

GEMEENTELIJK VELD IN VERBINDING MET DE JEUGDSTRAFRECHTKETEN

*Inzichten vanuit de
Pilot Omgevingsadvies 2.0*

18 juli 2025 | Amsterdam



INHOUD

Aanleiding en Proces

Resultaten

Geleerde lessen

Hoe verder

AANLEIDING EN PROCES

AANLEIDING | In 2024 heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid de subsidie goedgekeurd voor het Programma Jeugd en Veiligheid. Eén van de pilots binnen dit programma betreft Omgevingsadvies 2.0

In januari 2024 heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid het subsidievoorstel goedgekeurd het ontwikkelprogramma Jeugd en Veiligheid in Oost-Nederland. Doel is het ontwikkelen en delen van goede voorbeelden in de regio op gebied van samenwerking tussen het gemeentelijk veld en de jeugdstrafrechtketen.

Onderdeel van dit programma zijn ook een aantal pilots om de samenwerking in de praktijk te verbeteren. Binnen de looptijd van dit programma worden de pilots ontwikkeld en getest. Daarnaast worden bestaande goede voorbeelden gedeeld en worden ontwikkelsessies georganiseerd om collega's uit de verschillende domeinen elkaar te laten ontmoeten.

Eén van deze pilots betreft de pilot Omgevingsadvies 2.0. De pilot '2.0' volgt op de '1.0' variant die in 2021 is ontwikkeld door de gemeente Ede, de gemeente Arnhem, het OM en de Raad voor de Kinderbescherming. Deze pilot was bedoeld om informatie-uitwisseling op ZSM voor jongeren te verbeteren. Doel: het inzetten van passende maatregelen voor jongeren die verdacht worden van strafbare feiten door meer en breder contextinformatie over de jongere en het gezin bij elkaar te brengen. Het gaat daarbij om informatie vanuit het Sociaal Domein zoals ingezette zorg en ondersteuning, informatie vanuit school en signalen vanuit de wijk.

Op basis van de ervaringen uit 1.0 is door een aantal partijen een 2.0 versie ontwikkeld.

AANLEIDING | Omgevingsadvies 2.0 richt zich op een breder deel van de keten dan alleen ZSM. Het doel is om op basis van beschikbare contextinformatie de best passende straf/zorg voor een jongere in te zetten

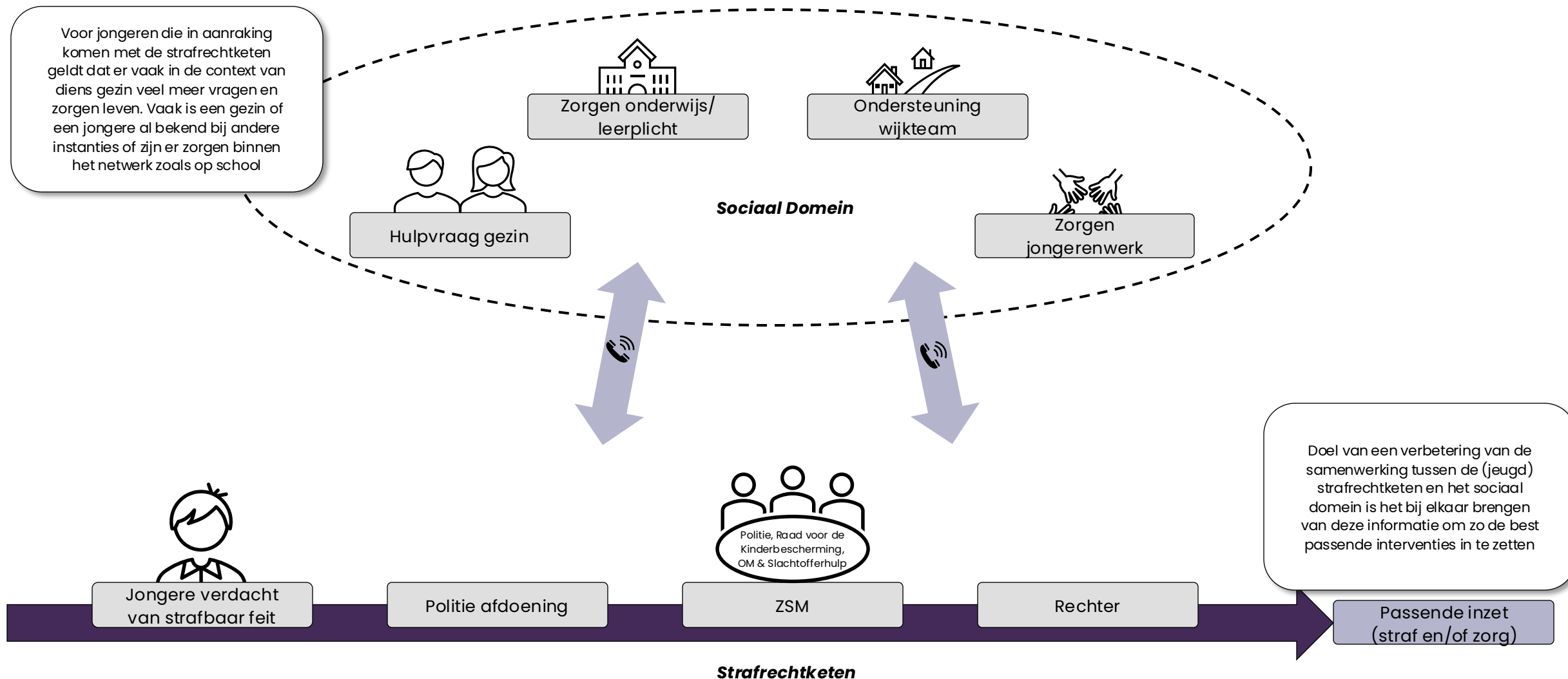
Na afloop van Omgevingsadvies 1.0 vielen een aantal zaken op. Allereerst was het aantal zaken dat werd ingebracht voor de pilot werkwijze gering. Van het totaal aantal zaken dat op ZSM werd bespreken, werd maar bij een zeer klein aandeel contextinformatie opgevraagd bij de gemeentelijk partners. Daarnaast gaven de betrokkenen aan dat allerlei jongeren buiten de scope van ZSM vielen. Dit terwijl deze jongere wel verdacht werd van een strafbaar feit én baat zouden hebben bij een afdoening waarbij de informatie vanuit het Sociaal Domein zou worden meegenomen. Dit zijn bijvoorbeeld jongeren waar op de achtergrond problemen speelden op school of op straat en hierover al signalen bekend waren.

