handelen in jeugdzaken. Daarom komt de Inspectie tot onderstaande aanbevelingen aan CJIB, DJI, GI's, Halt, politie en RvdK:

- Blijf investeren in specialistische kennis van het jeugdstrafrecht bij medewerkers, waaronder kennis over de (on)mogelijkheden van het jeugdstrafrecht en de ontwikkeling van jeugdigen;
- Zorg voor een complete overdracht van gegevens als een jeugdzaak naar de volgende ketenorganisatie overgaat. Heb daarbij aandacht voor:
  - voldoende kennis bij medewerkers over welke gegevens een volgende ketenorganisatie nodig heeft en hoe dit aangeleverd moet worden;
  - het maken van aanvullende afspraken waar nodig over hoe de benodigde gegevens worden aangeleverd en de borging hiervan;
- Betrek bij de uitvoering van deze aanbevelingen het OM en de rechtspraak.

## 1. Inleiding

In 2022 werden er 16.800 minderjarigen (12 tot 18 jaar) en 22.800 jongvolwassenen (18 tot 23 jaar) als verdachte van een misdrijf geregistreerd. Dat is een halvering van het aantal geregistreerde jeugdige verdachten (hierna: jeugdigen) vanaf 2010.<sup>19</sup> Ondanks deze afname lukt het niet altijd om jeugdigen snel te laten doorstromen binnen de jeugdstrafrechtketen.<sup>20</sup> Dit doet afbreuk aan het pedagogische uitgangspunt van het jeugdstrafrecht. Dit stelt onder andere dat de tijd tussen het plegen van het strafbare feit en de opgelegde straf of maatregel<sup>21</sup> zo kort mogelijk moet zijn om de jeugdige te laten leren van zijn<sup>22</sup> fouten.

### **Jeugdstrafrechtketen**

Een jeugdige krijgt te maken met verschillende organisaties binnen de jeugdstrafrechtketen voordat een afdoeningsbeslissing en een eventuele veroordeling volgt. De betrokken ketenorganisaties proberen zoveel mogelijk maatwerk te leveren, waarbij zij het principe hanteren: licht waar het kan, zwaar waar het moet. In de jeugdstrafrechtketen voeren verschillende organisaties een onderdeel van het strafproces uit. Dit kost tijd en duurt langer naarmate een jeugdzaak complexer is. Dit kan ertoe leiden dat de behandeling van een jeugdzaak langer duurt dan wenselijk is met het oog op het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht. In dit rapport richt de Inspectie zich op deze vertragingen.

De jeugdstrafrechtketen bestaat uit verschillende organisaties zoals politie, Halt, Openbaar Ministerie (hierna: OM), Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK), rechtspraak, Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB), gecertificeerde instellingen (hierna: GI's) en Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI). In Bijlage 1 beschrijft de Inspectie het proces van de jeugdstrafrechtketen.

Het jeugdstrafrecht heeft, conform internationale wet- en regelgeving<sup>23</sup>, een pedagogisch karakter. Het belangrijkste doel hiervan is het bevorderen van gedragsverandering en daarmee het terugdringen van recidive door jeugdigen.<sup>24</sup> Daarmee hangt samen dat zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van een buitengerechtelijke interventie. Voor een jeugdige moet altijd worden gekozen voor de best passende en minst ingrijpende maatregel waarbij detentie als laatste redmiddel dient. Daarbij moet de tijd tussen het plegen van het strafbare feit en de opgelegde straf of maatregel zo kort mogelijk zijn. Als de straf of maatregel snel op het delict volgt, is er voor de jeugdige een duidelijk verband tussen het gepleegde

---

<sup>19</sup> [Monitor jeugdcriminaliteit 2023](#), WODC, september 2023.

<sup>20</sup> Zie de [factsheets strafrechtketenmonitor](#) van de afgelopen jaren.

<sup>21</sup> De Inspectie verstaat onder 'straf of maatregel' ook de Halt-interventie en andere buitengerechtelijke interventies.

<sup>22</sup> Overall waar de Inspectie spreekt over hij/hem/zijn, gaat het ook over zij/haar/hen/hun.

<sup>23</sup> Zie onder meer [Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind](#), Verenigde Naties, 1989; [General comment nr. 24 over de rechten van het kind in het kinderrechtstelsel](#), Verenigde Naties, 2019.

<sup>24</sup> [Kamerstukken II 2020-2021, 28741, nr. 81](#).

delict en de opgelegde straf of maatregel die hierop volgt. Het leereffect van een straf of maatregel is daarmee groter.<sup>25</sup>

## 1.1 Aanleiding

De Inspectie houdt toezicht op het terrein van justitie en veiligheid. Hieruit vloeit voort dat zij toezichthouder is van een aantal organisaties die onderdeel uitmaken van de jeugdstrafrechtketen. De Inspectie constateerde sinds 2017 meerdere keren dat er sprake is van wachtlijsten bij deze organisaties.<sup>26</sup> Sinds het voorjaar van 2018 voert de Inspectie samen met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: IGJ) intensief toezicht uit bij de RvdK op het gebied van de wachtlijsten. In 2023 concludeerden de inspecties dat de ketenorganisaties niet op alle jeugdigen die wachten op de start van een strafonderzoek zicht op de veiligheid hebben. Het ontbreken van zicht op een jeugdige tijdens het wachten betekent dat een eventuele verslechtering van de situatie van een jeugdige mogelijk onopgemerkt blijft en te lang voortduurt.<sup>27</sup> In november 2019 concludeerde de Inspectie samen met de IGJ dat er wachtlijsten zijn bij de GI's, waarbij de inschatting was dat de meeste jeugdigen enkele maanden op de wachtlijst stonden. Naar schatting werd 60 procent van de jeugdigen met een maatregel niet tijdig door een medewerker van de GI gezien.<sup>28</sup> Sindsdien volgen de inspecties de situatie nauwgezet. In april 2024 gaven de inspecties aan dat de jeugdbeschermingsketen (waaronder ook de jeugdreclassering) nog steeds kampt met lange wachtlijsten. Verder constateren zij dat jeugdigen op een wachtlijst te lang in onveilige situaties blijven, meer beschadigd raken en dat hun problemen verergeren.<sup>29</sup> Ook bij de justitiële jeugdinrichtingen (hierna: JJI's) constateren de inspecties al geruime tijd dat er interne en externe wachtlijsten zijn. Zo blijkt in november 2022 dat er een externe wachtlijst is van 82 zelfmelders<sup>30</sup> waarvan het merendeel destijds ruim twee jaar of langer geleden is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf.<sup>31</sup>

---

<sup>25</sup> [Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt](#), Openbaar Ministerie, 2021.

<sup>26</sup> Zoals in: [Samenwerking tussen Halt en politie rondom de Halt-afdoening](#), Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, december 2017; [De wachtlijst bij de Raad voor de Kinderbescherming](#), Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, februari 2019; [Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd](#), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, november 2019; [Signalement Jeugdbeschermingsketen in gevaar](#), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, november 2019; [Stand van zaken jeugdbeschermingsketen](#), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, mei 2022; [Brief stand van zaken intensief toezicht JJI's](#), Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, Nederlandse Arbeidsinspectie, november 2022.

<sup>27</sup> [Wachten is kwetsbaar](#), Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, juni 2023.

<sup>28</sup> [Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd](#), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, november 2019.

<sup>29</sup> [Signalen jeugdbeschermingsketen april 2024](#), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, april 2024.

<sup>30</sup> Een zelfmelder is een persoon die is veroordeeld voor een vrijheidsbenemende straf en een oproep krijgt zichzelf te melden bij een gevangenis. Bron: DJI.

<sup>31</sup> [Brief stand van zaken intensief toezicht JJI's](#), Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, Nederlandse Arbeidsinspectie, november 2022. De toenmalige minister voor Rechtsbescherming heeft dit voorjaar besloten dat deze jeugdigen een specifieke aanpak krijgen. Zie hiervoor paragraaf 2.3.

De beschikbare cijfers laten zien dat de ketenorganisaties de geldende normen voor doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen niet halen.<sup>32</sup> Ook in de media verschijnen regelmatig berichten van organisaties die aan de bel trekken over lange doorlooptijden, hoge werkdruk en jeugdigen die niet tijdig de hulp en begeleiding krijgen die zij nodig hebben.<sup>33</sup> Dit laat zien dat het pedagogisch uitgangspunt om een straf of maatregel zo snel mogelijk te laten volgen op het delict op gespannen voet staat met de huidige snelheid waarmee een jeugdige door de jeugdstrafrechtketen beweegt.

Dit is voor de Inspectie aanleiding om onderzoek te doen naar de vraag hoe de ketenorganisaties er individueel en gezamenlijk voor zorgen dat jeugdigen zo snel en zorgvuldig mogelijk de jeugdstrafrechtketen doorlopen. De Inspectie beoogt een integraal beeld op te halen van de wijze waarop de verschillende ketenorganisaties invulling geven aan wachtlijstbeheer. Hiernaast brengt de Inspectie in beeld in hoeverre de ketenorganisaties in afstemming met elkaar uitvoering geven aan het pedagogisch uitgangspunt van het jeugdstrafrecht.

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

### Doelstelling

Met dit onderzoek wil de Inspectie het ketenperspectief in kaart brengen. Dit betekent dat zij kijkt naar de wijze waarop ketenorganisaties – individueel en gezamenlijk – ervoor zorgen dat jeugdigen zo snel en zorgvuldig mogelijk de jeugdstrafrechtketen doorlopen en op welke wijze daarbij invulling wordt gegeven aan het pedagogische uitgangspunt. Op deze wijze beoogt de Inspectie vanuit haar reflectieve functie bij te dragen aan het bevorderen van een effectieve jeugdstrafrechtketen.<sup>34</sup> Daarnaast wil de Inspectie de ketenorganisaties scherp houden op het burgerperspectief door de jeugdige in haar onderzoek centraal te stellen.

### Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Hoe zorgen de organisaties in de jeugdstrafrechtketen er gezamenlijk voor dat een jeugdige in overeenstemming met het pedagogisch uitgangspunt zo snel en zorgvuldig mogelijk door de jeugdstrafrechtketen loopt?

---

<sup>32</sup> Zie de [factsheets strafrechtketenmonitor](#) van de afgelopen jaren.

<sup>33</sup> Zie onder meer: [Noodkreet kinderrechters: jongeren krijgen niet de hulp die ze nodig hebben](#), Volkskrant, 3 juni 2022; [De uitvoering van het jeugdstrafrecht loopt vast](#), NRC, 19 januari 2023; [Honderden rechters en officieren dreigen met staking](#), Algemeen Dagblad 23 februari 2023.

<sup>34</sup> Dit onderzoek past binnen het [Meerjarenperspectief 2021-2024](#) waarin de Inspectie 'effectieve ketens en netwerken bevorderen' als doel heeft benoemd en het [Werkprogramma 2023](#) waarin jeugdcriminaliteit als overkoepelend thema is gemarkeerd.

De bijbehorende deelvragen zijn:

1. Hoe zien de wachtlijsten eruit bij de organisaties in de jeugdstrafrechtketen?
2. Hoe gaan organisaties in de jeugdstrafrechtketen om met wachtlijsten en jeugdigen op een wachtlijst en/of hoe voorkomen zij dat jeugdigen op deze wachtlijsten komen te staan?
3. In hoeverre en op welke wijze stemmen de organisaties in de jeugdstrafrechtketen met elkaar af over een gezamenlijke aanpak van hun wachtlijsten?
4. Hoe wordt sturing op dit proces in de jeugdstrafrechtketen uitgevoerd?

### **Afbakening**

De Inspectie richt zich in haar onderzoek op jeugdigen tussen de 12 en 23 jaar die in aanraking zijn gekomen met het jeugdstrafrecht. De Inspectie richt zich hierbij op het deel van de jeugdstrafrechtketen dat betrekking heeft op de fase vanaf de verdenking van een strafbaar feit tot het moment dat de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf of maatregel bij de betrokken organisatie start. De daadwerkelijke uitvoering van de straf of maatregel neemt de Inspectie niet mee in haar onderzoek.<sup>35</sup> Dit betekent dat wachtlijsten voor jeugdhulp in strafrechtelijk kader buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen. Niettemin heeft de Inspectie hierover tijdens interviews veel informatie opgehaald, omdat dit ook binnen de jeugdstrafrechtketen een vertragende factor is. Deze informatie heeft de Inspectie om die reden ook verwerkt in het rapport.

De Inspectie betreft in haar onderzoek de volgende ketenorganisaties: politie, Halt, OM, RvdK, rechtspraak, CJIB, GI's, en DJI. Als de Inspectie het in dit rapport heeft over de ketenorganisaties, gaat het om deze acht organisaties.

Ondanks dat de Inspectie geen toezichthouder is op het OM en de rechtspraak, zijn zij wel betrokken in dit onderzoek. Deze ketenorganisaties vormen immers een onmisbare schakel binnen het jeugdstrafrecht omdat zij bepalen of en zo ja welke straf of maatregel een jeugdige krijgt. De Inspectie zal geen oordeel vellen over de kwaliteit van de taakuitvoering van het OM en de rechtspraak.

## **1.3 Onderzoeksmethoden**

### **Kwantitatieve inventarisatie**

In haar plan van aanpak<sup>36</sup> beschreef de Inspectie dat gestart zou worden met een kwantitatieve inventarisatie. De bedoeling hiervan was het in kaart brengen van waar en hoe lang jeugdigen in de jeugdstrafrechtketen moeten wachten. Om dit te

---

<sup>35</sup> De kwaliteit van de taakuitvoering van de straf of maatregel neemt de Inspectie niet mee. Echter, als er tijdens deze fase wachtlijsten zijn of er gevolgen ondervonden worden door vertragingen eerder in het proces, neemt de Inspectie dit wel op.

<sup>36</sup> [Plan van aanpak 'Omgaan met wachtlijsten in de jeugdstrafrechtketen](#), Inspectie Justitie en Veiligheid, juni 2023.

kunnen, moet een jeugdige door de keten heen gevolgd worden. De Inspectie sprak met diverse partijen over het ontvangen van cijfers voor deze kwantitatieve inventarisatie.<sup>37</sup> Verschillende partijen hebben slechts cijfers over een gedeelte van de jeugdstrafrechtketen of hebben cijfers waarbij enkel onderscheid gemaakt wordt in minderjarigheid of meerderjarigheid. Jongvolwassenen (18-23 jaar) die via het adolescentenstrafrecht worden vervolgd, worden daarbij als volwassenen meegerekend. De Inspectie stelt vast dat het door de wijze waarop momenteel (doorloop)cijfers worden geregistreerd niet mogelijk is om een kwantitatieve analyse te kunnen uitvoeren.

### **Documentstudie**

De Inspectie vroeg documenten op bij de in het onderzoek betrokken ketenorganisaties. Hierbij gaat het om (beleids)stukken die gaan over de wachtlijsten en het wachtlijstbeheer. Daarnaast raadpleegde de Inspectie relevante Kamerstukken, wetenschappelijke onderzoeken en andere literatuur. De Inspectie heeft op basis van de ontvangen en gevonden stukken een documentstudie uitgevoerd.

### **Interviews**

De Inspectie nam voor dit onderzoek verschillende soorten interviews af. In Tabel 1 op pagina 16 staat een overzicht van de gevoerde interviews.

### **Ketenorganisaties**

De Inspectie nam interviews af bij de acht aan dit onderzoek deelnemende ketenorganisaties. Voor de politie, OM, RvdK, Halt en de GI's<sup>38</sup> deed de Inspectie dit in drie verschillende arrondissementen: Oost-Nederland, Midden-Nederland en Den Haag. Bij deze selectie heeft de Inspectie rekening gehouden met verschillende factoren zoals regionale spreiding, cijfers van in- en uitstroom in de jeugdstrafrechtketen en eerdere betrokkenheid bij onderzoeken van de Inspectie. In elk arrondissement is per organisatie een groepsgesprek gevoerd met twee tot vier medewerkers. Voor de rechtspraak geldt dat er één groepsgesprek heeft plaatsgevonden in een van de drie regio's.<sup>39</sup>

DJI<sup>40</sup> en het CJIB werken niet als zodanig in de arrondissementen en zijn daarom op landelijk niveau gesproken.

---

<sup>37</sup> De Inspectie sprak allereerst met de afdeling Ketenregie van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV). Deze verwees de Inspectie door naar de Directie Strafrechtketen, die de Strafrechtketenmonitor beheert. Na een gesprek met de Directie Strafrechtketen ontving de Inspectie cijfers over de instroom en uitstroom van minderjarigen bij de verschillende partners. Met deze informatie kon de Inspectie nog niet de kwantitatieve inventarisatie uitvoeren die zij wilde. De Inspectie sprak daarna nog met het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (hierna: WODC), het CJIB en het Centraal Bureau voor de Statistiek.

<sup>38</sup> De deelnemende GI's waren Jeugdbescherming Gelderland, Samen Veilig Midden-Nederland en Jeugdbescherming West.

<sup>39</sup> De rechtspraak valt niet onder het toezicht van de Inspectie. In overleg met de Raad voor de Rechtspraak is afgesproken om deelname te beperken tot een groepsgesprek en aanwezigheid bij de reflectiebijeenkomst.

<sup>40</sup> DJI beschikt over tien locaties waar zij justitiële jeugdigen kunnen plaatsen. Dit zijn vijf JJI's en vijf Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd (hierna: KVJJ). Een JJI is een hoogbeveiligde voorziening en een KVJJ is een laagbeveiligde voorziening. Voor meer informatie [zie de site van DJI](#) hierover.

De Inspectie deed per gesprek een voorstel voor de functionarissen die zij wilde spreken, waarop de organisaties de medewerkers hebben aangedragen. In totaal sprak de Inspectie met 65 medewerkers.

### Verdiepende interviews

De Inspectie nam ook een vijftal verdiepende interviews af met in totaal twaalf functionarissen. Om meer zicht te krijgen op de regie en sturing op de jeugdstrafrechtketen, is gesproken met functionarissen van de Directie Jeugd, Familie en aanpak Criminaliteitsfenomenen van het ministerie van JenV. Daarnaast sprak de Inspectie met functionarissen van de Directie Strafrechtketen.

Naar aanleiding van de interviews met de betrokken ketenorganisaties, zocht de Inspectie op twee thema's verdieping. De Inspectie voerde met functionarissen van de RvdK een gesprek over het thema taakstraffen en met functionarissen van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (hierna: NIFP) over het thema persoonlijkheidsonderzoeken.

De Inspectie was voornemens om met verschillende jeugdstrafrechtadvocaten te spreken om hun perspectief op de jeugdstrafrechtketen mee te nemen. Zij heeft op meerdere manieren geprobeerd dit te organiseren. Dit bleek erg moeizaam, waardoor de Inspectie uiteindelijk slechts met één jeugdstrafrechtadvocaat sprak.<sup>41</sup>

### Jeugdigen

De Inspectie betreft de ervaring van jeugdigen in dit onderzoek. Tijdens de interviews met de ketenorganisaties vroeg de Inspectie of de medewerkers jeugdigen wilden benaderen voor deelname aan het onderzoek. De Inspectie stelde hiervoor folders, brieven en ander materiaal beschikbaar. De gesproken medewerkers vonden geen jeugdigen die wilden deelnemen aan het onderzoek. De Inspectie benaderde vervolgens twee JJI's met dit verzoek. De Inspectie bezocht beide inrichtingen en sprak daar in totaal met zestien jeugdigen, in een groepsgesprek of individueel. De jeugdigen zaten in voorlopige hechtenis, of hadden een jeugd-detentie of PIJ-maatregel<sup>42</sup> opgelegd gekregen.

---

<sup>41</sup> De Inspectie benaderde meerdere keren en op verschillende wijze de Vereniging voor Nederlandse Jeugd Advocaten. De Inspectie kreeg geen reactie op het verzoek voor een interview. Vervolgens heeft de Inspectie vijf advocaten individueel benaderd. Dit heeft geleid tot de bereidheid van een advocaat om met de Inspectie in gesprek te gaan in het kader van dit onderzoek.

<sup>42</sup> Een PIJ-maatregel staat voor 'Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen', ook wel bekend als jeugd-tbs.



| Geïnterviewden                              | Aantal |
|---|--------|
| CJIB  | 5      |
| Directie strafrechtketen                    | 2      |
| Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen | 3      |
| DJI   | 4      |
| GI  | 12     |
| Halt  | 10     |
| Jeugdigen                                   | 16     |
| Jeugdstrafrecht advocaten                   | 1      |
| JJI <sup>43</sup>                           | 1      |
| NIFP  | 3      |
| OM  | 7      |
| Politie                                     | 13     |
| Rechtspraak                                 | 2      |
| RvdK (inclusief gesprek over Taakstraffen)  | 15     |

Tabel 1. Aantal geïnterviewden per organisatie.

### **Reflectiebijeenkomst jeugdstrafrechtketen**

Na de analyse van de interviews en de documentstudie organiseerde de Inspectie een reflectiebijeenkomst met afvaardiging van de betrokken ketenorganisaties. Het doel van deze bijeenkomst was om de ketenorganisaties gezamenlijk te laten reflecteren op de bevindingen en rode draden van het onderzoek. Aan de hand van stellingen stimuleerde de Inspectie reflectie en discussie tussen de deelnemers op een aantal thema's. Omdat de politie en het CJIB digitaal aansloten en daardoor beperkt konden meedoen in de discussie, is apart met hen gesproken om hun inbreng op de stellingen op te halen.

## **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 gaat de Inspectie in op wachtlijsten en doorlooptijden van de acht ketenorganisaties. In hoofdstuk 3 beschrijft de Inspectie knelpunten die zorgen voor vertraging in het proces van een jeugdige door de jeugdstrafrechtketen. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de wijze waarop de jeugdstrafrechtketen georganiseerd is en wat dit betekent in de praktijk. In hoofdstuk 5 beschrijft de Inspectie wat de impact van de voorgaande hoofdstukken is op jeugdigen. De Inspectie sluit in hoofdstuk 6 af met haar conclusies en aanbevelingen.

---

<sup>43</sup> Bij het bezoek aan de JJI's voor de jeugdigen, sprak de Inspectie in een van de inrichtingen met een directielid.