Vanuit deze ervaringen ontstond de ambitie voor een pilot 2.0. In de werkwijze 2.0 worden kinderen en jongeren tot 23 jaar* meegenomen die worden verdacht van tenminste één (licht) strafbaar feit en waarbij er bij de betrokken partners zorgen leven rondom de thuissituatie. Hierbij gaat het om zorgen over de opvoedsituatie, angst voor reactie van ouders, groepsdruk vanuit het netwerk of andere zorgen waardoor een jongere dreigt (verder) af te glijden in de criminaliteit.

Voor deze jongeren is het niet voldoende om te handelen vanuit de blik van één domein; de Politie (en andere strafrechtpartners) hebben de beschikking over andere informatie dan de partners in het sociaal domein. Dit leidt tot een risico waarbij de situatie van een jongere niet goed wordt ingeschat: waarom pleegt een jongere delicten, wat zijn interne/externe motivators, is er al hulp in het gezin die zou kunnen bijdragen aan het ondersteunen van een jongere of voorkomen van een nieuw delict? De vragen kunnen alleen worden beantwoord als partijen elkaar in de keten weten te vinden.

**Aanvankelijk werd de pilot omwille van het Jeugdstrafrecht gericht op jongeren tot 18 jaar. De partners hebben gekozen voor een verruiming van de doelgroep omdat in de praktijk ook veel jongeren tot 23 jaar gebaat zijn bij inzet vanuit zorg en straf én veel van deze jongeren volgens het adolescentenstrafrecht worden veroordeeld*

AANLEIDING | Het doel van het ophalen van informatie vanuit het Sociaal Domein is het krijgen van een beeld van de situatie van een jongere om zo de best passende interventie (vanuit straf en zorg) te kunnen inzetten



AANLEIDING | In dit rapport zijn de uitkomsten van het proces voor de Pilot Omgevingsadvies 2.0 gebundeld

De ontwikkeling van de pilot Omgevingsadvies 2.0 is gestart in 2024. In het tijdsbestek van ruim een jaar hebben de Raad voor de Kinderbescherming, OM, Politie, Jeugdbescherming Gelderland en de gemeenten Ede en Barneveld gezamenlijk de scope van de pilot vastgesteld, de doelgroep omschreven en een werkwijze inclusief processchema uitgewerkt. Bij de voorbereiding op de daadwerkelijke 'uitvoeringsfase' van de pilot bleek dat er toch geen unaniem akkoord kon worden gegeven op de werkwijze. Hierdoor is de uitvoering van de pilot niet gestart.

Omdat de werkwijze op papier niet kon worden omgezet in een werkwijze in de praktijk is er met de opdrachtgever vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor gekozen om de pilot te stoppen. Alle partijen zijn van mening dat het zonde is om alle ontwikkelde inzichten, processchema's en samenwerkingsmogelijkheden niet verder te benutten. Er is daarom voor gekozen om de ontwikkelingen van het afgelopen jaar te bundelen in een rapportage.