## 2. Wachtlijsten en doorlooptijden

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie de stand van zaken op het gebied van wachtlijsten en doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen. De Inspectie begint met het beschrijven van de normen voor de doorlooptijden. Vervolgens gaat zij in op de wachtlijsten bij de individuele ketenorganisaties. Welke definitie van een wachtlijst hanteren de verschillende ketenorganisaties, hoe groot zijn eventuele wachtlijsten en hoe gaan zij om met wachtlijsten of een hoge instroom aan jeugdzaken? Tot slot beschrijft de Inspectie hoe de verschillende ketenorganisaties zich houden op wachtlijsten en doorlooptijden.

### 2.1 Normen voor de doorlooptijden

In de jeugdstrafrechtketen gelden normen voor de doorlooptijden. Het doel van deze normen is te zorgen dat jeugdigen binnen de afgesproken termijnen de jeugdstrafrechtketen doorlopen. Artikel 40 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (hierna: IVRK)<sup>44</sup> en General Comments 14<sup>45</sup> en 24<sup>46</sup> benadrukken dat de termijn tussen het plegen van het strafbare feit en de berechting zo kort mogelijk dient te zijn. Het idee hierachter is dat opgelegde straffen of maatregelen meer effect hebben als ze snel worden opgelegd en uitgevoerd, omdat jeugdigen dan de link kunnen leggen tussen het gepleegde feit en de opgelegde straf of maatregel.

In deze paragraaf gaat de Inspectie in op de normen voor de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen. Recent zijn de Kalsbeeknormen herijkt. De interviews die de Inspectie gevoerd heeft met de ketenorganisaties, vonden plaats voor de vaststelling van de herijkte normen. Enkele verdiepende interviews, bijvoorbeeld met het ministerie en de advocaat vonden plaats na vaststelling van de nieuwe normen. Als de Inspectie hieronder spreekt over normen heeft ze het dus over de Kalsbeeknormen, gebaseerd op de gesprekken met de ketenorganisaties. Als het specifiek over de herijkte normen gaat, staat dit erbij.

#### **Kalsbeeknormen**

In 2001 zijn normen voor doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen vastgesteld, de Kalsbeeknormen genoemd.<sup>47</sup> Deze normen geven de streeftermijnen aan, waarbij de doelstelling is dat de verschillende ketenorganisaties 80 procent van hun jeugdzaken binnen de gestelde termijn behandeld hebben. Deze normen lopen vanaf het eerste verhoor met de jeugdige tot en met de strafrechtelijke beslissing van het OM of de (kinder)rechter(s). Zo moet er maximaal 30 dagen zitten tussen het eerste verhoor van een jeugdige en het ontvangen van het proces-verbaal door

---

<sup>44</sup> [Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind](#), Verenigde Naties, 1989.

<sup>45</sup> [General comment nr. 14](#) over recht van het kind zijn belangen de eerste overweging te laten zijn, Verenigde Naties, 2013.

<sup>46</sup> [General comment nr. 24](#) over de rechten van het kind in het kinderrechtstelsel, Verenigde Naties, 2019.

<sup>47</sup> [Kamerstukken II 2000-2001, 27400 VI, nr. 60.](#)

het parket en moet de RvdK binnen maximaal 42 dagen na het eerste verhoor het onderzoek opleveren. In Bijlage 2 staan alle Kalsbeeknormen uitgeschreven.

In 2019 geeft de toenmalige minister voor Rechtsbescherming in een Kamerbrief aan dat de normen in iets meer dan de helft van de gevallen worden gehaald en dat de geldende normen niet meer aansluiten bij de huidige werkprocessen. Daarnaast worden de prestaties op de doorlooptijden berekend op basis van cijfers van het OM, maar herkennen andere ketenorganisaties deze cijfers niet altijd. De toenmalige minister kondigt aan samen met de ketenorganisaties de normen te herijken.<sup>48</sup>

### **Herijking van de normen**

Op 22 april 2024 maakt de toenmalige minister voor Rechtsbescherming de herijkte normen voor de jeugdstrafrechtketen bekend.<sup>49</sup> Deze normen lopen vanaf het moment dat een jeugdige door de politie wordt aangemerkt als verdachte tot en met de afdoeningsbeslissing. De normen voor de executieketen<sup>50</sup> maken hier geen onderdeel van uit. De herijkte normen zijn door de ketenorganisaties opgesteld en in maart 2024 door het Bestuurlijk Ketenberaad (hierna: BKB) als besluitvormend orgaan van de keten (zie verder hoofdstuk 4) vastgesteld. In het BKB is aanvullend de toezegging gedaan dat de normen voor de executieketen ook herijkt worden.

In Bijlage 3 zijn de herijkte normen opgenomen. Deze normen zijn volgens de toenmalige minister voor Rechtsbescherming een lichte versoepeling. Tegelijkertijd zijn de normen ambitieus, omdat de nieuwe normen landelijk gezien nog niet gehaald worden. Het streven is dat binnen twee jaar 70 procent en binnen vier jaar 80 procent van de jeugdzaken binnen de norm wordt afgedaan. Bij de herziening van de normen hoort ook monitoring. De toenmalige minister belooft een door de keten gedragen monitor op te zetten die de voortgang op de normen volgt. Deze zou medio 2024 operationeel zijn. Door de normen te monitoren ontstaat meer inzicht in de doorlooptijden in de regio en landelijk.<sup>51</sup> Hoe de huidige staatssecretaris Rechtsbescherming en de jeugdstrafrechtketen de herijkte normen gaan implementeren is ten tijde van dit onderzoek nog onduidelijk.

### **De normen in de praktijk**

Uit de gesprekken blijkt dat de medewerkers van alle ketenorganisaties zich bewust zijn van het bestaan van normen voor de doorlooptijd van een jeugdige door de jeugdstrafrechtketen. Hoewel sommige medewerkers de normen ervaren als verouderd en onhaalbaar, werken alle medewerkers hard om deze te halen. Het verschilt per organisatie, per regio en per jeugdige in hoeverre de normen haalbaar zijn. In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op factoren die de doorlooptijden en het behalen van de normen beïnvloeden.

---

<sup>48</sup> [Kamerstukken II 2018-2019, 28741, nr. 53.](#)

<sup>49</sup> [Kamerstukken II 2023-2024, 28741, nr. 115.](#)

<sup>50</sup> De executieketen omvat de organisaties die de straffen of maatregelen ten uitvoer leggen.

<sup>51</sup> [Kamerstukken II 2023-2024, 28741, nr. 115.](#)

## 2.2 Cijfers

De Inspectie heeft op verschillende manieren geprobeerd cijfers te verzamelen over wachtlijsten in de jeugdstrafrechtketen. De Inspectie ziet dat het nog niet mogelijk is om op basis van cijfers jeugdigen door de keten te volgen. Het is de Inspectie daarom op basis van cijfers niet inzichtelijk geworden welke organisaties wachtlijsten hebben en hoe groot deze zijn. Ook zijn er geen cijfers beschikbaar om een jeugdige door de jeugdstrafrechtketen te volgen. Hierdoor is op ketenniveau geen zicht waar vertragingen in het strafproces van jeugdigen ontstaan.

Er zijn verschillende dashboards met cijfers voor de keten beschikbaar. Zo heeft het CJIB een dashboard over de executieketen en beheert het BKB de Strafrechtketenmonitor. De Strafrechtketenmonitor geeft onder andere inzicht in de doorlooptijden van strafzaken. Elk jaar presenteert het BKB een factsheet van de Strafrechtketenmonitor met daarin diverse gegevens over instroom, uitstroom, voorraden en doorlooptijden.

In de factsheet is echter niet bij elke organisatie een onderscheid te maken tussen jeugdigen en volwassenen. Met de Strafrechtketenmonitor is het ook niet mogelijk om een verdachte door de hele (jeugd)strafrechtketen te volgen. Dit is niet mogelijk omdat er geen microdata<sup>52</sup> beschikbaar wordt gesteld door de ketenorganisaties of omdat de beschikbare microdata van de verschillende ketenorganisaties moeilijk aan elkaar gekoppeld kan worden. In de Strafrechtketenmonitor 2023<sup>53</sup> staat onderstaande tabel over de mate waarin de normen voor de doorlooptijden voor jeugd worden gehaald.

| Jeugd  | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| 1 <sup>e</sup> verhoor – ontvangst pv % binnen 30 dagen                  | 61%  | 56%  | 48%  | 45%  | 45%  | 55%  |
| 1 <sup>e</sup> verhoor – 1 <sup>e</sup> beoordeling OM % binnen 90 dagen | 60%  | 59%  | 51%  | 49%  | 53%  | 51%  |
| 1 <sup>e</sup> verhoor – vonnis rechter % binnen 180 dagen               | 51%  | 54%  | 41%  | 42%  | 43%  | 40%  |
| Norm: % binnen gestelde dagen  | 80%  | 80%  | 80%  | 80%  | 80%  | 80%  |

Tabel 2. Percentage doorlooptijden binnen de norm in de jeugdstrafrechtketen.

Binnen de (jeugd)strafrechtketen bestaat de wens om verdachten en veroordeelden door de keten heen te volgen. Hiervoor is de Data-Alliantie Strafrechtketen (hierna: DAS) ingesteld. Het doel van de DAS is om in de toekomst microdata van alle ketenorganisaties op te slaan, te uniformeren en aan elkaar te koppelen. Ook wordt voorzien in eenduidige terminologie. De bedoeling is dat dit doorlopend gebeurt en niet, zoals bij de Strafrechtketenmonitor, op basis van een jaarlijkse uitvraag.

<sup>52</sup> Microdata zijn data op persoons- of adresniveau die aan elkaar gekoppeld kunnen worden.

<sup>53</sup> [Strafrechtketenmonitor 2023](#).

De strafrechtketen is op verzoek van het BKB bezig om alle benodigde juridische en privacy-technische zaken te regelen. Via Justid<sup>54</sup> worden de gegevens geanonimiseerd, zodat gegevens uit verschillende datasets over dezelfde persoon geanonimiseerd aan elkaar gekoppeld kunnen worden. In de Kamerbrief van 22 april 2024 geeft de toenmalige minister voor Rechtsbescherming aan dat het de bedoeling is om op termijn ook de monitor met de prestaties op de herijkte normen voor de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen in de DAS op te nemen.<sup>55</sup>

## 2.3 Omgaan met wachtlijsten en doorlooptijden

In deze paragraaf gaat de Inspectie dieper in op de wachtlijsten en de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen. De Inspectie begint met de definitie van wachtlijsten, vervolgens bespreekt ze wat hierover aan cijfers bekend is en gaat ze in op wat medewerkers over dit onderwerp vertellen. Verder beschrijft de Inspectie wat de ketenorganisaties doen als zij wachtlijsten hebben of als er een grote instroom van jeugdzaken is.

### **Definitie**

Uit alle gesprekken blijkt dat er geen eenduidige definitie voor wachtlijsten te geven is. Medewerkers geven aan dat er geen definitie is of bedenken ter plekke tijdens het interview een definitie. Termen als wachtlijst, doorlooptijd, werkvoorraad en caseload worden door elkaar gebruikt. De meest gebruikte uitleg voor een wachtlijst is een voorraad aan jeugdzaken die wacht om opgepakt te worden. Tegelijkertijd geven medewerkers van diverse organisaties aan dat er voor hen ook een bepaalde werkvoorraad nodig is om bezig te blijven waardoor het onderscheid tussen een wachtlijst en een werkvoorraad in het midden blijft. Dit zien zij daarom niet als een wachtlijst. Het OM geeft bijvoorbeeld aan dat het nodig is om zaken in voorraad te hebben om zittingen te kunnen vullen. En voor een taakstrafcoördinator van de RvdK is een kleine werkvoorraad nodig om jeugdigen goed te kunnen inplannen op een passende werkplek.

### **De wachtlijsten en doorlooptijden in de praktijk**

De Inspectie ziet dat alle ketenorganisaties wachtlijsten in de jeugdstrafrechtketen niet wenselijk vinden. In de gesprekken geven bijna alle medewerkers aan dat er voor hun organisatie op dat moment geen wachtlijst is. Ze kunnen jeugdzaken vaak snel oppakken en geven aan dat vertraging in de doorlooptijden buiten henzelf ligt. Zij zien vaak wel wachtlijsten en vertraging ontstaan bij ketenorganisaties voor of na hen in het proces. In hoofdstuk 3 gaat de Inspectie dieper in op deze vertragende factoren. In hoofdstuk 4 beschrijft de Inspectie de ketendynamiek waaronder de neiging van de ketenorganisaties om naar elkaar te wijzen.

Medewerkers van verschillende organisaties geven aan dat de instroom lastig te voorspellen is en sterk kan wisselen. Sommige organisaties kennen bepaalde piekmomenten. Zo zien Halt en de politie rond de jaarwisseling meer

---

<sup>54</sup> Justid staat voor Justitiële Informatiedienst en zorgt ervoor dat cruciale informatie over personen beschikbaar is op het juiste moment voor de juiste persoon of instantie. Bron [Justid](#).

<sup>55</sup> [Kamerstukken II 2023-2024, 28741, nr. 115](#).

vuurwerkkzaken en hebben Halt en de RvdK rond vakanties meer schoolverzuimzaken. Tegelijkertijd benoemen medewerkers van verschillende ketenorganisaties dat pieken steeds minder goed te voorspellen zijn. Medewerkers geven als mogelijke verklaring dat de criminaliteit verandert. Veel gebeurt digitaal en jeugdigen die niet in beeld zijn van instanties groeien snel door in het criminele circuit.

Wachtlijsten zijn soms dagkoersen, zo vertellen medewerkers van verschillende organisaties. Door een hoge piek aan instroom of verandering in beschikbare capaciteit in een team, bijvoorbeeld door verzuim of verloop, kan er in korte tijd een wachtlijst ontstaan. Omgekeerd kan deze ook door interventies als burenhulp<sup>56</sup> en ingelaste wegwerkdagen of door een lage instroom snel weer weggewerkt worden. Tussen organisaties en binnen organisaties bestaan hierdoor grote verschillen in het aantal jeugdigen op een wachtlijst. Ook bestaan er grote regionale verschillen.

### Wachtlijsten en doorlooptijden per ketenorganisatie

#### Politie

De politie geeft tijdens gesprekken aan dat ze geen wachtlijst heeft en zaken oppakt als ze dit nodig acht. Medewerkers uit de basisteams geven aan zich bewust te zijn van de normen en ervoor te zorgen dat ze de doorlooptijd zo kort mogelijk te houden. Tegelijkertijd heeft de politie continu te maken met een hoge instroom aan zaken. Daardoor hanteert de politie een selectiviteitskader waarmee de politie steeds een afweging maakt of een zaak wordt opgepakt. Deze selectiviteit gebeurt onder andere op basis van capaciteit, ernst van het delict en vastgestelde prioriteiten. Het komt voor dat zaken, door andere prioriteit of nieuwe zaken, niet afgemaakt worden (op de plank komen te liggen) en moeten wachten tot er weer ruimte ontstaat om een zaak op te pakken. Soms is dit nog voor verhoor met een jeugdige en soms hierna. Beide gevallen hebben impact op de doorlooptijd van een zaak. Echter wordt dit alleen zichtbaar in zaken die na verhoor blijven liggen omdat die zaken volgens de norm buiten de termijn lopen. Als het verhoor nog niet is afgenomen, is de termijn voor de doorlooptijd immers nog niet gestart. Andere organisaties ervaren de drukte bij de politie ook en benoemen dat zaken lang bij de politie 'op de plank' kunnen blijven liggen.

#### Halt

Volgens de medewerkers van Halt hebben zij geen wachtlijst en kunnen zij nieuwe zaken vrij snel oppakken. Halt haalt de normen voor de doorlooptijden over het algemeen goed. Jeugdzaken die de norm

*Halt-medewerkers geven aan dat zij zaken soms pas heel laat binnenkrijgen. Sommige zaken doorlopen eerst de volledige ZSM-route (soms zelfs inclusief een OM Strafbeschikking) en worden dan pas naar Halt verwezen. Het delict kan dan al meerdere maanden (6-12) geleden gepleegd zijn voordat Halt een jeugdzaak binnenkrijgt. Medewerkers lopen hier tegenaan omdat het voor de jeugdige lastig is om nog de link tussen delict en opgelegde straf of maatregel te zien.*

<sup>56</sup> Burenhulp betekent dat een ander team in of buiten de regio zaken overneemt als de instroom of voorraad bij een (sub)team in de regio te hoog wordt.

overschrijden, zijn bijvoorbeeld zaken met een (complexe) schadevergoeding waarbij de jeugdige in meerdere termijnen/maanden de schadevergoeding moet betalen of een jeugdzaak waarin Halt moet wachten op een overdracht naar zorg (zie ook hoofdstuk 3). Dit kan langer duren waardoor de jeugdzaak de maximale doorlooptijd overschrijdt. Halt heeft de laatste jaren een teruglopende instroom. Medewerkers van Halt gaan regelmatig het gesprek hierover aan met politie en buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA) om de Halt-interventie onder de aandacht te brengen en te houden.

#### OM

Het OM geeft ook aan geen wachtlijsten te hebben, maar spreekt wel over een lijst met voorraadzaken. Hoe groot de voorraad is, verschilt per arrondissement. In het jaarverslag over 2023 geeft het OM aan dat de beoordeling van de jeugdzaak door het OM in 54 procent van de gevallen plaatsvond binnen 30 dagen na instroom.<sup>57</sup>

De doorlooptijd is volgens het OM afhankelijk van veel factoren, zoals beschikbare zittingsruimte en onderzoeken door de RvdK en het NIFP. Dit bespreekt de Inspectie in hoofdstuk 3 verder. Als het om een groepsdelict gaat, is de doorlooptijd over het algemeen langer omdat er meerdere verdachten zijn waardoor een jeugdzaak meer tijd vraagt.

Andere organisaties geven aan dat zaken soms lang bij het OM blijven liggen. Het is voor hen niet duidelijk waarom hier vertraging ontstaat. Leerplichtzaken worden hierbij vaak als voorbeeld genoemd, omdat het lang duurt voordat een zittingsdatum bekend is en onduidelijk is wat er met een zaak gebeurt.

#### RvdK

Medewerkers van de RvdK geven aan dat de instroom van jeugdzaken waarvoor zij een Raadsrapportage moeten opmaken beheersbaar is. De RvdK deelt jeugdzaken in beginsel uit op basis van zittingsdatum. Dit betekent dat het onderzoek gestart wordt zodat de Raadsrapportage tijdig voor de zitting gereed is. Dit omdat een Raadsrapport zes maanden geldig is en een actualisatie met het oog op beperkte capaciteit niet wenselijk is. Zaken van jeugdigen waarvoor nog geen zittingsdatum is gepland of waar de zittingsdatum nog ver weg is, wachten tot deze aan de beurt zijn. Medewerkers geven aan dat dit gezien kan worden als wachtlijst, maar dat ze dit zelf niet zo zien. Er zijn echter ook arrondissementen waar de RvdK niet van tevoren een zittingsdatum krijgt, maar waarbij het OM alleen de opdracht verstrekt. Als het onderzoek gereed is, gaat het OM pas een zitting plannen. Dit werkt volgens medewerkers vertragend en zorgt daardoor voor een langere doorlooptijd.

De RvdK geeft zelf aan dat het grootste deel van de Raadsrapportages tijdig wordt aangeleverd voor de zitting. Uit de gesprekken met het OM en de rechtspraak komen wisselende beelden over de rapportages naar voren. Sommigen geven aan dat de rapportages lang op zich laten wachten en pas kort voor zitting beschikbaar

---

<sup>57</sup> [Jaarverslag 2023 Openbaar Ministerie](#), mei 2024.

zijn, waardoor ze beperkte tijd hebben om zich hierin te verdiepen. Anderen geven aan dat ze weinig vertraging ervaren in de rapportages.

De RvdK is ook de coördinator van de jeugdtaakstraffen. De RvdK geeft aan dat de wachtlijst voor taakstraffen hoger is dan wenselijk, maar dat deze eveneens beheersbaar is. Het lukt de RvdK in 80 tot 90 procent van de jeugdzaken binnen de juridische uitvoeringstermijn af te ronden. De doelstelling is om binnen een maand na aanmelding te starten met de uitvoering van de taakstraf. Hier zitten wel regionale verschillen in. Tegelijkertijd ervaren andere organisaties wel achterstanden bij de uitvoering van de taakstraf. Het duurt volgens hen lang totdat een taakstraf begint en het komt vaker voor dat een taakstraf buiten schuld van de jeugdige om uit de termijn loopt (zie verder hoofdstuk 3). Meerdere medewerkers van verschillende ketenorganisaties zeggen hierover: 'vaak hebben jeugdigen hun leven al lang weer op de rit op het moment dat de taakstraf uitgevoerd moet worden'.

#### *Rechtspraak*

De rechtspraak spreekt niet van wachtlijsten, maar vindt de doorlooptijden wel een groot knelpunt. Zij zien de vertraging voornamelijk ontstaan in de stappen voorafgaand aan de zitting. Hierdoor duurt het lang voordat een jeugdzaak op zitting komt. De rechtspraak is afhankelijk van het OM voor de instroom. Andere organisaties geven aan dat de zittingscapaciteit knelt, waardoor jeugdzaken vertraging oplopen. In hoofdstuk 3 gaat de Inspectie hier verder op in.

#### *CJIB*

De medewerkers van het CJIB geven aan dat zij geen wachtlijst hebben. In zaken waar het CJIB een beslissing moet nemen, doen zij dat dezelfde dag nog. De RvdK en de GI's geven echter wel aan dat vonnissen soms lang bij het CJIB blijven liggen. Zij nemen regelmatig contact op met het CJIB om te vragen waar een vonnis blijft. Het CJIB geeft aan dat zij wachten op de aanlevering van een strafrechtelijke beslissing door het OM, zodat het CJIB een last tot tenuitvoerlegging kan routeren aan de RvdK of de GI's. In hoofdstuk 3 gaat de Inspectie dieper in op de routing.

#### *GI's*

Bij de GI's verschilt het per instelling of er sprake is van een wachtlijst. De gesproken GI's geven aan geen of een zeer beperkte wachtlijst te hebben voor jeugdreclassering. Over het algemeen vertellen de medewerkers dat zij jeugdzaken vrij snel kunnen oppakken. Zij zetten zich hard in om dit voor elkaar te krijgen.

De medewerkers van de GI's geven aan dat zij jeugdzaken krijgen waarbij het gepleegde delict al langer geleden is door vertraging bij ketenorganisaties voor hen. Daarnaast kan er veel tijd zitten, soms enkele maanden, tussen de zitting en het moment dat zij een last tot tenuitvoerlegging van het CJIB binnen krijgen. Daardoor lopen zij al uit de termijn.

In tegenstelling tot wat de GI's zelf aangeven, ervaren andere organisaties wel wachtlijsten bij jeugdreclassering, waardoor jeugdigen soms langere tijd zonder jeugdreclassering zitten. Ook geven organisaties aan dat GI's soms vrijwillige



jeugdreclassering<sup>58</sup> niet kunnen oppakken vanwege drukte. Uit eerdere onderzoeken van de IGJ en de Inspectie blijkt ook dat er bij veel GI's wachtlijsten zijn.<sup>59</sup>

### DJI

In navolging van de uitspraak van de rechter verzorgt DJI de plaatsing van jeugdigen. Vanwege het langdurige capaciteitstekort in de JJI's is dit voor DJI sinds 2019 een uitdaging. Daardoor wordt er structureel gebruik gemaakt van overbedden<sup>60</sup> of worden jeugdigen niet meteen in een JJI geplaatst maar op een alternatieve plek. Zo worden jongvolwassenen tijdelijk in een Huis van Bewaring (hierna: HvB) van een Penitentiare Inrichting (hierna: PI) geplaatst. In hoofdstuk 3 gaat de Inspectie hier verder op in.

Sinds 2019 is er een externe wachtlijst met zelfmelders. Tijdens corona is de instroom van zelfmelders volledig stopgezet.<sup>61</sup> De inspecties hebben tijdens het intensief toezicht op de JJI's steeds aandacht gevraagd voor de wachtlijst met zelfmelders.<sup>62</sup> In de Kamerbrief van 22 april 2024<sup>63</sup> schrijft de toenmalige minister voor Rechtsbescherming dat de wachtlijst met zelfmelders is afgenomen tot 36 jeugdigen die al drie tot vijf jaar wachten op de uitvoering van de vrijheidsbenemende straf en daar nog niet voor zijn opgeroepen. Deze zelfmelders zijn inmiddels meerderjarig en hun straffen variëren van één dag tot 136 dagen (vervangende) jeugddetentie. In verreweg de meeste gevallen bedraagt de openstaande celstraf minder dan een maand. In 2022 geeft de toenmalige minister voor Rechtsbescherming aan om voor deze groep tot een wenselijke en werkbare aanpak te komen.<sup>64</sup> In de Kamerbrief van april 2024 licht de toenmalige minister voor Rechtsbescherming het toetsingskader toe waarmee de resterende 36 zaken wordt afgedaan. De mogelijke uitkomsten van het toetsingskader betreffen 1) het alsnog ten uitvoer leggen van de straf, 2) een vordering tot omzetting van de straf bij de rechter of 3) een ambtshalve gratieprocedure.<sup>65</sup>

### Wachtlijsten en doorlooptijden voor specifieke groepen

De Inspectie ziet ook een specifieke groep jeugdigen waarbij juist versnelling door de keten wordt aangebracht, namelijk jeugdigen in voorlopige hechtenis. Aan de voorlopige hechtenis zitten wettelijke termijnen vast waarop de jeugdige voor de rechter moet verschijnen.<sup>66</sup> Voor een jeugdige in voorlopige hechtenis is daarom

<sup>58</sup> Zie ook de [Regeling vrijwillige begeleiding jeugdreclassering](#).

<sup>59</sup> Zie bijvoorbeeld: [Signalen jeugdbeschermingsketen april 2024](#), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, april 2024; [Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd](#), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, november 2019.

<sup>60</sup> Een overbed is een extra bed op een afdeling en behoort niet tot de standaard capaciteit.

<sup>61</sup> [Kamerstukken II 2019-2020, 24587, nr. 763](#).

<sup>62</sup> Zie bijvoorbeeld: [Brief inspecties aan DJI verzoek periodiek informeren voortgang maatregelen actuele druk op de JJI's](#), Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juli 2021; [Voortgangsbrief intensief toezicht JJI's](#), Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Nederlandse Arbeidsinspectie en Inspectie van het Onderwijs, maart 2022; [Brief stand van zaken intensief toezicht JJI's](#), Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, Nederlandse Arbeidsinspectie, november 2022.

<sup>63</sup> [Kamerstukken II 2023-2024, 28741, nr. 115](#).

<sup>64</sup> [Kamerstukken II 2022-2023, 24587, nr. 876](#).

<sup>65</sup> [Kamerstukken II 2023-2024, 28741, nr. 115](#).

<sup>66</sup> De wettelijke termijn voor minderjarigen is maximaal 90 dagen (drie keer 30 dagen). Dit staat in artikel 68 van het Wetboek van Strafvordering.

vaak al een datum voor de inhoudelijke zitting gepland. Het kan wel zijn dat deze zitting wordt omgezet naar een pro-forma zitting waar enkel een besluit genomen wordt dat een jeugdige langer vast moet zitten.

Daartegenover staan jeugdigen die minder urgentie voor versnelling lijken te krijgen van de ketenorganisaties, de jeugdigen die niet vastzitten. Hierin vallen twee groepen op. De eerste

groep is jeugdigen in voorlopige hechtenis die geschorst zijn. Zij wachten volgens medewerkers vaak juist langer op een zitting dan jeugdigen die in voorlopige hechtenis zitten. In de jeugdstrafrechtketen is een van de uitgangspunten 'schorsen

*Ter overbrugging tot de zitting kan er jeugdreclassering in vrijwillig kader worden ingezet. Hierdoor kan volgens medewerkers van politie, RvdK en GI's soms al enkele maanden eerder hulp ingezet worden. Ze schetsen wel een andere aanloop. Soms neemt een casusregisseur van de RvdK deze beslissing en soms komt dit voort uit een regionaal casusoverleg.*

tenzij'. Een jeugdige in voorlopige hechtenis wordt waar mogelijk geschorst. Uit de gesprekken blijkt dat bij schorsing de zittingsdatum wordt geschrapt. De druk om deze jeugdige snel op zitting te krijgen is eraf, waardoor deze jeugdigen vaak langer moet wachten op een zitting.

De tweede groep jeugdigen is de groep waarin een tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf (hierna: TUL) wordt gevraagd. Meerdere medewerkers van verschillende ketenorganisaties geven aan dat deze zaken lang blijven liggen. Bij deze zaken houdt een jeugdige zich niet aan de opgelegde voorwaarden of is een maatregel niet binnen de uitvoeringstermijn uitgevoerd. De jeugdige komt dan weer op zitting zodat de rechter de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf kan opleggen. Medewerkers ervaren deze lange duur als een groot knelpunt. Jeugdigen hebben laten zien dat ze zich niet aan de voorwaarden kunnen houden, maar hier wordt geen direct gevolg aan gegeven. In uitzonderlijke gevallen is het volgens medewerkers voorgekomen dat het wachten op de zitting van een TUL-zaak langer duurde dan de opgelegde duur van de maatregel of proeftijd.<sup>67</sup>

### **Wachtlijstbeheer en prioritering**

Voor de Inspectie betekent de term wachtlijstbeheer de wijze waarop ketenorganisaties omgaan met jeugdzaken die niet direct opgepakt kunnen worden en/of jeugdzaken die op een wachtlijst komen te staan. De Inspectie ziet dat alle ketenorganisaties beleid op wachtlijstbeheer hebben.

### **Prioritering**

Tijdens de gesprekken komen verschillende werkwijzen naar voren hoe ketenorganisaties voorraden of een grote instroom aan jeugdzaken oppakken.

---

<sup>67</sup> In de wederhoor geeft het OM aan dat voor TUL-zittingen, waarbij het OM de rechtbank bijvoorbeeld verzoekt een voorwaardelijk opgelegde jeugddetentie om te zetten naar een onvoorwaardelijke jeugddetentie (vordering tenuitvoerlegging/tul), geen wettelijke termijnen gelden. Daarop is één belangrijke uitzondering, namelijk als een zaak een spoedeisend karakter heeft. In dat geval bepaalt de wet in artikel 6:6:20 WSv e.v. dat het OM binnen drie dagen naar de rechter-commissaris kan om in afwachting van de TUL-zitting de minderjarige alvast in hechtenis te nemen. Bij spoedzaken is er dus wel een wettelijke termijn. In de overige gevallen geldt een streeftermijn dat binnen 30 dagen na de indiening van de vordering TUL de zaak op zitting komt bij de rechtbank. Deze termijn is vastgelegd in art. 14.2 van het Strafprocesreglement van de rechtspraak.

Verschillende ketenorganisaties werken met prioritering van zaken. Zo deelt de RvdK jeugdzaaken in principe uit op zittingsdatum, maar kijkt daarbij ook altijd naar eventuele zorgen rondom een jeugdige. Mochten er zorgen zijn, wordt een jeugdzaak eerder uitgedeeld. Ook DJI kijkt tijdens het plaatsingsproces van een jeugdige naar bijzonderheden die maken dat er afgeweken moet worden van de eerste en/of best passende beschikbare plek in een JJI, bijvoorbeeld in benodigde zorg of veiligheid. Het CJIB geeft aan dat voorlopige hechtenis zaken, zoals schorsingen, opheffingen van voorlopige hechtenis en onmiddellijke invrijheidsstelling, geen onherroepelijke beslissingen betreffen. Op deze zaken is de wettelijke termijn van 28 dagen niet van toepassing. Deze zaken worden direct opgepakt.

De GI's hebben protocollen en instructies waarin beschreven staat hoe om te gaan met wachtlijsten en/of hoe te handelen als er geen vaste medewerker toegewezen kan worden. In dat geval wordt een prioritering van zaken gemaakt op basis van een risico-inschatting. In deze risico-inschatting wordt gekeken naar veiligheid en betrokken hulpverlening, delict, uitgesproken maatregel en recidiverisico. In de wederhoor geeft Jeugdzorg Nederland aan dat de GI's meer doen alleen een risico-inschatting maken en prioriteren. Medewerkers van de GI's zien ook de jeugdigen en diens gezin en maken gezamenlijk een plan van aanpak waarin de veiligheid een onderdeel is. Zolang jeugdigen op de wachtlijst blijven staan of een vaste jeugdreclasserder ontbreekt, wordt er regelmatig gekeken of de risico-inschatting en de prioritering nog klopt.<sup>68</sup> De medewerkers van de verschillende GI's geven zelf aan dat als er een voorraad of wachtlijst ontstaat, zij bereid zijn een extra jeugdzaak op te pakken en daarvoor meer uren te werken. Hierdoor wordt zoveel mogelijk voorkomen dat er een wachtlijst ontstaat.

### Burenhulp

Halt, RvdK en GI's kennen een vorm van burenhulp. Als de instroom of voorraad bij een (sub)team in de regio te hoog wordt, pakken andere teams in de regio zaken over. Bij de RvdK en Halt kan dit ook nog bovenregionaal plaatsvinden. Medewerkers geven aan dat dit helpt. De RvdK heeft bovendien een landelijk coördinerend flexteam dat zaken uit een regio kan overnemen. Dit flexteam wordt vooralsnog benut voor het oppakken van kinderschermingsonderzoeken.

## 2.4 Zicht houden op wachtlijsten en doorlooptijden

In deze paragraaf gaat de Inspectie in op de wijze waarop de ketenorganisaties zicht houden op wachtlijsten of voorraden en doorlooptijden, zowel op zaakniveau als op organisatieniveau.

De Inspectie ziet dat alle organisaties een vorm van monitoring op zaakniveau hebben, vaak aan de hand van een lijst of systeem. Hiermee kunnen medewerkers zien hoe een jeugdzaak ervoor staat qua juridische termijn. De meeste organisaties

---

<sup>68</sup> Hierbij hanteren de GI's het handelingsperspectief waarbij er, ondanks dat er geen vaste jeugdreclasserder aan de jeugdige gekoppeld wordt, wel zicht wordt gehouden op de directie veiligheid van de jeugdige en diens gezin.

werken ook met een functionaris of portefeuillehouder die het overzicht voor een team of regio bewaakt. Tegelijkertijd hebben niet alle ketenorganisaties beschikking over een systeem met een signaleringsfunctie waardoor een medewerker automatisch geattendeerd wordt als de norm of termijn overschreden wordt. Medewerkers moeten dit zelf in de gaten houden. Zo houden de casusregisseurs bij de RvdK zelf in de gaten wanneer een jeugdzaak moet worden uitgedeeld en houdt de administratie van het OM bij of een jeugdzaak vijf weken of acht weken voor zitting compleet is. Een voorbeeld van een organisatie die werkt met een systeem met een signaleringsfunctie is Halt. Daarbij kleuren zaken groen, oranje of rood afhankelijk van de doorlooptijd van een jeugdzaak.

Ook op organisatieniveau ziet de Inspectie dat alle organisaties regionaal en/of landelijk zicht houden op de wachtlijst, voorraad en prestaties op de doorlooptijd. Elke organisatie heeft een functionaris aangewezen die zicht moet houden op de voorraden, wachtlijsten en/of doorlooptijden. Bij sommige organisaties is dit belegd bij wachtlijstbeheerders, bij andere organisaties houden teamleiders overkoepelend zicht op de doorlooptijden en wachtlijsten.

De medewerkers van de meeste organisaties geven aan dat binnen de organisatie gestuurd wordt op de doorlooptijden. De doorlooptijden worden besproken in teamoverleggen of teamleiders bespreken deze met de controller en/of het management. Medewerkers vertellen ook dat er vanuit het ministerie van JenV gestuurd wordt op de doorlooptijden van hun eigen organisatie, maar dat zij daar in hun dagelijks werk weinig van merken. De medewerkers van de politie geven een wisselend beeld over de sturing op doorlooptijden. Sommige medewerkers geven aan dat er bij de basisteams wel gestuurd wordt op de normen, maar bij de districtsrecherche niet. Andere medewerkers geven aan dat het aan sturing op termijnen ontbreekt en het niemand opvalt als een jeugdzaak op de plank belandt.

*Bij Halt stuurt de regiomanager/teamleider elke maand een overzicht rond met de doorlooptijden per persoon binnen het team.*

## 3. Uitvoering onder druk

De Inspectie ziet al langere tijd dat ketenorganisaties sterk onder druk staan bij de uitvoering van hun maatschappelijke opgave.<sup>69</sup> De uitvoerende organisaties in de jeugdstrafrechtketen vormen hierop geen uitzondering. Ook zij kampen met vraagstukken als arbeidsmarktproblematiek, een toename van complexe zaken en een ontoereikend hulpaanbod. Dit zijn vraagstukken die op elkaar inwerken, waar ketenorganisaties slechts beperkt invloed op kunnen uitoefenen maar die wel vertraging kunnen veroorzaken in het proces van een jeugdige. Dit stelt de jeugdstrafrechtketen voor dagelijkse uitdagingen wat impact heeft op en wordt beïnvloed door politiek-bestuurlijke keuzes die worden gemaakt door het ministerie van JenV en de individuele ketenorganisaties. Deze keuzes hebben – direct of indirect – effect op de taakuitvoering en daarmee op de jeugdige die door de keten heen beweegt. Als gevolg hiervan ziet de Inspectie op verschillende plekken binnen de keten vertragende factoren ontstaan. Die vertragende factoren zorgen ervoor dat jeugdigen langer wachten dan nodig.

Dit hoofdstuk schetst allereerst de context waarin organisaties in de jeugdstrafrechtketen bewegen. Daarna beschrijft de Inspectie verschillende factoren die zorgen voor vertraging in de stappen die jeugdigen door het jeugdstrafrecht doorlopen.

### 3.1 Context waarin ketenorganisaties zich begeven

Alle ketenorganisaties hebben te maken met vraagstukken die direct impact hebben op hun organisatie, maar waar zij slechts beperkt invloed op kunnen uitoefenen. Zo hebben alle organisaties te maken met arbeidsmarktproblematiek. Daarnaast vragen de IGJ en de Inspectie sinds 2019 herhaaldelijk aandacht voor de situatie in de jeugdbeschermingsketen en JJI's. De keten staat maximaal onder druk en dat zorgt voor lange wachtlijsten.<sup>70</sup> Tevens is er een tekort aan passende en/of tijdig beschikbare jeugdhulp in strafrechtelijk kader en ziet de keten zich geconfronteerd met een verzwaring van de doelgroep en een toegenomen complexiteit aan zaken.

#### **Arbeidsmarktproblematiek**

De jeugdstrafrechtketen kampt al jaren met een tekort aan personele capaciteit als gevolg van een krappe arbeidsmarkt. Ondanks dat de ketenorganisaties zich inzetten om goed gekwalificeerd personeel te vinden en te behouden, leidt de arbeidsmarktproblematiek bij verschillende ketenorganisaties tot een gebrek aan gekwalificeerd personeel en specialisten. Dit vormt een obstakel voor het goed functioneren van de jeugdstrafrechtketen. Zo staat de aanwezigheid van agenten in de wijk onder druk vanwege forse onderbezetting in de gebiedsgebonden politiezorg, is er een structureel tekort aan rechters en pro Justitia rapporteurs

---

<sup>69</sup> Zie [Jaarbericht Inspectie Justitie en Veiligheid 2023](#).

<sup>70</sup> [Signalement Jeugdbeschermingsketen in gevaar](#), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, november 2019.

werkzaam voor het NIFP.<sup>71</sup> En ook de GI's en JJI's kampen met veel personele wisselingen en tekorten.<sup>72</sup>

Alle medewerkers van de verschillende ketenorganisaties geven aan last te hebben van de krappe arbeidsmarkt. Dit leidt tot een tekort aan personele capaciteit doordat vacatures lastig worden opgevuld. Door de vele personeelwisselingen ontstaat een gebrek aan ervaren medewerkers wat de werkdruk van ervaren medewerkers juist verhoogt omdat er in complexe zaken meer beroep op hen wordt gedaan. Bij de JJI's is er sprake van grote personeelstekorten door een lage instroom van nieuwe medewerkers, een hoog ziekteverzuim en een hoog verloop van personeel. Daarnaast is de inzet van ZZP'ers als executief personeel recentelijk door de toenmalige minister voor Rechtsbescherming tot een maximum beperkt. Door de personele onderbezetting kan niet standaard meer voldaan worden aan de wettelijke minimumeisen en wordt noodzakelijke capaciteitsuitbreiding noodgedwongen getemporeerd.<sup>73</sup>

De ketenorganisaties hebben niet alleen last van eigen personeelskrapte, ze benoemen ook last te hebben van personeelskrapte bij de andere ketenorganisaties. Zo ondervinden Halt, RvdK en het OM hinder van de onderbezetting bij de (gebiedsgebonden) politie. Binnen de politie gaat veel capaciteit naar andere zaken, zoals grote opsporingsonderzoeken, en worden vacatures voor jeugd- en wijkagenten met moeite opgevuld. Ook signaleren de andere ketenorganisaties dat de politie minder capaciteit inzet op handhaving van lichte delicten.

*Een voorbeeld dat politiemedewerkers noemen is dat zij graag willen inzetten op de handel van drugs, terwijl het OM alleen het bezit wil vervolgen omdat dit sneller bewijsbaar is en minder (onderzoeks-)capaciteit vraagt.*

Omgekeerd ondervindt de politie hinder van capaciteitsproblemen bij het OM. Zij merken op dat het OM in sommige gevallen niet inzet op een jeugdzaak die in de ogen van de politie wel bewijsbaar/haalbaar is omdat er geen personeel beschikbaar is.

### **Jeugdhulp in strafrechtelijk kader**

Jeugdigen krijgen niet altijd de door de rechter opgelegde jeugdhulp door een tekort aan specialistische zorg en ondersteuning.<sup>74</sup> Het ontbreken van passende en tijdige jeugdhulp heeft impact op zowel het begin als het einde van de

---

<sup>71</sup> Zie [Parlementaire verkenning naar de prestaties in de strafrechtketen](#), Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023.

<sup>72</sup> Zie bijvoorbeeld: [Afsluitbrief intensief toezicht](#), Inspectie Justitie en Veiligheid, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Inspectie van het Onderwijs, september 2023; [Signalen jeugdbeschermingsketen april 2024](#), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, april 2024.

<sup>73</sup> Zie bijvoorbeeld: [Brief stand van zaken intensief toezicht JJI's](#), november 2022, Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, Nederlandse Arbeidsinspectie, november 2022; [Afsluitbrief intensief toezicht JJI's](#), de Inspectie Justitie en Veiligheid, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Inspectie van het Onderwijs, september 2023.

<sup>74</sup> Zie bijvoorbeeld ook de jaarverslagen 2023 van [de Raad voor de Kinderbescherming](#) en [de Raad voor de Rechtspraak](#) waarin zij hier aandacht voor vragen.

jeugdstrafrechtketen. Aan het begin resulteren de lange wachtlijsten bij jeugdhulpinstellingen in vertraging bij het vroegtijdig (preventief) ingrijpen. Ook is de jeugdhulp die wel geboden wordt niet altijd passend. Aan het einde van de jeugdstrafrechtketen blijkt dat nazorg van jeugdigen die uitstromen uit een JJI regelmatig niet of (te) laat beschikbaar is. Niet tijdig en passend ingrijpen betekent dat jeugdigen geen hulp krijgen om hun gedrag te verbeteren. Dit vergroot de kans dat zij opnieuw de fout in gaan.<sup>75</sup> De toenmalige minister voor Rechtsbescherming onderkent het probleem en verwijst naar reeds ingezette verbetermaatregelen.<sup>76</sup>

De gesproken medewerkers van alle ketenorganisaties ervaren dat jeugdhulp in strafrechtelijk kader tekortschiet. Zij zien dat jeugdigen lang op jeugdhulp moeten wachten en dat geboden hulp niet altijd passend is. De keten ervaart de grootste tekorten in begeleid wonen-plekken, GGZ-jeugdhulp en gespecialiseerde forensische behandelvoorzieningen. Een mogelijk gevolg hiervan is dat jeugdigen recidiveren voordat ze de benodigde hulp krijgen die in de strafrechtelijke beslissing is opgelegd. Dit heeft een negatieve impact op hun toekomst. In de praktijk zorgt het tekort aan jeugdhulp dat ketenorganisaties voor lastige keuzes komen te staan. Zo vertellen Halt-medewerkers dat zij in sommige zaken langer betrokken blijven bij een jeugdige terwijl de Halt-interventie al afgerond is. Zij kiezen hiervoor als hulp nog niet beschikbaar is om te voorkomen dat een jeugdige buiten beeld raakt. Ook pro Justitia rapporteurs ervaren dit knelpunt omdat zij een passend advies willen geven dat praktisch uitvoerbaar is.

Ook aan het einde van de jeugdstrafrechtketen - bij de uitstroom van jeugdigen - leiden de tekorten aan forensisch specialistische behandelvoorzieningen regelmatig tot problemen. Zo vertellen verschillende ketenorganisaties dat er niet altijd kan worden overgegaan tot een schorsing van een voorlopige hechtenis omdat er geen uitstroom- of behandelplek beschikbaar is voor de jeugdige. Ook voor jeugdigen met een PIJ-maatregel heeft het tekort aan (plekken in) geschikte behandelvoorzieningen grote gevolgen voor de duur van hun maatregel. Dit zorgt in de praktijk voor verlenging van een PIJ-maatregel in afwachting van een passende vervolgplek met als gevolg dat de jeugdige niet de juiste stappen in de resocialisatie kan zetten.

Uit bovenstaande blijkt dat vonnissen waarin bepaald is wat er moet gebeuren, niet altijd zoals bedoeld worden uitgevoerd.<sup>77</sup> Uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit blijkt dat het niet duidelijk is in hoeverre het ministerie van JenV, als stelselverantwoordelijke voor jeugdhulp in strafrechtelijk kader, voldoende zicht heeft op de knelpunten die zich aan het einde van de jeugdstrafrechtketen voordoen.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> Zie [Werken aan effectievere detentie van jeugdigen](#), Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit, februari 2023.

<sup>76</sup> Zoals o.a. [wetsvoorstel Wet Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen](#) en de [Hervormingsagenda Jeugd](#), zie ook [Kamerstukken II 2022-2023, 28741, nr. 94](#).

<sup>77</sup> Zie ook [Jaarverslag 2023 Rechtspraak](#), Raad voor de Rechtspraak, mei 2024.

<sup>78</sup> Zie [Werken aan effectievere detentie van jeugdigen](#), Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit, februari 2023.

### **Toegenomen complexiteit**

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat jeugdcriminaliteit de afgelopen tien jaar in aard en omvang is veranderd. Na een jarenlange daling lijken de cijfers van lichtere vormen van jeugdcriminaliteit te stagneren. Tegelijkertijd blijkt uit cijfers dat steeds meer jeugdigen betrokken zijn bij wapenincidenten en ernstige geweldsmisdrijven. Verder lijkt er over de afgelopen jaren een toename te zijn in het aantal opgelegde zware straffen of maatregelen.<sup>79</sup> Daar komt bij dat meer dan de helft van de jeugdigen die uitstromen uit een JJI, binnen twee jaar recidiveert.<sup>80</sup> Hoewel het op basis van de beschikbare data niet hard is vast te stellen, wijzen deze ontwikkelingen op een toename van de complexiteit van zaken en jeugdigen.<sup>81</sup>

Een verzwarend van de doelgroep en een toegenomen complexiteit in zaken worden onderschreven door de medewerkers. Alle ketenorganisaties zien dit – op verschillende momenten in de jeugdstrafrechtketen – terug bij jeugdige verdachten. Verschillende ketenorganisaties zien dat jeugdigen pas later de jeugdstrafrechtketen instromen met als gevolg dat problematiek dieper verankerd of meer verhard is. Achterliggende oorzaken die hiervoor worden benoemd zijn het steeds meer verdwijnen van vroegsignalering<sup>82</sup>, de beweging van jeugdigen naar de onlinewereld (en zich daarmee minder in vaste groepen op straat begeven), de snelle criminele doorgroei die vaak buiten het zicht van instanties gebeurt en het ontbreken van vroegtijdige en passende hulp.

Hiernaast zijn de strafzaken zelf complexer geworden.<sup>83</sup> Rechten van slachtoffers en nabestaanden zijn de afgelopen jaren steeds verder uitgebreid en bij wet<sup>84</sup> vastgelegd. De positie van het slachtoffer in het strafproces is hierdoor versterkt. Tevens is er in het strafproces meer aandacht voor de persoonlijke omstandigheden van een jeugdige verdachte. Dit maakt dat een jeugdzaak strafrechtelijk misschien niet ingewikkeld is, maar door een veelheid aan elementen zoals verschillende lopende politieonderzoeken, persoonlijkheidsonderzoek, observaties in een JJI, het verhoren van diverse getuigen of meerdaagse zittingen alsnog complex en daarmee tijdrovend is.

## **3.2 Vertragende factoren in de jeugdstrafrechtketen**

Zoals hierboven beschreven is de wereld om de jeugdstrafrechtketen heen weerbarstig. Dit heeft effect op zowel de taakuitvoering als de bedrijfsvoering. Het stelt de keten dagelijks voor uitdagingen en heeft impact op politiek-bestuurlijke

---

<sup>79</sup> Zie bijvoorbeeld: [Monitor jeugdcriminaliteit 2023](#), WODC, september 2023; Ido Weijers, Henk Ferwerda en Robby Roks, 'Te groot voor de wijkagent, te klein voor de recherche', PROCES 2021, p. 264-275.

<sup>80</sup> [Werken aan effectievere detentie van jeugdigen](#), Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit, februari 2023.

<sup>81</sup> Zie de [Monitor jeugdcriminaliteit 2023](#) waarin beschreven wordt dat de beschikbare data om nader onderzoek vragen naar mogelijke veranderingen in (criminogene) achtergrondkenmerken van jeugdige daders over de tijd, zoals inzicht in veranderingen in risicoprofielen over de tijd en mogelijke verschillen die daarin zijn tussen diverse groepen jeugdigen die delicten plegen.

<sup>82</sup> Vroegsignalering is het vroegtijdig signaleren van een dreigend probleem. Zie [Wegwijzer Jeugd en Veiligheid](#).

<sup>83</sup> [Doorlichting Strafrechtketen](#), PWC, juni 2020.

<sup>84</sup> [Wet Uitbreiding Slachtofferrechten](#).



keuzes die worden gemaakt door het ministerie van JenV en de individuele ketenorganisaties. Deze keuzes hebben – direct of indirect – effect op de taakuitvoering en daarmee op de jeugdige die door de keten heen beweegt. De Inspectie ziet dat de keten jeugd als zodanig prioriteert en alles in werking stelt om jeugdigen zo snel mogelijk door de keten heen te geleiden. Alle medewerkers op uitvoeringsniveau tonen de wil en bereidheid om het beste te doen voor jeugdigen. Zij zoeken elkaar op, werken hard en tonen grote betrokkenheid bij jeugdigen. Desondanks ziet de Inspectie binnen de jeugdstrafrechtketen op verschillende plekken factoren die ervoor zorgen dat jeugdigen onnodig wachten. Hieronder beschrijft de Inspectie de belangrijkste vertragende factoren.

### **Routing vertraagt**

Sinds de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen<sup>85</sup> verloopt de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen namens de staatssecretaris Rechtsbescherming via het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (hierna: AICE) van het CJIB. De rechtspraak levert een strafrechtelijke beslissing aan bij het OM, vervolgens levert het OM een strafrechtelijke beslissing aan bij het CJIB. Het CJIB draagt er zorg voor dat de ketenorganisatie die de straf of maatregel moet uitvoeren een last tot tenuitvoerlegging krijgt.

Strafrechtelijke beslissingen komen in principe geautomatiseerd binnen bij het CJIB. Deze gaan vervolgens via het systeem door naar een volgende ketenorganisatie. Als bij invoering van de strafrechtelijke beslissing een fout ontstaat in het systeem, zoals een verkeerde datum, wordt deze vastgelegd in de registers van het CJIB. In het systeem is geen correctieproces ingericht, waardoor het voor het CJIB niet mogelijk is om fouten te herstellen. De foutieve informatie in het systeem kan alleen bij de bron worden gecorrigeerd.<sup>86</sup>

Soms lukt het bij het OM niet direct om fouten aan te passen in het systeem. In die gevallen levert het OM de zaak dan (alvast) handmatig aan bij het CJIB. Hierdoor ontstaan twee stromen (geautomatiseerd en handmatig) die niet met elkaar communiceren. Het risico daarvan is dat een jeugdige twee keer gestraft wordt. Om dit te voorkomen hanteert het CJIB een tijdelijke werkwijze voor de zaken die handmatig binnenkomen. Deze zaken worden na binnenkomst maximaal 29 dagen<sup>87</sup>, of zoveel korter als de zaak geautomatiseerd door het OM wordt aangeleverd, vastgehouden. Als na 29 dagen de zaak niet alsnog digitaal is aangeleverd, voert het CJIB de zaak zelf handmatig in het systeem in.

---

<sup>85</sup> Om de strafrechtketen doelmatig te laten functioneren en straffen optimaal ten uitvoer te leggen, voorziet Boek 6 van het Wetboek van Strafvordering sinds de inwerkingtreding van de [Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen](#) (Wet USB) op 1 januari 2020 in een meer centrale aansturing van de tenuitvoerlegging van straffen. De verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen is per die datum verschoven van het OM naar de staatssecretaris Rechtsbescherming.

<sup>86</sup> Het OM geeft in de wederhoor aan dat dit een bewuste keus is van de wetgever om te voorkomen dat de uitvoering in het rechterlijke domein treedt. De rechtspraak en het OM zijn op grond van de wet verantwoordelijk voor de verstrekking van voor tenuitvoerlegging vatbare strafrechtelijke beslissingen.

<sup>87</sup> Conform wettelijke termijn: 14 dagen verwerking van het vonnis door de rechtbank en aanlevering aan het OM, 14 dagen voor verwerking vonnis door het OM aan aanleveren aan CJIB en 1 dag voor verwerking van het vonnis door CJIB.

In de praktijk betekent dit dat de routing van strafrechtelijke beslissingen regelmatig voor vertraging zorgt. Het CJIB geeft aan dat ongeveer twee derde van de jeugdzaken handmatig wordt aangeleverd.<sup>88</sup> Het gebeurt ook dat het aanleveren van zaken door het OM of de rechtbank langer duurt dan de daarvoor geldende wettelijke termijn van in totaal 28 dagen. Het CJIB krijgt soms strafrechtelijke beslissingen die drie maanden geleden zijn uitgesproken.<sup>89</sup> Het CJIB is doorlopend in gesprek met het OM om te kijken waar verbeteringen mogelijk zijn.

Specifiek voor de strafmodaliteit taakstraffen geldt dat de betrokken ketenorganisaties zich al langer inzetten om herstelwerkzaamheden en retourstromen te voorkomen. Hiervoor wordt ingezet op een betere samenwerking tussen de partners in iedere schakel van het strafproces, een versnelling van de informatieverschaffing ten behoeve van de te nemen afdoeningbeslissing en het kennen van elkaars (on)mogelijkheden.<sup>90</sup> Desondanks constateert de Inspectie dat de routing van taakstraffen in de praktijk leidt tot vertraging van de start van de uitvoering. Dit knelpunt wringt het

meest bij een herkansing van een taakstraf, maar komt ook voor bij een initiële taakstraf. De RvdK geeft aan dat het regelmatig voorkomt dat het langer duurt dan de geldende termijn voordat hij een vonnis ontvangt. De uitvoeringstermijn van de taakstraf start op de datum van onherroepelijkheid. Dit is in het geval van een herkansing taakstraf, na gegrondverklaring van het bezwaarschrift tegen de omzetting taakstraf, de dag van de uitspraak van de rechter. Hierdoor gaat iedere vertraging in de routing ten koste van de uitvoeringstermijn waarin een jeugdige zijn taakstraf mag volbrengen. Gesproken medewerkers van het OM, de rechtspraak, de GI's en het CJIB signaleren ook dat de uitvoering van taakstraffen regelmatig uit de termijn loopt. Dit is voor een jeugdige onwenselijk.

*Als een jeugdige een tweede kans krijgt van de rechter voor de uitvoering van een taakstraf, krijgt hij vaak een kortere uitvoeringstermijn (bijv. twee maanden extra). Er wordt volgens medewerkers van ketenorganisaties onvoldoende rekening gehouden met een maand verlies aan verwerking van de strafrechtelijke beslissing (routingstijd). Hierdoor heeft de jeugdige heel weinig tijd over voor de uitvoering van de openstaande taakstraf-uren. Als het door te korte tijd niet lukt, is dit dus niet te wijten aan de jeugdige.*

In 2023 waren volgens medewerkers van de RvdK 80 taakstraffen<sup>91</sup> buiten de schuld van de jeugdige uit de termijn gelopen. Dan is het van groot belang dat in het afloopbericht duidelijk komt te staan dat het niet slagen niet aan betrokkene te wijten is, maar dat dit ligt aan de omstandigheden. Om te voorkomen dat de vervangende jeugddetentie in die gevallen moet worden ondergaan, moet de

<sup>88</sup> In de wederhoor geeft het CJIB aan dat het merendeel van de strafrechtelijke beslissingen geautomatiseerd binnenkomen. De Inspectie kon dit niet verifiëren.

<sup>89</sup> In de wederhoor geeft het OM aan dat het inderdaad gebeurt de wettelijke termijnen door OM en rechtspraak overschreden wordt. Een vonnis moet voor tenuitvoerlegging vatbaar zijn voordat deze naar het CJIB kan worden verzonden. Niet ieder vonnis is meteen uitvoerbaar. Voor tot uitvoering kan worden overgegaan, moet de beslissing veelal betekend zijn, de beroepstermijn zijn verstreken of er moet meteen ter zitting afstand zijn gedaan van het hoger beroep. Het komt verder voor dat een ingesteld hoger beroep op een later moment wordt ingetrokken, waardoor het vonnis maanden na de uitspraak alsnog 'vrijkomt' voor uitvoering.

<sup>90</sup> Zie [Actieplan Strafrechtketen](#), november 2020.

<sup>91</sup> In de wederhoor geeft de RvdK aan dat het na analyse om 29 zaken ging waarbij de taakstraf buiten de schuld van de jeugdige uit de termijn is gelopen. De Inspectie kon dit niet verifiëren.

jeugdige bezwaar indienen tegen de beslissing van het OM tot omzetting van de taakstraf naar vervangende jeugd detentie. De behandeling van een ingediend bezwaarschrift moet worden gepland op een zitting. De rechter kan middels een gegrondverklaring van het bezwaarschrift een herkansing uitspreken. Als er geen opschortende werking is toegekend aan de indiening van het bezwaarschrift, kan het zijn dat de jeugdige al wordt vastgezet voordat het bezwaarschrift door de rechter is behandeld. Het toekennen van een opschortende werking is de bevoegdheid van het CJIB, namens de staatssecretaris Rechtsbescherming.

Het OM geeft hierover aan dat het, in zaken die buiten de schuld van de jeugdige uit de termijn zijn gelopen, zich verzet tegen omzetting naar vervangende jeugd detentie.<sup>92</sup> Het is volgens het OM niet wenselijk dat een jeugdige buiten zijn eigen schuld om vervangende jeugd detentie krijgt opgelegd. Het OM heeft in navolging hierop ook gesproken met het CJIB over het verlenen van de opschortende werking aan omzettingsbeslissingen van het OM.

De medewerkers van de GI's geven aan last te hebben van de vertragingen in de routing van strafrechtelijke beslissing. Omdat zij aan het eind van de keten zitten, is het voor hen lastig te achterhalen bij welke schakel het mis gaat. De routing van een strafrechtelijke beslissing naar de GI duurt volgens medewerkers van de GI's vaak erg lang. Omdat zij zaken pas laat krijgen aangeleverd, benoemen verschillende jeugdreclasserders dat zij uit de termijn lopen met betrekking tot het eerste contactmoment.<sup>93</sup> Zij ervaren het grootste knelpunt bij schoolverzuimzaken.

### **Capaciteit wringt**

Krapte of tekort aan capaciteit heeft invloed op de doorstroom van jeugdzaken door de jeugdstrafrechtketen heen. Het gevolg hiervan is dat er vertragingen optreden in de doorlooptijden van jeugdigen. Het tekort aan beschikbare plekken speelt al langer bij de JJI's. Dit structurele tekort heeft ertoe geleid dat jeugdigen niet binnen de regio waar zij vandaan komen kunnen worden geplaatst of binnen een JJI lang wachten op plaatsing op de juiste afdeling. De overbedden binnen de inrichtingen zijn volop in gebruik. Jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht, worden door het tekort geplaatst in een HvB van een PI. Het gevolg van een niet passende plaatsing is dat jeugdigen onvoldoende worden voorbereid op een terugkeer naar de maatschappij.<sup>94</sup>

Ook op andere plekken binnen de jeugdstrafrechtketen zorgt krapte in beschikbare capaciteit voor vertraging in de doorlooptijd van jeugdzaken. Een belangrijke

---

<sup>92</sup> Dit is op basis van de [Aanwijzing kader voor tenuitvoerlegging](#) van het OM. Deze stelt als eis aan een omzetting de verwijtbaarheid aan de zijde van de veroordeelde.

<sup>93</sup> Een GI moet binnen vijf werkdagen na aanmelding een jeugdige face-to-face gezien hebben. Bron: [Certificatieschema Keurmerkinstituut](#).

<sup>94</sup> Zie onder andere: [Werken aan effectievere detentie van jeugdigen](#), Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit, februari 2023; [Brief bevindingen tweede inspectiebezoek jongerenafdeling JC Zeist](#), Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, april 2024; [Afsluitbrief intensief toezicht](#), Inspectie Justitie en Veiligheid, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Inspectie van het Onderwijs, september 2023.

randvoorwaarde voor het voorkomen van vertraging in jeugdzaken die naar de rechter gaan is het prioriteren van jeugd en specifiek het toewijzen van zittingsruimte.<sup>95</sup> De rechtspraak en het OM hebben hiervoor een zittingsconvenant dat jaarlijks geëvalueerd wordt. Zij zijn ervan doordrongen dat voldoende zittingsruimte bijdraagt aan een snelle en effectieve rechtsgang en geven hier ook prioriteit aan. Uit de interviews komen verschillende voorbeelden naar voren waaruit blijkt dat OM en rechtspraak flexibel omgaan met de beschikbare ruimte om deze maximaal te benutten, bijvoorbeeld door het omzetten van een meervoudige kamerzitting naar een kinderrechtzitting, het plannen van inhaaldagen of het snel opvullen van vrijgevallen zittingsruimte. Desondanks zien verschillende ketenorganisaties te krappe zittingscapaciteit als een belangrijke vertragende factor in het proces van een jeugdige. Dit geldt voornamelijk voor complexe zaken met meerdere medeverdachten en TUL-zaken. Deze jeugdigen moeten lang wachten tot hun zaak op zitting behandeld kan worden, zoals in hoofdstuk 2, paragraaf 2.3 is beschreven. Ook zijn er signalen dat zittingen op het laatste moment komen te vervallen als gevolg van personele capaciteitstekorten. Ook advocaten zien dat jeugdigen vaak lang moeten wachten tot hun zaak op zitting kan worden behandeld.

Een andere vertragende factor binnen de jeugdstrafrechtketen is de uitvoering van pro Justitia rapportages door het NIFP. Zowel de politie, RvdK alsook het OM en rechtspraak spreken van lange wachtlijsten bij het NIFP. De impact hiervan op een jeugdige is groot. Zo kan de overweging voor een PIJ-maatregel maanden op zich laten wachten doordat een dubbel persoonlijkheidsonderzoek (door een psychiater en een psycholoog) nodig is. Het gevolg is dat de voorlopige hechtenis van een jeugdige voortdurend wordt verlengd en een passend behandelkader uitblijft. Het uitblijven van de rapportage bemiddeld door het NIFP brengt ook de rechtspraak in een lastig parket: moeten zij wachten en de voorlopige hechtenis verlengen of stellen zij een tijdelijk plan op dat voldoende is om de voorlopige hechtenis te schorsen tot aan de strafzitting. Het NIFP geeft echter aan dat zij veel afhankelijkheden hebben in het opstellen van de pro Justitia-rapportages. Het grootste knelpunt dat zij ervaren is een tekort aan beschikbare rapporteurs.<sup>96</sup> Dit geldt voor zowel psychologen als psychiaters. Het NIFP maakt gebruik van zelfstandige rapporteurs die gematcht worden aan een verzoek tot onderzoek. De grootste vertraging wordt opgelopen bij de matchfase.

Tot slot signaleert de Inspectie regionale verschillen in de beschikbaarheid van projectplaatsen voor de uitvoering van taakstraffen. In sommige regio's is er sprake van een tekort aan projectplaatsen. De RvdK geeft zelf aan dat het werven van projectplaatsen lastiger is geworden.

### **Informatieoverdracht knelt**

Informatie-uitwisseling en digitalisering vormen een belemmering voor het functioneren van de jeugdstrafrechtketen. Verschillende ketenorganisaties

---

<sup>95</sup> Zie [Advies nieuwe streefnormen](#), Significant, april 2024.

<sup>96</sup> Vaak wordt gesproken over NIFP-rapportages, maar dat klopt feitelijk niet. Het is een pro Justitia rapportage, waarbij het NIFP bemiddelt.

beschikken niet of te laat over de informatie die zij nodig hebben of lopen er tegenaan dat het verwerken van informatie veel tijd kost.<sup>97</sup>

Een aantal ketenorganisaties ervaart belemmeringen bij behandeling van een jeugdzaak doordat de informatie niet op orde is. Het ontbreekt aan recente contactgegevens of de dossierinformatie is incompleet. Dit werkt vertragend voor de doorlooptijd van een jeugdzaak. Halt-medewerkers geven aan dat zij zaken niet altijd volledig krijgen aangeleverd door de politie. In (complexe) schadezaken ontbreken regelmatig de juiste gegevens zoals de contactgegevens van het slachtoffer. Bij de politie gebeurt het ook intern dat informatie niet goed wordt overgedragen. Zo benoemen verschillende medewerkers van districtsrecherches dat zij zaken niet goed aangeleverd krijgen vanuit het basisteam. Dit zorgt voor interne vertraging in de doorlooptijd.

Ook medewerkers van de jeugdreclassering ervaren problemen met betrekking tot het ontbreken van contactgegevens. Zij moeten in veel jeugdzaken contact opnemen met de RvdK om gegevens van de jeugdige te achterhalen voordat zij aan de slag kunnen met een jeugdzaak. Het ontbreken van recente contactgegevens noemen zij het grootste knelpunt in het wachtlijstbeheer. In geval van een strafbeschikking van het OM is er soms geen Raadsrapport, waardoor de GI geen enkele informatie heeft op het moment dat een jeugdzaak bij hen binnenkomt. In de wederhoor geeft Jeugdzorg Nederland aan dat de GI's ervaren dat het ook voorkomt dat het ketenbrede risicotaxatie-instrument niet volledig is ingevuld.<sup>98</sup> Hierdoor ontbreekt informatie en kan de GI dit instrument niet gebruiken ten behoeve van de risicotaxatie tot het instrument door de RvdK is opengesteld.

Medewerkers van de GI geven ook aan dat er regelmatig fouten in het systeem staan, zoals een verkeerde zittingsdatum. Tot slot krijgt de GI geen informatie als een jeugdige gedurende het hoger beroep of cassatie achttien jaar wordt. In deze jeugdzaak is hun informatiepositie onvoldoende, zij zijn hierin afhankelijk van goede relaties met RvdK of de drie reclasseringsorganisaties (hierna: 3RO).

Het CJIB loopt tegen soortgelijke problemen aan, namelijk dat informatie niet altijd goed wordt aangeleverd. Als bij invoering van de strafrechtelijke beslissing een fout ontstaat in het systeem, zoals een verkeerde datum, wordt deze vastgelegd in de registers van het CJIB. In het systeem is geen correctieproces ingericht, waardoor het voor het CJIB niet mogelijk is om fouten te herstellen. Dit kan alleen gecorrigeerd worden bij de bron. Volgens het CJIB is een ketenbrede aanpak nodig om in dit proces een verbetering te kunnen doorvoeren.

Ook DJI benoemt dat de grootste vertraging bij plaatsing van een jeugdige in een JJI kan ontstaan door het achterhalen van ontbrekende informatie in het dossier. Het proces van informatie verkrijgen gaat via verschillende systemen en is

---

<sup>97</sup> Zie [Parlementaire verkenning naar de prestaties in de strafrechtketen](#), Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023.

<sup>98</sup> Dit betreft de LIJ2b. Zie voor meer informatie [de Wegwijzer Jeugd en Veiligheid](#).

daardoor kwetsbaar. Justitiële documentatie gaat meestal goed, het reconstrueren van zorg en onderwijs is moeilijker.

Het NIFP geeft aan dat het afhankelijk is van het OM in het ontvangen van het dossier. Dit is niet altijd compleet, waardoor het achter ontbrekende stukken aan moet. Soms vraagt het OM met oog op de doorlooptijden alvast een onderzoek aan in een jeugdzaak terwijl het dossier nog helemaal niet compleet is.<sup>99</sup> Het OM geeft aan dat dit bijvoorbeeld het geval is als het opsporingsonderzoek nog niet is afgerond. Hier loopt een rapporteur in de uitvoering van het onderzoek tegenaan. Zoals een advocaat standaard nieuwe/aanvullende stukken krijgt vanuit het OM, geldt dat voor het NIFP niet. Het risico bestaat dat er vertraging optreedt in het onderzoek of dat aanvullend onderzoek nodig is.

De Inspectie constateert regionale verschillen in de informatie die een officier van justitie (hierna: OvJ) tot zijn beschikking heeft bij een OM-afdoening. De Inspectie is in ieder geval drie verschillende werkwijzen tegengekomen: de OM-zitting wordt zo ingepland dat de RvdK voldoende tijd heeft om voorafgaand aan de zitting een Raadsrapport ter beschikking te stellen, de RvdK rapporteert niet voor een OM-zitting maar is wel met een zittingsvertegenwoordiger aanwezig om ter plekke te adviseren of de RvdK rapporteert niet en is ook niet aanwezig bij de zitting. In de wederhoor geeft de RvdK aan dat dit maatwerk is op basis van de 'What works'-beginselen. Bij lichtere delicten is de afspraak tussen de RvdK en het OM dat er geen Raadsrapport is. Wel kan het zo zijn dat in sommige regio's de RvdK niet aanwezig is op de zitting, al dan niet tijdelijk, door personeelskrapte.

### **Specialisme onder druk**

Uit de interviews komt naar voren alle ketenorganisaties jeugd zien als een specialisme. Cruciaal voor het betekenisvol<sup>100</sup> kunnen afdoen van jeugdzaken is het hebben van voldoende kennis van het jeugdstrafrecht en de ontwikkeling van jeugdigen. Voldoende pedagogische kennis is van belang zodat professionals weten wanneer het belangrijk is om in te grijpen en alle (on)mogelijkheden van het jeugdstrafrecht te benutten. Het risico is dat onvoldoende geschoold personeel leidt tot verminderde effectiviteit van het jeugdstrafrecht. De noodzaak van specialisme wordt door de medewerkers dan ook breed gedragen.

Tegelijkertijd ziet de Inspectie dat het specialisme onder druk staat. Door het hoge verloop van personeel raken alle ketenorganisaties ervaring, kennis en expertise kwijt. De vooralsnog structurele aard van de krappe arbeidsmarkt maakt dat alle ketenorganisaties voor uitdagingen staan om voldoende kennis en expertise te behouden.

---

<sup>99</sup> In de wederhoor geeft het NIFP aan dat het OM pas een aanvraag doet als het dossier compleet is.

<sup>100</sup> Betekenisvol afdoen wil zeggen dat steeds een afweging wordt gemaakt tussen de aard en de ernst van het delict, recidive en omstandigheden van de jeugdige. In het jeugdstrafrecht wordt een persoonsgerichte aanpak toegepast, waarbij het streven is om het risico op recidive te verminderen door criminogene factoren te beperken en beschermende factoren te versterken met de inzet van passende interventies. Bron: [Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt](#), Openbaar Ministerie, 2021.

Verder ziet de Inspectie dat sommige ketenorganisaties een beweging maken van specialisme naar generalisme. Dit zijn vaak keuzes ingegeven door capaciteitsgebrek. Zo hebben zowel de medewerkers van de politie zelf als verschillende ketenorganisaties last van een gebrek aan kennis over jeugd bij de gebiedsgebonden basisteams van de politie. Dit zorgt voor onvoldoende continuïteit in onderzoeken. Zo vertelt een politiemedewerker dat als het begin in een jeugdzaak goed is, een jeugdzaak sneller bij de districtsrecherche terecht komt, sneller door kan naar het OM en dus sneller door de hele keten heen beweegt. Dat vraagt om voldoende kennis van de mogelijkheden binnen het jeugdstrafrecht.

*Een medewerker van het OM schetst dat jeugdzaken meer regie vragen dan volwassenzaken. Jeugdzaken kunnen niet op de lange baan worden geschoven. De medewerker geeft aan dat het de kwaliteit ten goede komt als jeugdzaken enkel worden gedraaid door officieren die affiniteit hebben met jeugdzaken.*

Ook bij het OM heeft het gebrek aan capaciteit geleid tot keuzes hoe jeugdzaken worden afgedaan. Zo werken verschillende parketten met jeugdofficieren die op afroep beschikbaar zijn voor vragen en advies en enkel de zittingen doen. De rechtspraak heeft ervoor gekozen alle jeugdzaken<sup>101</sup> te laten behandelen door een team van gespecialiseerde (kinder)rechters en gerechtsjuristen waardoor jeugdzaken waarin een pedagogische benadering op de

voorgond staat optimaal kunnen worden behandeld. Tegelijkertijd kampen ook zij met een tekort aan (kinder)rechters wat maakt dat zittingen soms lang op zich laten wachten omdat er niet eerder een rechter beschikbaar is. Het CJIB ziet bij de routing dat er kennis ontbreekt bij ketenorganisaties welke mogelijkheden er zijn en welke verschillende routes bewandeld kunnen worden. Zo wordt het voorbeeld van de 'dadelijk uitvoerbare maatregel of toezicht' gegeven. Dit kan door de rechter worden uitgesproken, waardoor een maatregel direct kan starten en niet hoeft te wachten op het onherroepelijk worden van de uitspraak.

#### Adolescentenstrafrecht

*Jongvolwassenen in de leeftijd van 18-23-jaar vallen onder het adolescentenstrafrecht. Dit betekent dat de keuze kan worden gemaakt dat het jeugdstrafrecht bij hen wordt toegepast. De Inspectie ziet veel van bovengenoemde knelpunten ook terugkomen bij deze zogeheten ASR-doelgroep. De keuze voor het al dan niet toepassen van ASR is nog vaak afhankelijk van de kennis en expertise van betrokken medewerkers. De RvdK en de GI's hebben een andere informatiepositie bij deze doelgroep aangezien het in beginsel gaat om volwassenen. Zij dienen actief betrokken worden door het OM of 3RO als de keuze wordt gemaakt voor ASR. Dit maakt dat de RvdK haar regierol als casusregisseur bij deze groep jongvolwassenen niet kan pakken en de GI's afhankelijk zijn van ketenorganisaties voor het verkrijgen van informatie. Vanwege het capaciteitstekort bij de JJI's wordt een deel van de ASR-jeugdigen tijdelijk geplaatst in een HvB van een PI. Het ontbreekt hier aan een pedagogisch leefklimaat afgestemd op de behoefte van jeugdigen. ASR-jeugdigen die uitstromen na hun straf of maatregel zijn aangewezen op volwassenzorg, terwijl wettelijk gezien de zorg moet worden bekostigd door de gemeente vanuit de jeugdwet. Deze systemen zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Daar komt bij dat er onvoldoende passend – vaak specialistische GGZ-zorg - hulpaanbod is voor deze doelgroep. Hieruit volgt dat deze groep jongvolwassenen lang wachten op passende hulp, door gebrek aan een passende vervolgvoorziening de PIJ-maatregel wordt verlengd of uitstromen zonder zicht op passende hulp. Door dit alles staat het pedagogisch uitgangspunt van het jeugdstrafrecht voor deze specifieke groep jongvolwassenen extra onder druk.*

<sup>101</sup> Namelijk jeugdstrafrecht, jeugdbeschermingsrecht en leerplichtzaken.

## 4. Dynamiek van de jeugdstrafrechtketen

Alle ketenorganisaties hebben een eigen taak en maatschappelijke opdracht ten aanzien van jeugdige verdachten of daders. Tegelijkertijd hebben zij als jeugdstrafrechtketen een gezamenlijke opgave om jeugdigen zo snel en passend mogelijk door de keten te laten bewegen. Dit betekent dat de ketenorganisaties afhankelijk van elkaar zijn. Met nauwe samenwerking en afstemming kunnen zij elkaar helpen en versterken in die maatschappelijke opdracht. Tegelijkertijd kunnen keuzes die gemaakt worden in een ketenorganisatie ook, bedoeld of onbedoeld, leiden tot (negatieve of positieve) gevolgen voor een andere organisatie.

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de jeugdstrafrechtketen is georganiseerd. Allereerst gaat de Inspectie in op de relatie van de verschillende ketenorganisaties ten opzichte van elkaar en de stelselverantwoordelijke, het ministerie van JenV. Vervolgens beschrijft de Inspectie hoe de gekozen governance structuur uitwerkt in de praktijk. Hierbij wordt ingegaan op waar de keten elkaar versterkt, maar ook waar het in de praktijk (mogelijk) wringt.

### 4.1 De werking van de jeugdstrafrechtketen

De wijze waarop de keten georganiseerd is, is bepalend voor de manier waarop besluitvorming tot stand komt. In deze paragraaf beschrijft de Inspectie hoe de keten is georganiseerd en hoe besluitvorming in de keten tot stand komt.

#### ***Kenmerken van de jeugdstrafrechtketen***

Het begrip jeugdstrafrechtketen roept een beeld op van een jeugdige die van de ene organisatie naar de volgende organisatie wordt geleid waarbij iedere jeugdige altijd dezelfde route volgt. De jeugdstrafrechtketen is echter geen keten in de zin dat de betrokken ketenorganisaties altijd opeenvolgend werken. Jeugdigen kunnen op verschillende manieren de keten in- en uitstromen en daarbij verschillende routes langs verschillende ketenorganisaties bewandelen. In Bijlage 1 staat het proces van de jeugdstrafrechtketen in meer detail beschreven.

De jeugdstrafrechtketen kenmerkt zich door een aantal factoren. Alle ketenorganisaties hebben een eigen taak en verantwoordelijkheid ten aanzien van jeugdige verdachten of daders. Daarnaast geldt voor alle ketenorganisaties dat hun taak binnen de jeugdstrafrechtketen een (veel) kleiner onderdeel is van het totale takenpakket van de individuele ketenorganisaties. Tegelijkertijd zijn de ketenorganisaties in de uitvoering wel afhankelijk van elkaar om aan de eigen en gezamenlijke maatschappelijke opdracht te kunnen voldoen, waarbij er geen ketenbrede bestuurder is. De jeugdstrafrechtketen heeft te maken met een dynamische omgeving, door een afhankelijkheid van de politiek en snel



opeenvolgende ontwikkelingen die in elke organisatie op een ander tempo kunnen verlopen.<sup>102</sup>

Hoewel de term jeugdstrafrechtketen doet vermoeden dat het om een centrale of landelijke keten gaat, bestaan er regionale en arrondissementale verschillen. In de eerste plaats omdat elk parket en elke politie-eenheid eigen prioriteiten kan stellen. Maar ook problematieken kunnen per gebied verschillen.

Jeugdproblematiek in de ene stad is anders dan in de andere stad, waardoor dit een andere aanpak

*Zoals een aantal medewerkers in de gesprekken aangeeft: Je bent afhankelijk van andere partijen in de keten. Je kan niet als enige organisatie een probleem in en van de keten oplossen.*

vraagt. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat jeugdcriminaliteit doorgaans concentreert in specifieke buurten.<sup>103</sup> Ook de manier waarop ZSM wordt vormgegeven kan verschillen. Daarnaast kunnen er in elke jeugdzorgregio andere, opzichzelfstaande, GI's<sup>104</sup> werken. Landelijk bepaalde normen, prioriteiten en plannen, moeten dus worden doorvertaald naar een regionale aanpak.

### **Relatie tussen ketenorganisaties en het ministerie van JenV | Governance-structuur**

De jeugdstrafrechtketen valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van JenV. De toenmalige minister van JenV en de toenmalige minister voor Rechtsbescherming geven in de Kamerbrief van 29 januari 2024 aan<sup>105</sup>: 'Als minister van Justitie en Veiligheid en minister voor Rechtsbescherming zijn wij verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de prestaties en het functioneren van de strafrechtketen als geheel. Deze verantwoordelijkheid richt zich in het bijzonder op de (rand)voorwaarden die nodig zijn voor een goed functionerende keten, zoals het toekennen van budget, beleid- en wetgeving en het wegnemen van onnodige obstakels. Het realiseren van de doelstellingen van de strafrechtketen is een gezamenlijke opgave van de verschillende organisaties daarbinnen en het ministerie van Justitie en Veiligheid.'

De ketenorganisaties kennen verschillende aansturinglijnen ten aanzien van het ministerie. Een aantal ketenorganisaties valt onder directe verantwoordelijkheid van de bewindspersoon. Zo vallen de RvdK, DJI en het CJIB rechtstreeks onder eigenaarschap van het ministerie. De bewindspersoon is opdrachtgever en financier en heeft daarmee een directe sturingslijn. Voor Halt geldt dat de staatssecretaris Rechtsbescherming opdrachtgever en financier is voor de uitvoering van de Halt-interventie. Hij kan echter niet direct sturen op de organisatie. Voor de GI's is de staatssecretaris Rechtsbescherming stelselverantwoordelijke. Hij moet zorgen dat de kaders waarbinnen de GI's hun werk uitvoeren bestaan. De gemeenten zijn opdrachtgever en financier en kopen de benodigde jeugdreclassering lokaal in. Voor de politie geldt dat de minister opdrachtgever en financier is en moet zorgen dat de politie toegerust is. De politie kent meerdere opdrachtgevers, omdat ook het OM en

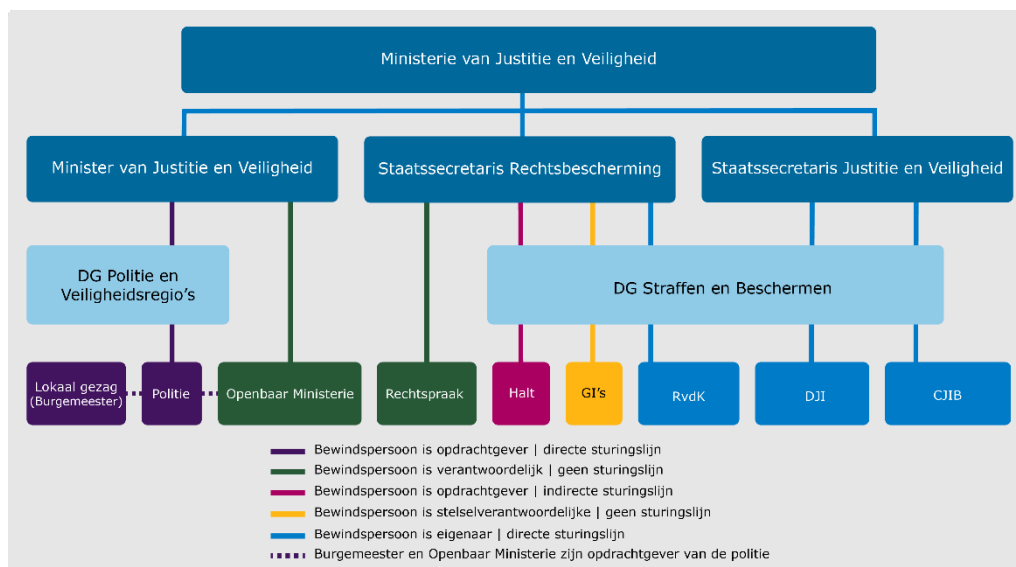
<sup>102</sup> [Ketens de baas, tweede druk](#). NORa, 2018.

<sup>103</sup> [Woon- en pleegbuurten van geregistreeerde jeugdcriminaliteit](#), WODC, november 2022.

<sup>104</sup> Naast regionaal werkende GI's zijn er drie landelijk werkende GI's.

<sup>105</sup> [Kamerstukken II 2023-2024, 29279, nr. 836](#).

het lokale gezag bevoegd zijn om opdrachten te geven. Voor het OM en de rechtspraak geldt dat ze onafhankelijk zijn. Ze staan wel op de begroting van het ministerie van JenV, maar de minister of staatssecretaris kan ze niet aansturen. Voor beide organisaties geldt wel dat er een minister of staatssecretaris is die aangesproken kan worden op onderwerpen die deze organisaties raken. In onderstaand figuur is een overzicht van bovenstaande te zien.



Figuur 1. Aansturingslijnen vanuit het ministerie van JenV.

De Inspectie constateert dat er verschillende relaties zijn tussen de ketenorganisaties en het ministerie van JenV. De bewindspersonen geven geen directe sturing aan de jeugdstrafrechtketen als geheel. De aansturing die plaatsvindt is vooral gericht op een aantal individuele ketenorganisaties. Medewerkers van verschillende organisaties geven in de gesprekken ook aan dat ze niet het idee hebben dat er op de keten wordt gestuurd. Ze ervaren wel sturing op de organisatie zelf.

Er zijn de afgelopen jaren door verschillende organisaties onderzoeken naar de (jeugd)strafrechtketen uitgevoerd. In de meeste van deze onderzoeken wordt geconcludeerd dat er te weinig sturing en/of regie plaatsvindt vanuit de minister.<sup>106</sup> Met de huidige inrichting van de jeugdstrafrechtketen en door de verschillende aansturingslijnen vanuit het ministerie, is ketensturing niet mogelijk.

<sup>106</sup> Zie bijvoorbeeld: [Parlementaire verkenning naar de prestaties in de strafrechtketen](#), Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023; [Werken aan effectievere detentie van jeugdigen](#), Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit, februari 2023; [Doorlichting Strafrechtketen](#), PWC, juni 2020; [Prestaties in de strafrechtketen](#), Algemene Rekenkamer, februari 2012.

### **Totstandkoming van besluitvorming**

Binnen de strafrechtketen zijn er drie overlegorganen, namelijk het Bestuurlijk Ketenberaad (BKB), het Coördinerend Ketenberaad (hierna: CKB) en het Coördinerend Beraad Jeugd (hierna: CBJ).

Het BKB is het besluitvormend orgaan. In het BKB zijn de volgende functionarissen vertegenwoordigd<sup>107</sup>:

- Voorzitter College van procureurs-generaal;
- Korpschef Politie;
- Lid Raad voor de rechtspraak
- President van de rechtbank Den Haag;
- Directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) van het ministerie van JenV;
- Directeur Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van JenV;
- Directeur CJIB, namens de executie-organisaties;
- Directeur Directie Strafrechtketen.

Voor specifieke onderwerpen kunnen er aanvullend andere organisaties worden uitgenodigd. Zo waren voor de vaststelling van de herijkte normen voor de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen ook de RvdK en DJI, als vertegenwoordiger van het NIFP, uitgenodigd. In de gesprekken wordt aangegeven dat het CJIB de RvdK, de GI's en de 3RO vertegenwoordigt.

De Directie Strafrechtketen staat ten dienste van het BKB. Hoewel deze directie is ondergebracht binnen het ministerie van JenV, maakt het geen onderdeel uit van het ministerie. De bewindspersonen kunnen de Directie Strafrechtketen daarom geen opdracht geven of ter verantwoording roepen. De opdrachtgever van deze directie is het BKB. Het BKB heeft wel twee keer per jaar overleg met de betrokken bewindspersoon.

Onder het BKB hangt het CKB. Het CKB werkt de besluiten die in het BKB genomen worden verder uit en draagt zorg voor de implementatie. In het CKB zijn dezelfde organisaties vertegenwoordigd als de organisaties in het BKB, maar dan op een lager bestuurlijk niveau.

Voor jeugdzaken is er het CBJ. In het CBJ zitten de volgende partners<sup>108</sup>:

- Directie Jeugd, Familie en aanpak Criminaliteitsfenomenen van het ministerie van JenV;
- Openbaar Ministerie
- Reclassering
- Dienst Justitiële Inrichtingen
- Politie
- Halt
- Raad voor de rechtspraak
- Jeugdzorg Nederland (namens de GI's)
- Raad voor de Kinderbescherming

---

<sup>107</sup> Bron: [Site strafrechtketen](#).

<sup>108</sup> Bron: [Site strafrechtketen](#).

- CJIB (agendalid)

Het CBJ is een adviserend orgaan dat specifiek over de jeugdstrafrechtketen gaat. Ook dit orgaan kan besluiten van het BKB voorbereiden en verder uitwerken voor de praktijk.

### Inzet BKB op de doorlooptijden

Het BKB heeft de afgelopen jaren al veel ingezet om de doorlooptijden in de strafrechtketen aan te pakken. In 2020 kwam zij naar aanleiding van een doorlichting van de strafrechtketen<sup>109</sup> met een Actieplan<sup>110</sup>. In dit Actieplan ligt de focus op het versnellen van de doorlooptijden en de versterking van de samenwerking in de keten rondom de veel voorkomende criminaliteit, zoals (winkel)diefstal of vernieling, en high impact crime, zoals woninginbraak, overvallen en straatroven.<sup>111</sup> Het BKB heeft ook een aantal zaakstromen geprioriteerd, waaronder jeugd.

Afgelopen jaar is het BKB gestart met de inzet van regionale ketencoördinatoren. In elk arrondissement is een ketencoördinator werkzaam in opdracht van de regionale ketenorganisaties. Zij hebben de opdracht de onderlinge samenwerking en verbinding te faciliteren, versterken en coördineren. Het doel is om de doorlooptijden en voorraden rondom een aantal geprioriteerde zaakstromen te reduceren door de samenwerking binnen de strafrechtketen op regionaal niveau te verbeteren.<sup>112</sup> Op dit moment faciliteert de Directie Strafrechtketen de ketencoördinatoren, met de bedoeling dat de regio's dit over twee jaar zelf voortzetten.

## 4.2 De dynamiek van de jeugdstrafrechtketen

De wijze waarop het jeugdstrafrecht en daarmee de keten wordt vormgegeven, heeft invloed op hoe de verschillende ketenorganisaties met elkaar uitvoering geven aan hun gezamenlijke maatschappelijke opdracht. Afhankelijkheden van elkaar vragen om een basis van vertrouwen, afstemming en samenwerking. De Inspectie ziet verschillende factoren in de (uitvoerings)praktijk terug die raken aan de dynamiek van de (jeugdstrafrecht)keten. Zo zijn er versterkende elementen die de ketendynamiek bevorderen. Daarnaast zijn er factoren als gevolg van ketenwerking die (mogelijk) in de praktijk knellen. In deze paragraaf beschrijft de Inspectie de belangrijkste versterkende en knellende elementen.

### **Professionals kunnen elkaar goed vinden**

Alle gesproken medewerkers van de verschillende ketenorganisaties zijn zich ervan bewust dat zij onderdeel uitmaken van de jeugdstrafrechtketen. Zij onderschrijven het belang van een nauwe samenwerking met de andere ketenorganisaties. Zo zegt een medewerker: 'de ketting is net zo sterk als de zwakste schakel, dus iedereen moet stevig zijn best doen om met elkaar effect te bereiken'. Medewerkers zijn zeer

---

<sup>109</sup> [Doorlichting Strafrechtketen](#), PWC, juni 2020.

<sup>110</sup> [Actieplan Strafrechtketen](#), november 2020.

<sup>111</sup> [Kamerstukken II 2020-2021, 29279, nr. 662.](#)

<sup>112</sup> Bron: [interview ketencoördinatoren](#), februari 2024.

betrokken bij jeugdigen en zoeken elkaar daarom actief op om hen zo snel en passend mogelijk door de keten te bewegen. Medewerkers ervaren de samenwerking binnen de jeugdstrafrechtketen overwegend positief. Met name het contact met de meest directe ketenorganisatie(s) verloopt goed.

Medewerkers benoemen elkaar actief op de hoogte houden van ontwikkelingen in een jeugdzaak en (tijdig) afstemming zoeken als belangrijke pijlers van een goede samenwerkingsrelatie. Zo vertelt een raadsmedewerker dat het heel prettig is als de RvdK op ZSM al tijdig door een zaakofficier wordt geïnformeerd over een aanstaande in verzekeringstelling of voorgeleiding. De RvdK weet dan dat er op korte termijn een vroeghulprapport wordt verwacht en kan hierop anticiperen. Korte lijnen en elkaar kennen worden hierbij gezien als versterkende factoren. Omgekeerd worden factoren als elkaar niet kennen en gebrekkige kennis van elkaars werkproces benoemd als belemmerend in de samenwerking. Halt-medewerkers hebben het gevoel dat de mogelijkheden van Halt bij sommige medewerkers van de politie en het OM minder bekend zijn. Zij zoeken daarom geen afstemming over de vraag of een jeugdzaak mogelijk geschikt is voor een Halt-interventie. Hierin mist Halt ketensamenwerking wat zij uiteindelijk als een gemiste kans voor de jeugdige ziet omdat niet alle routes van de jeugdstrafrechtketen zijn verkend.

Medewerkers in de jeugdstrafrechtketen treffen elkaar regelmatig in allerlei overleggen. Zo bestaan er diverse overlegtafels waarin casuïstiek wordt afgestemd tussen ketenorganisaties. Daarnaast zijn er verschillende regionale en landelijke ketenoverleggen waar afstemming plaatsvindt over ontwikkelingen, nieuwe initiatieven, lopende zaken en knelpunten. Voorbeelden hiervan zijn het Arrondissementaal Platform Jeugd, overleggen in het Zorg- en Veiligheidshuis, het justitieel casusoverleg en het Justitieel Overleg Risicjongeren. Medewerkers ervaren deze afstemmingsmomenten doorgaans als prettig en helpend in de samenwerking. Tegelijkertijd benoemen ook verschillende medewerkers dat er wel veel verschillende overlegtafels zijn. Dit maakt het onduidelijk wat waar besproken wordt. Ook plaatsen zij vraagtekens bij het nut en de effectiviteit van zoveel verschillende overleggen.

#### ZSM

*ZSM is een voorbeeld waarin ketenorganisaties nauw met elkaar samenwerken om (jeugd)strafzaken snel, zorgvuldig en op maat te kunnen afdoen. Betrokken medewerkers zijn overwegend positief over deze manier van werken. Zij benoemen het samenbrengen van verschillende perspectieven om te komen tot een snelle en passende afdoeningsbeslissing als kracht. Medewerkers zoeken elkaar en het gesprek op en voelen gezamenlijke urgentie om jeugdigen snel door de keten te laten gaan. Ook is ZSM continu in beweging om gezamenlijk verbeteringen door te voeren. Tegelijkertijd maken verschillende medewerkers zich ook zorgen over de toekomst van ZSM. Zo nemen zij een verschuiving waar van de aanwezigheid van specialisten naar aanwezigheid van generalisten en maakt de bespreektafel vaker plaats voor een schriftelijke adviesronde. De dagelijks wisselende samenstelling haalt soms snelheid uit zaken en de route voor niet-vast verdachten die niet vastzitten duurt te lang. Pas als het politieonderzoek compleet is, kunnen alle ketenorganisaties op ZSM advies uitbrengen waarna de OvJ een afdoeningsbeslissing neemt. Deze route duurt vaak lang.*

### ***Jeugd is een gedeelde prioriteit***

Het BKB heeft de zaakstroom jeugd als één van drie prioriteiten gesteld.<sup>113</sup> Het belang van snellere doorlooptijden voor jeugd en het komen tot gezamenlijke herijkte normen is een resultaat hiervan (zie ook paragraaf 2.1). Aan de prioritering van jeugdzaken geven medewerkers van de ketenorganisaties dagelijks uitvoering. Medewerkers zijn zeer betrokken bij de doelgroep, zijn zich bewust van het pedagogisch uitgangspunt van het jeugdstrafrecht en tonen grote bereidheid om een stap extra te zetten in het belang van een jeugdige. Medewerkers met taken in wachtlijstbeheer wegen dagelijks af welke zaken prioriteit krijgen. Ondanks dat iedere organisatie een eigen taakuitvoering heeft binnen de jeugdstrafrechtketen, wordt gesproken van een overwegend gedeelde visie tussen alle partners in de balans tussen straffen, herstel en pedagogiek. Medewerkers zoeken elkaar op, stemmen hierover af en respecteren (andere) beslissingen van elkaar.

Tegelijkertijd ziet de Inspectie dat de prioritering op jeugd in de praktijk onder druk staat (zie ook paragraaf 3.2). Ook speelt de dynamiek van de keten een rol in hoe uitvoering wordt gegeven aan deze prioritering. Iedere ketenorganisatie maakt haar eigen afweging welke zaak prioriteit krijgt ten opzichte van andere zaken. Daarbij stemmen de ketenorganisaties hun bedrijfsmatige prioritering niet consequent af met hun ketenorganisaties, bijvoorbeeld over de inzet van capaciteit.<sup>114</sup> Het risico hiervan is dat het gezamenlijke ketendoel ondergesneeuwd raakt ten opzichte van organisatiedoelen.

### ***Neiging om naar elkaar te wijzen***

De dynamiek van een keten is binnen de jeugdstrafrechtketen duidelijk zichtbaar. Iedere ketenorganisatie voert een taak uit die bijdraagt aan de realisatie van het gezamenlijke ketendoel, waarin zij afhankelijk van elkaar zijn. De Inspectie neemt waar dat alle ketenorganisaties als gevolg hiervan de neiging hebben om naar elkaar te wijzen als het ergens in de praktijk knelt.

Zo ziet de Inspectie dat de afzonderlijke ketenorganisaties naar elkaar wijzen als zij de vraag krijgen waar vertragingen ontstaan binnen de jeugdstrafrechtketen. Vertragingen in het proces van een jeugdige door de jeugdstrafrechtketen ontstaan volgens hen niet bij de eigen organisatie maar bij een of meerdere andere ketenorganisaties. Hiervoor worden verschillende oorzaken gezien die in meer of mindere mate binnen de invloedssfeer van die andere organisatie ligt. Zo wordt er gesproken van capaciteitskrapte, selectiviteit of een andere belangenafweging in snelheid versus maatwerk.

Dezelfde dynamiek ziet de Inspectie bij het onderwerp wachtlijsten. Alle ketenorganisaties geven zelf aan geen wachtlijst te hebben en jeugdzaken direct te kunnen oppakken als dat nodig is. Tegelijkertijd zien de ketenorganisaties wel wachtlijsten bij andere ketenorganisaties. Ook op dit thema wijzen de ketenorganisaties naar elkaar. Zo geven de GI's allen aan een kleine tot geen wachtlijst te hebben voor jeugdreclassering. In dezelfde regio's benoemen het OM,

---

<sup>113</sup> Andere prioriteiten van het BKB zijn de zaakstromen zeden en veelvoorkomende criminaliteit.

<sup>114</sup> [Doorlichting Strafrechtketen](#), PWC, juni 2020.

de rechtspraak en de RvdK dat jeugdigen vaak lang moeten wachten op een jeugdreclasserder door de lange wachtlijsten.

### ***Ontbreken van eenduidige terminologie en data***

Voor een werkzame en effectieve keten is het van belang om dezelfde taal te spreken. Eenduidigheid in terminologie en data is daar een onlosmakelijk onderdeel van.<sup>115</sup> De Inspectie ziet dat de afzonderlijke ketenorganisaties en de jeugdstrafrechtketen als geheel over veel data beschikken (zie ook paragraaf 2.2). Met de herijking van de normen is aanvullend overeenstemming bereikt over de definities van de meetmomenten en de daaruit volgende normen.<sup>116</sup> Desondanks ziet de Inspectie dat het nog niet mogelijk is om een jeugdige op basis van cijfers door de hele jeugdstrafrechtketen te volgen. Het ontbreekt vooralsnog aan een monitor waarmee een landelijk inzicht kan worden verkregen in de prestaties op de doorlooptijden ten opzichte van de normen. Een dergelijke monitor is wel in ontwikkeling. De ketenorganisaties benadrukken het belang van het gesprek voeren met elkaar. De organisaties zijn veel in gesprek met elkaar om te achterhalen hoe een probleem in de praktijk uitwerkt bij de één en expliciet te maken wat zij hierin nodig heeft van de ander. Alle ketenorganisaties erkennen hierin het belang van eenduidigheid in terminologie en data.

---

<sup>115</sup> Zie bijvoorbeeld: [Ketens de baas, tweede druk](#). NORA, 2018; [Advies nieuwe streefnormen](#), Significant, april 2024.

<sup>116</sup> [Advies nieuwe streefnormen](#), Significant, april 2024.

## 5. Wat betekent wachten in de jeugdstrafrechtketen voor de jeugdige?

De jeugdstrafrechtketen staat voor de maatschappelijke opdracht om jeugdige verdachten een passende straf of maatregel te bieden om de samenleving te beschermen, herhaling te voorkomen en de (emotionele, sociale en cognitieve) ontwikkeling van de jeugdigen te stimuleren. Bovenstaande hoofdstukken schetsen een beeld van ketenorganisaties die hard werken om een jeugdige snel door de keten te leiden. De ketenorganisaties en gesproken medewerkers onderschrijven het belang van korte doorlooptijden voor jeugdigen en werken hier hard aan. Tegelijkertijd blijkt uit de hoofdstukken ook dat er vertraging ontstaat in de route door de keten. Het gevolg hiervan is dat jeugdigen moeten wachten. Hoelang de jeugdige moet wachten wisselt sterk en is afhankelijk van delict, leeftijd en route door de keten. Iedere ketenorganisatie geeft voorbeelden van jeugdigen die lang hebben moeten wachten, soms maanden soms zelfs jaren. In de tussentijd blijft een afdoening boven het hoofd van een jeugdige hangen, terwijl die misschien alweer in een andere levensfase zit en zijn leven op de rit heeft. Dit geeft onzekerheid en onrust.

In dit hoofdstuk gaat de Inspectie in op de impact van vertragingen op jeugdigen. De Inspectie baseert dit op de gesprekken met de zestien jeugdigen die zij sprak in de twee JJI's. Dit hoofdstuk is bedoeld ter illustratie van deze impact, maar is geen representatieve weergave. Iedere jeugdige is uniek en heeft daarbij zijn eigen traject door de keten heen. De Inspectie maakt in dit hoofdstuk een onderscheid tussen wat ervaringen zijn van jeugdigen die wachten op het oordeel van de rechter en van jeugdigen die veroordeeld zijn.

### ***Ervaringen van jeugdigen die wachten op oordeel rechter***

Jeugdigen ondervinden last van het wachten. Zo vertellen zij in onzekerheid te verkeren over hun proces of straf doordat zij lang moeten wachten op hun zitting. Een aantal jeugdigen in voorlopige hechtenis geeft aan dat ze niet geïnformeerd worden over de duur van het traject en de reden dat het zo lang duurt. Zij ervaren dat er niet naar hen geluisterd wordt.

Verschillende jeugdigen geven aan dat zij zelf het gevoel hebben dat hun proces sneller kan. Zij wachten lang en weten niet goed wat hen te wachten staat. Ook is voor hen niet duidelijk wat de verschillende ketenorganisaties voor hen betekenen. Zij krijgen met veel verschillende medewerkers te maken zonder goed te weten wie wat doet. Hierdoor moeten jeugdigen steeds opnieuw hun verhaal vertellen.

De Inspectie sprak met drie jeugdigen die vertellen dat er niet direct plek was in een JJI, waardoor zij korte tijd geplaatst zijn in een HvB van een PI. Ook geven twee jeugdigen aan respectievelijk negen en vijf dagen op het politiebureau te zijn vastgehouden. Beide jeugdigen geven aan dat hun verblijf op het politiebureau niet fijn was. Het was voor hen moeilijk, omdat ze geen tijdsbesef hadden. Een van de jeugdigen vertelt dat hij nu nog last heeft van deze ervaring.



Jeugdigen vertellen dat ze lang op een kortverblijf-afdeling hebben verbleven in afwachting van het oordeel van de rechter.<sup>117</sup> Zo vertelt een jeugdige viereneenhalve maand te verblijven op een kortverblijf-afdeling binnen een JJI in afwachting van de zitting die over twee maanden zal plaatsvinden. Twee andere jeugdigen, die inmiddels op een langverblijf-afdeling verblijven, vertellen respectievelijk tien en dertien maanden op een kortverblijf-afdeling te hebben verbleven in voorlopige hechtenis. Verschillende jeugdigen vertellen een kortverblijf-afdeling als onrustig te ervaren. Door regelmatige in- en uitstroom van jeugdigen verandert de groepsdynamiek steeds opnieuw. Ook missen zij therapie en behandeling en kunnen zij niet toewerken naar vrijheden<sup>118</sup>.

### ***Ervaringen van jeugdigen die veroordeeld zijn***

Jeugdigen vertellen dat ze lang moeten wachten op hulp. Een jeugdige met een PIJ-maatregel vertelt dat hij alles lang vindt duren. Hij verblijft inmiddels twee jaar binnen een JJI en heeft lang moeten wachten op zijn delict-analyse. In zijn ogen had hij hier juist mee moeten beginnen. Na zo'n lange tijd was het voor de jeugdige moeilijk om nog te bedenken wat er voor en tijdens het delict bij hem speelde.

Jeugdigen geven ook aan dat het lang duurt voordat ze met therapie kunnen starten. Zo vertelt een jeugdige dat hij op een wachtlijst staat voor therapie. Het is voor hem onduidelijk hoe lang hij nog moet wachten op de start hiervan.

De Inspectie ziet ook voorbeelden van jeugdigen die langer in een JJI moeten verblijven omdat er geen passende vervolgplek beschikbaar is. Zo vertelt een jeugdige in spanning te zitten over wanneer hij de JJI mag verlaten. Zijn advocaat heeft aangegeven dat dat binnenkort kan gebeuren, maar dat er nog geen passende woonplek voor hem gevonden is waar hij dan naartoe kan. Dit geeft hem veel onrust. Een andere jeugdige vertelt dat hij tijdens zijn resocialisatietraject verbleef op een begeleide woongroep. Deze ging failliet, waardoor hij op straat terecht kwam. Daardoor recidiveerde hij en werd hij opnieuw aangehouden door de politie. Zelf noemt hij dit 'stank voor dank'. Hij zat in een resocialisatietraject om aan zijn toekomst te werken, maar kwam er door de failliete woongroep alleen voor te staan.

---

<sup>117</sup> De wettelijke termijn voor minderjarigen is maximaal 90 dagen (drie keer 30 dagen). Daarna moet de jeugdige op zitting verschijnen.

<sup>118</sup> Hierbij gaat het bijvoorbeeld om vrijheden als een televisie of spelcomputer op kamer.

## 6. Conclusie

Een jeugdige krijgt in de meeste gevallen te maken met verschillende organisaties binnen de jeugdstrafrechtketen voordat een afdoeningsbeslissing en een eventuele veroordeling volgt. De betrokken ketenorganisaties proberen zoveel mogelijk maatwerk te leveren, waarbij zij het principe hanteren 'licht waar het kan, zwaar waar het moet'. In de jeugdstrafrechtketen voeren verschillende organisaties een onderdeel van het strafproces uit. Dit kost tijd en duurt langer naarmate een jeugdzaak complexer is. Dit kan ertoe leiden dat de behandeling van een jeugdzaak langer duurt dan wenselijk is met het oog op het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht.

Al langere tijd lukt het de organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van het jeugdstrafrecht onvoldoende om jeugdigen snel door de jeugdstrafrechtketen te laten lopen.<sup>119</sup> De Inspectie ziet dat de ketenorganisaties hard werken om te voorkomen dat jeugdigen langer dan noodzakelijk moeten wachten. Desondanks hebben deze inspanningen onvoldoende effect voor de jeugdigen. Jeugdigen wachten lang op een passende straf of maatregel. Dit doet afbreuk aan het pedagogisch uitgangspunt van het jeugdstrafrecht dat stelt dat de tijd tussen het plegen van een strafbaar feit en de opgelegde straf of maatregel zo kort mogelijk moet zijn om de jeugdige te laten leren van zijn fouten.<sup>120</sup> Dit raakt aan de beginselen van het IVRK en General Comment nummer 14, die stellen dat de overheid in alle maatregelen die jeugdigen aangaan het belang van de jeugdige de eerste overweging dient te zijn.<sup>121</sup>

De ketenorganisaties zijn recent gekomen tot herijking van de Kalsbeeknormen. De Inspectie vindt het een positieve ontwikkeling dat de ketenorganisaties gezamenlijk tot dit breed gedragen besluit zijn gekomen. Dit laat de wil en bereidheid van de jeugdstrafrechtketen zien om versnelling in het proces van een jeugdige door de keten aan te brengen. Deze normen betekenen in de praktijk een lichte versoepeling en zijn tegelijkertijd ambitieus.<sup>122</sup> Ondanks deze ontwikkeling signaleert de Inspectie dat er geen visie aan ten grondslag ligt hoe de jeugdstrafrechtketen tot die versnelling gaat komen. Ook ontbreekt het ten tijde van het onderzoek aan herziene normen voor de executie van een straf of maatregel.<sup>123</sup> Dit tezamen brengt het risico met zich mee dat nieuwe inspanningen, zoals de implementatie van de herijkte normen, onvoldoende effect zullen hebben voor de jeugdigen zelf.

---

<sup>119</sup> Zie de [factsheets strafrechtketenmonitor](#) van de afgelopen jaren.

<sup>120</sup> Zie onder meer: [Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt](#), Openbaar Ministerie, 2021.

<sup>121</sup> [Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind](#), Verenigde Naties, 1989; [General comment nr. 14](#) over recht van het kind zijn belangen de eerste overweging te laten zijn, Verenigde Naties, 2013.

<sup>122</sup> [Kamerstukken II 2023-2024, 28741, nr. 115](#).

<sup>123</sup> Het ministerie van JenV en de strafrechtketen zijn gezamenlijk bezig met de herziening van de normen voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.

De Inspectie concludeert dat jeugdigen te lang wachten op een passende straf of maatregel. Dit ondanks grote inspanningen van ketenorganisaties, zowel individueel als gezamenlijk. Hoewel de jeugdstrafrechtketen al jaren probeert versnelling aan te brengen, haalt zij nog altijd de geldende normen voor doorlooptijden niet.

De jeugdstrafrechtketen heeft gezamenlijk nieuwe normen vastgesteld voor doorlooptijden. De Inspectie concludeert echter dat er geen gezamenlijke visie is over wat er gedaan moet worden om deze normen te behalen. Daarmee bestaat het risico dat toekomstige inspanningen hier onvoldoende effect op zullen hebben. Dit zou voor toekomstige jeugdigen in de jeugdstrafrechtketen betekenen dat ook zij zullen worden geconfronteerd met lang wachten op een straf of maatregel.

De Inspectie concludeert daarmee dat het pedagogisch uitgangspunt van het jeugdstrafrecht onder druk staat en blijft staan. De overheid voldoet niet aan haar verplichting volgens het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind om de tijd tussen het plegen van een strafbaar feit en de opgelegde straf of maatregel zo kort mogelijk te laten zijn.

De Inspectie concludeert dat alle ketenorganisaties zich bewust zijn van de lange doorlooptijden voor jeugdigen in de jeugdstrafrechtketen. Jeugd is door het BKB geprioriteerd. Op casusniveau werken de ketenorganisaties nauw met elkaar samen om een jeugdige soepel door te laten stromen naar de volgende ketenorganisatie. Medewerkers werken hard om de situatie van de jeugdige te verbeteren. Hierin erkennen zij het belang van snelheid van het strafproces. Daarom zetten zij zich dagelijks in om de normen voor de doorlooptijden te halen. Het verschilt per ketenorganisatie, per regio en per jeugdige in hoeverre dit ook haalbaar is. Doorgaans wordt er in de organisaties gestuurd op de (oude) normen, al ziet de Inspectie wel verschillen met welke intensiteit dit gebeurt. Alle organisaties hebben beleid hoe om te gaan met een hoge voorraad en wachtlijsten. Ook hebben zij een intern monitoringssysteem om zicht te hebben en houden op jeugdzaken. De Inspectie vindt het opvallend dat organisaties zelf aangeven geen wachtlijsten te hebben en vertragingen vooral bij elkaar zien ontstaan. Dit terwijl verschillende onderzoeken aantonen dat er wachtlijsten zijn en de jeugdstrafrechtketen de afgelopen jaren de normen voor de doorlooptijden niet halen.<sup>124</sup> Momenteel ontbreekt het aan een gezamenlijk monitoringssysteem op ketenniveau. De

---

<sup>124</sup> Zoals in: [Samenwerking tussen Halt en politie rondom de Halt-afdoening](#), Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, december 2017; [De wachtlijst bij de Raad voor de Kinderbescherming](#), Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, februari 2019; [Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd](#), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, november 2019; [Signalement Jeugdbeschermingsketen in gevaar](#), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, november 2019; [Brief stand van zaken intensief toezicht JJI's](#), Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, Nederlandse Arbeidsinspectie, november 2022; [Signalen jeugdbeschermingsketen april 2024](#), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, april 2024.

Inspectie concludeert dat jeugdigen op dit moment niet door de hele keten heen gevolgd kunnen worden op basis van cijfers. Hierdoor is op ketenniveau geen zicht waar vertragingen in het strafproces van jeugdigen ontstaan.

Organisaties van JenV staan al langere tijd sterk onder druk bij de uitvoering van hun maatschappelijke opgave.<sup>125</sup> De Inspectie concludeert dat de organisaties in de jeugdstrafrechtketen kampen met drie vraagstukken: arbeidsmarktproblematiek, een ontoereikend hulpaanbod en een toename van complexiteit in jeugdzaken. Vraagstukken die op elkaar inwerken, waar ketenorganisaties slechts beperkt invloed op kunnen uitoefenen maar die wel vertraging kunnen veroorzaken voor een jeugdige. Dit heeft effect op de zowel taakuitvoering als bedrijfsvoering. Het stelt de keten voor dagelijkse uitdagingen en heeft impact op en wordt beïnvloed door politiek-bestuurlijke keuzes die worden gemaakt door de ketenorganisaties en het ministerie van JenV. Deze keuzes hebben – direct of indirect – effect op de taakuitvoering en daarmee op de snelheid en zorgvuldigheid waarmee de jeugdige door de keten heen beweegt.

De Inspectie ziet vier vertragende factoren die een gevolg zijn van deze keuzes. Ten eerste ziet de Inspectie dat de routing van strafrechtelijke beslissingen regelmatig leidt tot extra vertraging voor de jeugdige. Te vaak gebeurt het dat een ketenorganisatie niet aan de slag kan omdat een jeugdzaak nog niet of met foutieve informatie<sup>126</sup> is aangeleverd. Een jeugdzaak is blijven liggen bij de andere organisatie, is niet op de juiste wijze of met een fout, zoals een verkeerde datum, aangeleverd of is in het systeem blijven hangen. Er is geen correctieproces waarmee het CJIB ingevoerde fouten kan herstellen. De correctie moet bij de bron gebeuren en zorgt daarmee voor vertraging. De staatssecretaris Rechtsbescherming moet als stelselverantwoordelijke faciliteren dat de routing van jeugdzaken niet vertragend werkt voor een jeugdige.

Ten tweede concludeert de Inspectie dat krapte in capaciteit een vertragende factor is binnen de jeugdstrafrechtketen. Dit kan gaan om een tekort aan plekken binnen JJI's, zittingscapaciteit, onderzoekscapaciteit of projectplaatsen voor de uitvoering van taakstraffen. Te weinig capaciteit betekent in die gevallen dat een jeugdige – buiten zijn schuld – langer moet wachten op een volgende stap in het strafproces. De Inspectie vindt dat de staatssecretaris Rechtsbescherming als stelselverantwoordelijke zich maximaal moet inspannen om te zorgen voor voldoende capaciteit in de jeugdstrafrechtketen.

Ten derde concludeert de Inspectie dat de informatieoverdracht tussen ketenorganisaties knelt. Ketenorganisaties krijgen niet altijd de informatie die zij nodig hebben om een jeugdzaak op te pakken. Dit werkt vertragend voor de doorlooptijd van een jeugdzaak omdat een organisatie eerst de benodigde informatie moet achterhalen voordat zij aan de slag kan met een jeugdzaak. Jeugdigen krijgen te maken met verschillende ketenorganisaties zonder goed te weten welke medewerker wat doet. Hierdoor moeten ze steeds opnieuw hun

---

<sup>125</sup> [Jaarbericht Inspectie Justitie en Veiligheid 2023](#).

<sup>126</sup> Als bij invoering van de strafrechtelijke beslissing een fout ontstaat in het systeem, zoals een verkeerde datum, wordt deze vastgelegd in de registers van het CJIB.

verhaal doen. Hoe langer de overdracht naar de volgende ketenorganisatie duurt, hoe langer een jeugdige moet wachten in onzekerheid. De Inspectie vindt dat de ketenorganisaties moeten zorgen voor een zorgvuldige en snelle overdracht. Dit betekent dat zij alle benodigde gegevens tijdig moeten aanleveren aan de volgende partij en dus moeten weten wat een volgende ketenorganisatie nodig heeft om een jeugdzaak op te pakken.

Ten vierde concludeert de Inspectie dat jeugd als specialisme onder druk staat. Door het hoge verloop van personeel raken ketenorganisaties ervaring, kennis en expertise kwijt. Daarnaast ziet de Inspectie dat sommige ketenorganisaties een beweging maken weg van specialistisch werken naar generalistisch werken. Deze beweging is vaak een gevolg van keuzes die zijn ingegeven door een gebrek aan personeel. De Inspectie acht voldoende kennis van de mogelijkheden in het jeugdstrafrecht en de ontwikkeling van jeugdigen noodzakelijk voor het snel en betekenisvol kunnen handelen in jeugdzaken. Jeugdigen geven zelf aan dat zij het gevoel hebben dat hun proces sneller kan. Ze ervaren dat er niet naar hen geluisterd wordt en weten vaak niet waarom een proces lang duurt. Jeugd als specialisme is daarmee van belang om jeugdigen zo snel en passend mogelijk door de jeugdstrafrechtketen te laten bewegen. De ketenorganisaties moeten – individueel en gezamenlijk – hiervoor zorgdragen.

De wijze waarop de jeugdstrafrechtketen is georganiseerd is bepalend voor de manier waarop de staatssecretaris Rechtsbescherming, de jeugdstrafrechtketen, en individuele ketenorganisaties tot politiek-bestuurlijke keuzes komen. Alle ketenorganisaties hebben een eigen taak en verantwoordelijkheid ten aanzien van jeugdige verdachten of daders. Daarnaast geldt voor alle ketenorganisaties dat hun taak binnen de jeugdstrafrechtketen een (veel) kleiner onderdeel is van het totale takenpakket van de individuele ketenorganisaties. Tegelijkertijd hebben zij een gezamenlijke opdracht om jeugdigen vanuit het pedagogisch uitgangspunt zo snel en passend mogelijk door de keten te laten bewegen. Dit betekent dat de ketenorganisaties een afhankelijkheid van elkaar hebben.

De Inspectie concludeert dat met de huidige inrichting van de jeugdstrafrechtketen ketensturing door de staatssecretaris Rechtsbescherming niet mogelijk is. Het ministerie van JenV heeft verschillende aansturingslijnen van de ketenorganisaties, variërend van direct eigenaarschap tot enkel financier. Zodoende is de (aan)sturing vooral gericht op een aantal individuele ketenorganisaties. Om voldoende grip te creëren op de keten als geheel en meer specifiek op hoe jeugdigen door de keten heen gaan, acht de Inspectie een gecoördineerde aanpak vanuit een gezamenlijke visie van belang. Dit overstijgt de prioritering van jeugd en vraagt om voldoende specialistische kennis van de doelgroep en het jeugdstrafrecht op alle bestuursniveaus, eenduidigheid in taal en data en een besluitvormingsstructuur met vertegenwoordiging vanuit alle ketenorganisaties. Daarbij dienen besluiten op ketenniveau te worden getoetst aan de beginselen van het jeugdrecht waarbij de

overheid vanuit het IVRK<sup>127</sup> de verplichting heeft om in alle overwegingen eerst naar het belang van jeugdigen te kijken.

Het gevolg van vertragingen in de jeugdstrafrechtketen is dat jeugdigen moeten wachten. Hoe lang en hoeveel extra ten opzichte van de norm wisselt sterk en is afhankelijk van delict, leeftijd en route door de keten. Naarmate jeugdigen langer moeten wachten in het proces, komt het pedagogisch uitgangspunt (verder) onder druk te staan. Dit zorgt voor onzekerheid bij jeugdigen doordat zij niet weten wat hen te wachten staat. Het niet tijdig en passend ingrijpen vergroot de kans dat een jeugdige verder afglijdt en recideert. De Inspectie concludeert dat jeugdigen lang moeten wachten en dat vonnissen, waarin bepaald is wat er moet gebeuren, niet altijd zoals bedoeld worden uitgevoerd. Ook komt het voor dat jeugdigen langer moeten vastzitten dan mogelijk passend is voor het gepleegde delict. Ondanks dat dit niet betekent dat jeugdigen langer vastzitten dan wettelijk is toegestaan, doet dit afbreuk aan de rechtsbescherming van jeugdige verdachten en daarmee aan het jeugdstrafrecht.

### **Aanbevelingen**

Een sterke jeugdstrafrechtketen draagt bij aan het tegengaan dat jeugdigen die in aanraking komen met politie en justitie (verder) afglijden in de criminaliteit. Dit is van belang voor een succesvolle re-integratie van jeugdigen in de maatschappij en daarmee ook voor het voorkomen van recidive.<sup>128</sup>

De ketenorganisaties zijn voortdurend in ontwikkeling. De komende jaren zullen er naar verwachting stelselwijzigingen plaatsvinden, zoals het Toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming<sup>129</sup>, de om- en afbouw van de JeugdzorgPlus<sup>130</sup> en de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering<sup>131</sup>. Dergelijke grote veranderingen hebben impact op de jeugdstrafrechtketen als geheel en de organisaties daarbinnen. Dit terwijl de jeugdstrafrechtketen al onder grote druk staat.

Voor justitiële jeugdigen is een daadkrachtige en effectieve jeugdstrafrechtketen van belang. Om dat te bereiken moet het pedagogisch uitgangspunt leidend zijn.

De Inspectie doet op basis van de conclusies van haar onderzoek aanbevelingen aan de staatssecretaris Rechtsbescherming als stelselverantwoordelijke, aan de organisaties in de jeugdstrafrechtketen gezamenlijk en het BKB en aan de individuele ketenorganisaties.

### **Aan de staatssecretaris Rechtsbescherming:**

Als stelselverantwoordelijke van de jeugdstrafrechtketen heeft de staatssecretaris Rechtsbescherming een faciliterende rol om ervoor te zorgen dat de jeugdstrafrechtketen haar maatschappelijke opdracht kan vervullen. De minister

---

<sup>127</sup> Conform het [IVRK, artikel 3 eerste lid](#). Zie ook [General comment nr. 14](#) over recht van het kind zijn belangen de eerste overweging te laten zijn, Verenigde Naties, 2013.

<sup>128</sup> [Kamerstukken II 2022-2023, 28741, nr. 106](#).

<sup>129</sup> [Kamerstukken II 2020-2021, 31839, nr. 771](#).

<sup>130</sup> [Kamerstukken II 2022-2023, 31839 nr. 924](#).

<sup>131</sup> Zie voor meer informatie: [Nieuw Wetboek van Strafvordering | Rijksoverheid.nl](#).

van Justitie en Veiligheid, de staatssecretaris Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hebben de aansturing van de verschillende ketenorganisaties verdeeld. Dit betekent dat afstemming noodzakelijk is. Met het oog op de huidige situatie en de veranderingen die op de jeugdstrafrechtketen af komen, doet de Inspectie de volgende aanbevelingen aan de staatssecretaris Rechtsbescherming:

- Zorg voor een gecoördineerde en duurzame aanpak vanuit het ministerie van JenV op de organisaties in de jeugdstrafrechtketen. Zorg ervoor dat de belangen van de jeugdige daarbij de eerste overweging zijn<sup>132</sup>;
- Zorg voor een uitvoerbare maatschappelijke opdracht voor de ketenorganisaties:
  - Zorg dat de ketenorganisaties over voldoende personele, onderzoeks- en executiecapaciteit kunnen beschikken;
  - Zorg dat de ketenorganisaties kunnen investeren in voldoende kennis om het specialisme van jeugdstrafrecht te behouden en te versterken;
  - Zorg dat er een oplossing komt voor het tekort aan beschikbare jeugdhulp in strafrechtelijk kader;
- Zorg dat de routing van zaken niet vertragend werkt voor jeugdigen en neem de belemmeringen die hierin bestaan weg.

#### Aanbevelingen aan de organisaties van de jeugdstrafrechtketen gezamenlijk en het BKB

De organisaties in de jeugdstrafrechtketen hebben als maatschappelijke opgave om jeugdigen zo snel en passend mogelijk door de jeugdstrafrechtketen te laten bewegen. De Inspectie constateert dat de ketenorganisaties zich gezamenlijk inzetten voor versnelling van de doorlooptijden en hebben jeugd geprioriteerd. De Inspectie komt tot de volgende aanbevelingen voor de organisaties in de jeugdstrafrechtketen gezamenlijk en het BKB:

- Kom tot een gezamenlijke en gedragen visie op hoe de jeugdstrafrechtketen versnelling aanbrengt bij de implementatie van de herijkte normen;
- Zorg voor een werkend ketendashboard door de ingezette acties voortvarend vervolg te geven. Zorg hierbij dat alle jeugdigen – inclusief jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden vervolgd – op basis van cijfers door de jeugdstrafrechtketen heen gevolgd kunnen worden.

---

<sup>132</sup> Conform het [IVRK, artikel 3 eerste lid](#).

### Aanbevelingen aan CJIB, DJI, GI's, Halt, politie en RvdK

De individuele organisaties in de jeugdstrafrechtketen hebben een eigen taak en maatschappelijke opdracht ten aanzien van jeugdige verdachten en/of daders. Tegelijkertijd hebben zij als jeugdstrafrechtketen een gezamenlijke opgave wat maakt dat zij afhankelijk van elkaar zijn. Met nauwe samenwerking en afstemming kunnen zij elkaar helpen in het uitvoeren van hun maatschappelijke opdracht. Daarbij is voldoende specialistische kennis van het jeugdstrafrecht noodzakelijk voor het snel en betekenisvol kunnen handelen in jeugdzaken. Daarom komt de Inspectie tot onderstaande aanbevelingen aan CJIB, DJI, GI's, Halt, politie en RvdK:

- Blijf investeren in specialistische kennis van het jeugdstrafrecht bij medewerkers, waaronder kennis over de (on)mogelijkheden van het jeugdstrafrecht en de ontwikkeling van jeugdigen;
- Zorg voor een complete overdracht van gegevens als een jeugdzaak naar de volgende ketenorganisatie overgaat. Heb daarbij aandacht voor:
  - voldoende kennis bij medewerkers over welke gegevens een volgende ketenorganisatie nodig heeft en hoe dit aangeleverd moet worden;
  - het maken van aanvullende afspraken waar nodig over hoe de benodigde gegevens worden aangeleverd en de borging hiervan;
- Betrek bij de uitvoering van deze aanbevelingen het OM en de rechtspraak.



## Bijlage 1 Proces van de jeugdstrafrechtketen

Een jeugdige die verdacht wordt van een strafbaar feit, krijgt te maken met verschillende organisaties binnen de jeugdstrafrechtketen voordat een afdoeningsbeslissing en een eventuele veroordeling volgt. De betrokken organisaties voeren na elkaar een onderdeel van het strafproces uit. Los van de vraag of er voldoende bewijs is om te komen tot een veroordeling, komt niet iedere jeugdige verdachte (hierna: jeugdige) voor de rechter. Zodoende doorloopt niet iedere jeugdige dezelfde route door het strafproces. Vanuit het pedagogisch uitgangspunt van het jeugdstrafrecht zijn andere (buitengerechtelijke) afdoeningsmogelijkheden mogelijk passender. Hieronder beschrijft de Inspectie eerst kort wat de taak is van elke organisatie in de jeugdstrafrechtketen. Vervolgens gaat zij in op hoe het proces van een jeugdige kan verlopen vanaf het moment dat hij is aangemerkt als verdachte tot het moment dat de jeugdzaak is afgedaan.

### ***Taken van de organisaties in de jeugdstrafrechtketen***

De Inspectie beschrijft hieronder de taken van elke ketenorganisatie die zij uitvoeren in de jeugdstrafrechtketen. De andere taken die ketenorganisaties uitvoeren beschrijft de Inspectie hier niet.

#### *Politie*

De politie voert uiteenlopende werkzaamheden uit zoals het handhaven van de openbare orde en opsporen van jeugdige verdachten. De politie verzamelt informatie bij de verdenking van een strafbaar feit en voert het verhoor uit. De politie maakt hiervan een proces-verbaal op.

#### *Halt*

Halt voert de Halt-interventie uit. Dit is een buitengerechtelijke interventie die vooral gericht is op reflectie, het aanleren van sociale vaardigheden en het vergroten van bewustwording. Daarnaast wordt ingezet op herstel in de richting van het slachtoffer door middel van een schade en excuus- of herstelgesprek.

#### *Raad voor de Kinderbescherming*

De Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK) doet onderzoek naar de situatie van minderjarigen die strafrechtelijk worden vervolgd. Het onderzoek mondt uit in een rapport met daarin ook een strafadvies. De RvdK voert vroeghulp uit bij jeugdigen die vastzitten. Dit betekent dat zij een jeugdige bezoekt op het politiebureau en onderzoekt wat er speelt bij de jeugdige.

Daarnaast heeft de RvdK een taak als casusregisseur. Zij volgt op de achtergrond het strafproces van jeugdigen die in aanraking zijn gekomen met politie en justitie. Dit gebeurt vanaf het moment dat een jeugdige wordt aangehouden tot het einde van de straf. Dit geldt ook voor jongvolwassenen die volgens het adolescentenstrafrecht worden vervolgd.

Verder coördineert de RvdK de uitvoering van taakstraffen.

#### *Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie*

Het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (hierna: NIFP) is het expertisecentrum voor forensische psychiatrie en psychologie. Het is een landelijke dienst van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) dat valt onder het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV). Het NIFP zorgt dat er wanneer dit nodig is een pro Justitia rapportage over een jeugdige wordt opgesteld door een onafhankelijke psychiater en/of psycholoog. Voor het rapport wordt onderzocht waarom een jeugdige zich op een bepaalde manier heeft gedragen en of dit mogelijk te maken heeft met zijn ontwikkeling of met de aanwezigheid van psychische of psychiatrische problemen.

#### *Openbaar Ministerie*

Het Openbaar Ministerie (hierna: OM) heeft taken op het gebied van de opsporing en vervolging van strafbare feiten en de uitvoering van opgelegde straffen bij jeugdigen. Het OM heeft alleen een taak bij de uitvoering van opgelegde straffen voor zover er een juridische (vervolg)beslissing genomen moet worden. Het OM geeft sturing aan en is eindverantwoordelijk voor de opsporing van jeugdigen door de politie en overige opsporingsinstanties. Het OM beslist over de strafrechtelijke reactie op strafbare feiten of de buitengerechtelijke afdoening.

#### *Rechtspraak*

De rechtspraak is belast met het berechten van personen die worden verdacht van strafbare feiten. Bij minderjarigen gebeurt dit door een kinderrechter. Wanneer het zware zaken betreft, worden deze behandeld door de meervoudige kamer. In dat geval maakt een kinderrechter altijd deel uit van deze kamer.

#### *Centraal Justitieel Incassobureau*

Het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB) is operationeel ketenregisseur voor de executiefase. Het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (hierna: AICE) is binnen het CJIB de centrale administratieve verwerker van strafrechtelijke beslissingen bij jeugdigen. Het AICE routeert zaken en informeert over strafrechtelijke beslissingen. Het CJIB is ook belast met het uitvoeren van de opgelegde geldelijke sancties bij minderjarigen.

#### *Gecertificeerde instelling*

De gecertificeerde instellingen (hierna: GI's) voeren jeugdreclassering uit. Dit wordt ook wel toezicht en begeleiding genoemd. Een jeugdige wordt door een jeugdreclasserder geholpen, begeleid en gecontroleerd. Het doel hiervan is om in samenwerking met ouders en netwerk recidive te voorkomen door positieve levensdoelen op te stellen en kansen te creëren voor de jeugdige.

Jeugdreclassering kan worden uitgevoerd in vrijwillig kader<sup>133</sup>, als onderdeel van de schorsing of als opgelegde maatregel. Bij de schorsing en de maatregel leggen de rechter of rechter-commissaris voorwaarden op waar de jeugdige zich aan moet

---

<sup>133</sup> Zie ook de [Regeling vrijwillige begeleiding jeugdreclassering](#).

houden. De jeugdreclassering houdt toezicht op deze voorwaarden. Naast het voorkomen van recidive werkt de jeugdreclasserder aan het verbeteren aan de opgroei- en opvoedsituatie ten behoeve van een positieve ontwikkeling van de jeugdige.

#### *Justitiële jeugdinrichtingen*

In een justitiële jeugdinrichting (hierna: JJI) worden door de(kinder)rechter opgelegde straffen en maatregelen uitgevoerd. Een JJI is een gesloten inrichting voor jeugdigen met jeugddetentie of een maatregel tot plaatsing in een JJI (hierna: PIJ-maatregel<sup>134</sup>). Daarnaast kunnen jeugdigen er ook preventief worden geplaatst, in afwachting van hun rechtszaak. In de JJI wordt gewerkt vanuit een pedagogisch klimaat. Ook kan de rechter jeugdigen dicht bij hun eigen netwerk plaatsen in een laagbeveiligde Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd (hierna: KVJJ). Doordat ze dicht bij hun eigen netwerk worden geplaatst, kan bestaande zorg en dagbesteding zoveel als mogelijk doorgaan tijdens het verblijf in een KVJJ. DJI is verantwoordelijk voor de JJI's en de KVJJ's.

#### *Proces door de jeugdstrafrechtketen*

Niet iedere jeugdige doorloopt dezelfde route door het strafproces. De Inspectie beschrijft hieronder hoe het proces van een jeugdige kan verlopen vanaf het moment dat hij is aangemerkt als verdachte tot het moment dat de jeugdzaak is afgedaan.

#### *Instroom van een jeugdige in de jeugdstrafrechtketen*

##### *Verdenking van een strafbaar feit*

Een jeugdzaak start als een jeugdige wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit. Wanneer er sprake is van een verdenking kan een jeugdige aangehouden worden door de politie of ontboden worden op het politiebureau voor verhoor.<sup>135</sup> Als hier aanleiding voor is, kan een jeugdige vervolgens in verzekering worden gesteld.<sup>136</sup>

Ook een buitengewoon opsporingsambtenaar (hierna: BOA) kan in het kader van zijn handhavingsrol een strafbaar feit constateren. De BOA kan in dat geval een proces-verbaal opmaken en deze insturen naar de politie of het OM, een jeugdzaak direct naar Halt sturen als hij daarvoor bevoegd is of een boete geven. Als er sprake is van ongeoorloofd schoolverzuim door een jeugdige, kan een leerplichtambtenaar in beeld komen. Die kan vervolgens een proces-verbaal opmaken en een jeugdzaak insturen naar het OM voor het bepalen van de straf of maatregel.

---

<sup>134</sup> De PIJ-maatregel is een behandelmaatregel voor jeugdigen bij wie er sprake is van een ontwikkelingsstoornis of psychische aandoening. Bron: [DJI](#).

<sup>135</sup> Op grond van artikel 56a lid 2 Wsv kan een verdachte zes uur worden opgehouden voor verhoor, met eventueel een eenmalige verlenging van maximaal zes uur, waarbij de termijn van middernacht tot negen uur 's morgens niet wordt meegerekend.

<sup>136</sup> Op grond van artikel 58 Wsv kan een verdachte gedurende drie dagen in verzekering worden gesteld. Bij dringende noodzakelijkheid kan deze periode eenmalig met maximaal drie dagen worden verlengd.

### *Inverzekeringstelling*

Als een jeugdige nog niet in vrijheid kan worden gesteld, kan hij in verzekering worden gesteld voor maximaal drie dagen. De RvdK voert vervolgens vroeghulp uit. Dit betekent dat een raadsonderzoeker een jeugdige bezoekt in de cel en contact opneemt met de ouder(s) en het sociaal netwerk, zoals school en hulpverlening. Vervolgens schrijft de raadsonderzoeker een adviesrapport ten behoeve van de voorgeleiding. De RvdK adviseert over het al dan niet schorsen van de voorlopige hechtenis en de voorwaarden die verbonden zouden kunnen worden aan een eventuele schorsing.

### *Voorgeleiding*

Een jeugdige wordt na de inverzekeringstelling voorgeleid voor een rechter. De rechter-commissaris (hierna: RC) beslist dan of de jeugdige in vrijheid de behandeling van zijn jeugdzaak mag afwachten of dat de jeugdige in voorlopige hechtenis wordt genomen.<sup>137</sup> Uitgangspunt bij jeugdige verdachten is 'schorsen, tenzij ...'. Dit betekent dat een jeugdige in beginsel niet in voorlopige hechtenis zou moeten verblijven, tenzij een verdenking te ernstig is.

Wanneer de jeugdige geschorst wordt, mag hij de afdoening thuis afwachten. Op dat moment wordt de jeugdreclassering ingezet om toezicht te houden en de jeugdige te begeleiden. Dit wordt dan als voorwaarde voor de schorsing opgelegd. Dit heeft als doel te voorkomen dat een jeugdige opnieuw de fout ingaat en is geen vrijblijvende maatregel.

Wanneer de RC de verdenking te ernstig vindt, kan de jeugdige in voorlopige hechtenis worden genomen en worden overgebracht naar een JJI. Na veertien dagen wordt de jeugdzaak voor het eerst behandeld op de raadkamer. Vervolgens volgt iedere dertig dagen een raadkamer zolang de voorlopige hechtenis van de jeugdige wordt verlengd. In die periode is er regelmatig contact met de jeugdige, de RvdK en de jeugdreclassering.

### *Beoordeling van een jeugdzaak*

Als een jeugdige wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit, is de volgende stap dat het OM komt tot een afdoeningsbeslissing. Alle strafzaken worden beoordeeld op ZSM<sup>138</sup>. Als ZSM niet passend is, gaat een jeugdzaak buiten ZSM om.

#### *1. Beoordeling via ZSM*

ZSM is een werkwijze waarbij ketenorganisaties met elkaar aan tafel zitten om zaken die betrekking hebben op veel voorkomende criminaliteit snel, betekenisvol en efficiënt af te doen. De ketenorganisaties die een plek hebben aan de ZSM-tafel zijn Halt, OM, politie, RvdK, Slachtofferhulp Nederland en de drie reclasseringsorganisaties (hierna: 3RO). Daarnaast kan indien nodig vanuit ZSM

---

<sup>137</sup> Artikel 64 Wsv.

<sup>138</sup> ZSM staat voor zorgvuldig, snel en op maat.

samenwerking gezocht worden met andere organisaties en netwerken, zoals de zorg- en veiligheidshuizen, de GI's, Veilig Thuis en de GGZ.<sup>139</sup>

De aanwezige officier van justitie en politiecoördinator op ZSM nemen na binnenkomst van de strafzaak gezamenlijk een selectiebeslissing: wordt de jeugdzaak op ZSM beoordeeld of moet de jeugdzaak meteen worden doorverwezen? Een jeugdzaak kan bijvoorbeeld worden doorverwezen naar de backoffice van het OM voor het reguliere (niet-ZSM) strafrechttraject, het zorg- en veiligheidshuis of naar Halt.

Na verhoor van de jeugdige komt de jeugdzaak binnen bij ZSM en verschijnt deze op de ZSM-monitor. Op die manier wordt gemonitord dat het OM binnen de geldende termijn tot een beoordeling van de jeugdzaak komt. Minderjarige verdachten worden gemarkeerd op de monitor zodat het voor ZSM-medewerkers duidelijk is dat het om een jeugdige gaat.

In het grootste deel van de zaken wordt op ZSM een afdoeningsbeslissing genomen. Voordat het OM komt tot een afdoeningsbeslissing haalt zij eerst informatie op bij de andere aanwezige ketenorganisaties op ZSM. De RvdK wordt bijvoorbeeld gevraagd om een advies over de jeugdige te geven. In het advies worden verschillende factoren betrokken, waaronder het risico op recidive, de zwaarte van het delict, de voorgeschiedenis en de ontwikkelingsfase van de jeugdige. Ook eventuele informatie uit het sociaal domein en van de jeugdreclassering wordt meegewogen bij de afdoeningsbeslissing.

Een klein deel van de zaken die binnenkomen op ZSM kan nog niet worden afgedaan omdat er bijvoorbeeld toch meer onderzoek nodig is. In dat geval worden de zaken doorgezet naar de politie voor verdere behandeling. Het hangt af van de aard en de ernst van het strafbare feit en van de lokale afspraken binnen de politie-eenheid, of het basisteam dit nadere onderzoek doet, of de districtsrecherche.

## *2. Beoordeling buiten ZSM om*

Een klein deel van de jeugdstrafzaken gaat niet eerst naar ZSM. Zo heeft het OM een zaakstroom die rechtstreeks binnenkomt via de politie. Het gaat dan bijvoorbeeld om langer lopende onderzoeken waarin naast jeugdige verdachten ook meerderjarigen worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit. Soms wordt er nog gezocht naar een tweede verdachte waardoor een jeugdzaak niet meteen wordt doorgestuurd naar het OM. Jeugdigen worden in die zaken vaak voorgeleid voor de RC. De RC beslist wat de volgende stap in het strafproces wordt.

Ook Halt kan een jeugdzaak rechtstreeks binnenkrijgen zonder tussenkomst van ZSM. Het gaat dan om jeugdigen die een overtreding hebben begaan. Hierbij kan gedacht worden aan lichte zaken zoals alcoholgebruik onder de achttien jaar of baldadigheid. De politie of een BOA kan een jeugdige die een overtreding heeft begaan rechtstreeks naar Halt sturen. Mocht een jeugdige toch niet geschikt zijn voor een Halt-interventie, dan kan Halt de jeugdzaak terugsturen naar ZSM. Dit

---

<sup>139</sup> [ZSM-aanpak](#); zie ook: [Meer bekend maakt meer bemind](#), Inspectie Justitie en Veiligheid, december 2016.

gebeurt als de zorgen over een jeugdige te groot zijn of als Halt inschat dat de Halt-interventie niet haalbaar is voor een jeugdige.

Tot slot wordt een verzoek voor de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf (hierna: TUL) vaak rechtstreeks naar het OM gestuurd. Doorgaans stuurt de (jeugd)reclassering een dergelijk verzoek in.

### De afdoening van een jeugdstrafzaak

Een jeugdzaak kan eindigen zonder straf of maatregel wanneer er bijvoorbeeld onvoldoende bewijs is dat de jeugdige gedaan heeft waarvan hij wordt verdacht. Wanneer een straf of maatregel wel aan de orde is, wordt het principe gehanteerd: licht waar het kan, zwaar waar het moet. Er zijn in dit verband meerdere mogelijkheden die hieronder worden toegelicht.

#### *Politie*

Als de politie een strafzaak niet inbrengt in ZSM, heeft de politie de mogelijkheid om de jeugdzaak te seponeren, de jeugdzaak naar Veilig Thuis te verwijzen, de jeugdzaak naar Halt te verwijzen of de jeugdzaak af te doen met een waarschuwing (reprimande). Door de twee laatste interventies worden jeugdigen wel geconfronteerd met de gevolgen van hun gedrag, maar wordt een vermelding in de justitiële documentatie (strafblad) voorkomen.<sup>140</sup>

#### *Openbaar Ministerie*

Het OM kan een jeugdzaak seponeren, verwijzen naar Halt, afdoen met een OM-strafbeschikking of overgaan tot dagvaarding.

Een OM-strafbeschikking kan aan de orde zijn bij lichte delicten die niet in aanmerking komen voor een Halt-interventie of reprimande.<sup>141</sup> Het gaat om misdrijven waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf staat en alle overtredingen.<sup>142</sup> De officier van justitie roept in dit geval de jeugdige en zijn ouders of voogd op om gehoord te worden.<sup>143</sup> Tijdens de hoorzitting komt het strafbare feit en de situatie van de jeugdige aan de orde. De officier van justitie stelt vervolgens een straf vast. Wanneer de jeugdige het niet eens is met deze straf, wordt de jeugdzaak alsnog ingepland voor een zitting bij de kinderrechter.

#### *Rechtbank*

Een kinderrechter kan onder andere besluiten tot het opleggen van een geldboete, een taakstraf, jeugddetentie, een gedragsbeïnvloedende maatregel, een PIJ-maatregel, of een combinatie van straffen en maatregelen. De kinderrechter baseert zich daarbij onder meer op het advies dat de RvdK voor de zitting uitbrengt. Bij recidive, lopende proeftijd, wanneer de jeugdige uitgebreid bekend is bij politie en justitie of in het geval van een ernstig delict bij een first offender kan

---

<sup>140</sup> [Kamerstukken II, 2021-2022, 28741, nr. 85.](#)

<sup>141</sup> Zie onder andere: [OM Aanwijzing OM-strafbeschikking.](#)

<sup>142</sup> Artikel 257a Wv.

<sup>143</sup> Artikel 491 lid 2 Wv.

er ook voor gekozen worden om een persoonlijkheidsonderzoek te laten uitvoeren door het NIFP.

Een (kinder)rechter kan voorwaarden verbinden aan een straf. In dat geval krijgt de jeugdreclassering de opdracht toezicht te houden op de naleving van die voorwaarden en de jeugdige te begeleiden.

#### *Adolescentenstrafrecht<sup>144</sup>*

Strafzaken van jeugdigen in de leeftijd van 18 tot 23 jaar worden behandeld op ASR-zittingen. Deze zaken vormen een aparte zaakstroom. Er wordt een reclasseringsrapportage aangevraagd in plaats van een advies van de RvdK in geval van minderjarige verdachten. De reclassering is ook aanwezig tijdens de zitting.

#### ***Executie van de straf of maatregel***

Een uitspraak van een rechter of een beslissing van het OM leidt tot een strafrechtelijke beslissing. Het CJIB ontvangt zo'n strafrechtelijke beslissing van het OM. Vervolgens routeert AICE de strafrechtelijke beslissing naar de ketenorganisatie die zorgdraagt voor de executie van de opgelegde straf of maatregel. Dit kan DJI zijn in geval van jeugddetentie of een PIJ-maatregel, de GI in geval van jeugdreclassering en de RvdK in geval van een werk- of leerstraf.

---

<sup>144</sup> Zie voor meer informatie bijvoorbeeld [de Evaluatie Adolescentenstrafrecht](#) van het WODC.

## Bijlage 2 Kalsbeeknormen 2001

| Ketenorganisatie | Norm  |
|------------------|---|
| Politie/Halt     | Tussen het eerste verhoor door de politie en de ontvangst van de Halt-verwijzing door Halt geldt een maximale termijn van 7 dagen.  |
| Halt             | De doorlooptijd tussen de ontvangst van de verwijzing en het startgesprek bij Halt is maximaal 30 dagen.  |
| Halt             | Na de Halt-afdoening bericht Halt binnen 7 dagen de politie over de uitkomst door middel van een afloopbericht.   |
| Politie          | Bij een negatieve Halt-afdoening stuurt de politie binnen 14 dagen na ontvangst daarvan het PVM naar het OM.  |
| Politie          | Tussen het eerste verhoor en de ontvangst van het proces-verbaal op het parket geldt een maximale termijn van 30 dagen.   |
| Politie          | Voor het inzenden van het proces-verbaal verhoor minderjarige aan het casusoverleg geldt een termijn van maximaal 7 dagen na het eerste verhoor.  |
| Politie          | Voor het bijvoegen van aangiften, verklaringen en overige documenten kan het nodig zijn een ruimere termijn te nemen, zolang de totale termijn niet de maximale termijn van 30 dagen overschrijdt. Zolang het proces verbaal verhoor minderjarigen niet gecompliceerd is, loopt de doorlooptijd van de politie dóór.  |
| Politie          | Zaken die ten opzichte van het eerste verhoor ouder zijn dan 3 maanden, worden niet meer door het parket in behandeling genomen, anders dan na uitdrukkelijke toestemming van de officier van justitie.   |
| OM               | Tussen het eerste verhoor en de afdoeningsbeslissing door het OM geldt een maximale duur van 3 maanden ten behoeve van de OM-afdoening. Het gaat hierbij om de door het OM afgedane zaken (overdracht, sepot, strafbeschikking, transactie, voeging) die binnen 3 maanden na het eerste verhoor door de politie voor de eerste maal door het OM zijn beoordeeld. Aanbeveling voor het OM is om na ontvangst van het PVM te streven naar een eerste beoordeling binnen 40 dagen. |
| RvdK             | Voor het onderzoek van de RvdK geldt een termijn van maximaal 42 dagen na eerste verhoor verdachte. De RvdK start het onderzoek na ontvangst van het kerndeel PVM van de politie.   |
| Rechtspraak      | Tussen eerste verhoor en vonnis (eerste aanleg) geldt een termijn van ten hoogste 180 dagen.  |
| Hoger Beroep     | Tussen het instellen van het appèl en de ontvangst bij het hof van het vonnis van de rechtbank geldt een termijn van maximaal 28 dagen. Tussen het instellen van het appèl en een einduitspraak van het hof geldt een termijn van maximaal 105 dagen.   |
| Executie         | Tussen het onherroepelijk vonnis (geldboete, taakstraf, detentie of PIJ-maatregel) en (het begin van) de tenuitvoerlegging door overdracht van het OM aan het CJIB geldt een termijn van maximaal 30 dagen.   |

Tabel 3. Kalsbeeknormen<sup>145</sup>.

<sup>145</sup> Bron: [Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt](#), Openbaar Ministerie, 2021.



## Bijlage 3 Herijkte normen 2024

| Ketenorganisatie | Norm   |
|------------------|--|
| Politie          | Vanaf aanmerken minderjarige als verdachte tot definitieve afdoening door politie (bijvoorbeeld met verwijzing naar Halt of een reprimande) 80% binnen 7 dagen |
| Politie          | Inzenden OM 80% binnen 60 dagen na aanmerken als verdachte   |
| OM               | Definitieve afdoening met OM strafbeschikking 80% binnen 120 dagen na instroom   |
| OM               | Definitieve afdoening anders dan OM strafbeschikking (zoals een (on)voorwaardelijk sepot of een verwijzing naar Halt) 80% binnen 60 dagen na instroom          |
| OM               | Besluit dagvaarden 80% binnen 60 dagen na instroom   |
| Rechtspraak      | Vanaf besluit dagvaarden door OM tot vonnis Kinderrechter 80% binnen 120 dagen   |
| Rechtspraak      | Vanaf besluit dagvaarden door OM tot vonnis Meervoudige Kamer 80% binnen 180 dagen   |
| Totaal           | Vanaf aanmerken minderjarige als verdachte door politie tot afdoening via OM Strafbeschikking 80% binnen 180 dagen   |
| Totaal           | Vanaf aanmerken minderjarige als verdachte door politie tot het OM zaak anders afdoet dan OM strafbeschikking 80% binnen 120 dagen                             |
| Totaal           | Vanaf aanmerken minderjarige als verdachte door politie tot afdoening via Kinderrechter 80% binnen 240 dagen   |
| Totaal           | Vanaf aanmerken minderjarige als verdachte door politie tot afdoening via Meervoudige Kamer 80% binnen 300 dagen   |
| RvdK             | Leveringsbetrouwbaarheid RvdK: 95% van de zaken moet 2 weken vóór zitting aangeleverd worden   |
| RvdK             | Leveringsbetrouwbaarheid RvdK: 95% van de zaken moet 1 week vóór OM-Horen aangeleverd zijn   |
| NIFP             | Leveringsbetrouwbaarheid NIFP: 95% van de zaken moet 4 weken vóór zitting aangeleverd worden   |

Tabel 4. Nieuwe normen jeugdstrafrechtketen<sup>146</sup>

<sup>146</sup> [Kamerstukken II 2023-2024, 28741, nr. 115.](#)

## Bijlage 4 Afkortingenlijst

### Afkorting

3RO

AICE

ASR

BKB

BOA

CBJ

CKB

CJIB

DAS

DJI

GI

HvB

IGJ

Inspectie

IVRK

JenV

JJI

KVJJ

NIFP

OM

OvJ

PI

RC

RvdK

TUL

WODC

### Betekenis

De drie reclasseringsorganisaties

Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen

Adolescentenstrafrecht

Bestuurlijk Ketenberaad

Buitengewoon opsporingsambtenaar

Coördinerend Beraad Jeugd

Coördinerend Ketenberaad

Centraal Justitieel Incassobureau

Data Alliantie Strafrechtketen

Dienst Justitiële Inrichtingen

Gecertificeerde Instellingen

Huis van Bewaring

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

Inspectie Justitie en Veiligheid

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Justitie en Veiligheid

Justitiële Jeugdinrichting

Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd

Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie

Openbaar Ministerie

Officier van Justitie

Penitentiaire Inrichting

Rechter-commissaris

Raad voor de Kinderbescherming

Ten uitvoerlegging van de voorwaardelijke straf

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

## **Inspectie Justitie en Veiligheid**

Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid niet vanzelfsprekend zijn.

### **Dit is een uitgave van:**

Inspectie Justitie en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
**Contactformulier** | **[www.inspectie-jenv.nl](http://www.inspectie-jenv.nl)**

September 2024

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