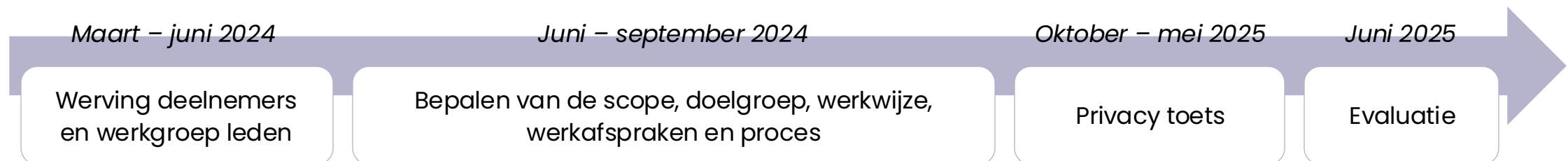
Deze rapportage kan intern door de partijen worden gebruikt om werkwijzen te verbeteren maar ook extern worden gedeeld om op landelijk niveau verder te komen in de samenwerking tussen strafrechtketen en het gemeentelijk veld. Deze rapportage bevat de bevindingen binnen de pilot en een overzicht van inzichten die zijn opgedaan tijdens een evaluatiegesprek met de gemeente Ede, de Raad voor de Kinderbescherming, de Politie en Jeugdbescherming Gelderland.

PROCES | Verschillende gemeenten, de Raad voor de Kinderbescherming, OM, Politie en Jeugdbescherming Gelderland zijn samen aan de slag gegaan met het uitwerken van een passende werkwijze

De aanpak om te komen tot een werkwijze bestond uit vijf fasen:

- Voorbereiding
- Werkwijze uitwerken
- Afspraken vastleggen
- Uitvoeren
- Evalueren/borgen.

In fase één zijn de partijen vastgesteld die samen met uitwerking aan de slag zijn gegaan. In fase twee en drie is nagedacht over een passende werkwijze en bijbehorende afspraken voor deze werkwijze. Belangrijke elementen zijn hierbij het vaststellen van de scope en doelgroep, het uitwerken van een goed proces met procesafspraken per partij en tot slot het uitwerken van privacy en gegevensdeling binnen de werkwijze. Deze rapportage bevat vooral inzichten vanuit deze twee onderdelen. Omdat de pilot vóór de uitvoering is gestopt, zijn er geen inzichten op gebied van uitvoering.



RESULTATEN

RESULTAAT | Tijdens de pilot is een concept werkwijze uitgewerkt die – met lokale aanpassingen – toe te passen is binnen gemeenten / regio's

Voor de start van de uitvoeringsfase is besloten om de pilot niet door te zetten. Voor een aantal partijen golden knelpunten die op dit moment niet kunnen worden opgelost. De volgende redenen kwamen naar voren:

- Het ontwikkelde werkproces (Politie belt gemeente voor extra informatie Sociaal Domein en voert waar mogelijk samen het reprimande gesprek) deed een te groot beroep op capaciteit binnen de Politie
- De werkwijze zoals is uitgewerkt interfereert met de werkwijze over gegevensdeling die is afgesproken door Veilig Thuis en de Politie. De Politie kon niet van deze bestaande afspraak afwijken
- De betrokken partijen deelden niet één gezamenlijk beeld van de essentie van de pilot met elkaar. Zo gaf de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) aan dat zij de meerwaarde van het Omgevingsadvies nu niet zien omdat zij in hun rol al contextinformatie ophalen
- Tot slot bleven er bij de RvdK en Politie twijfels bestaan over de grondslag om informatie te delen. Hierdoor lukte het partijen ondanks een privacy toets niet om tot formele afspraken te komen

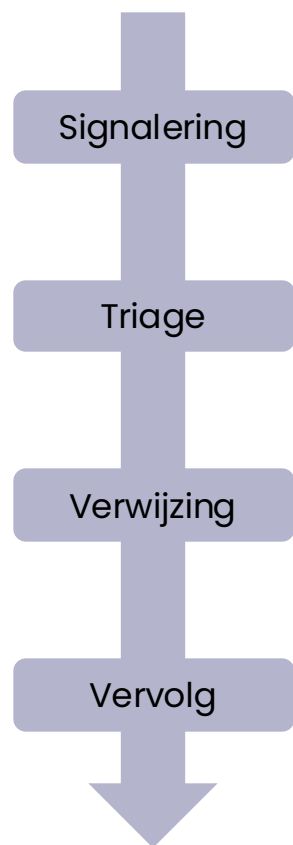
Ondanks het ontbreken van de uitvoering, heeft het proces om te komen tot de werkwijze de volgende resultaten opgeleverd:

- Een doelgroep afbakening die passend is voor de werkwijze (voor wie heeft deze werkwijze meerwaarde en waarom?)
- Een werkwijze inclusief processchema met duidelijke stappen en activiteiten per partij
- Een privacy toets van de ontwikkelde werkwijze
- Een bundeling van een aantal geleerde lessen vanuit het proces om tot de werkwijze te komen

Deze resultaten worden in dit hoofdstuk en het hoofdstuk geleerde lessen toegelicht.

RESULTATEN | Op hoofdlijnen is de volgende werkwijze door de werkgroep uitgewerkt

De werkwijze voor het Omgevingsadvies 2.0 start vanaf het moment dat een jongere verdacht wordt van een strafbaar feit. Het werkproces bestaat uit vier fasen: signaal, triage, verwijzing en vervolg. Hieronder is kort iedere fase toegelicht.



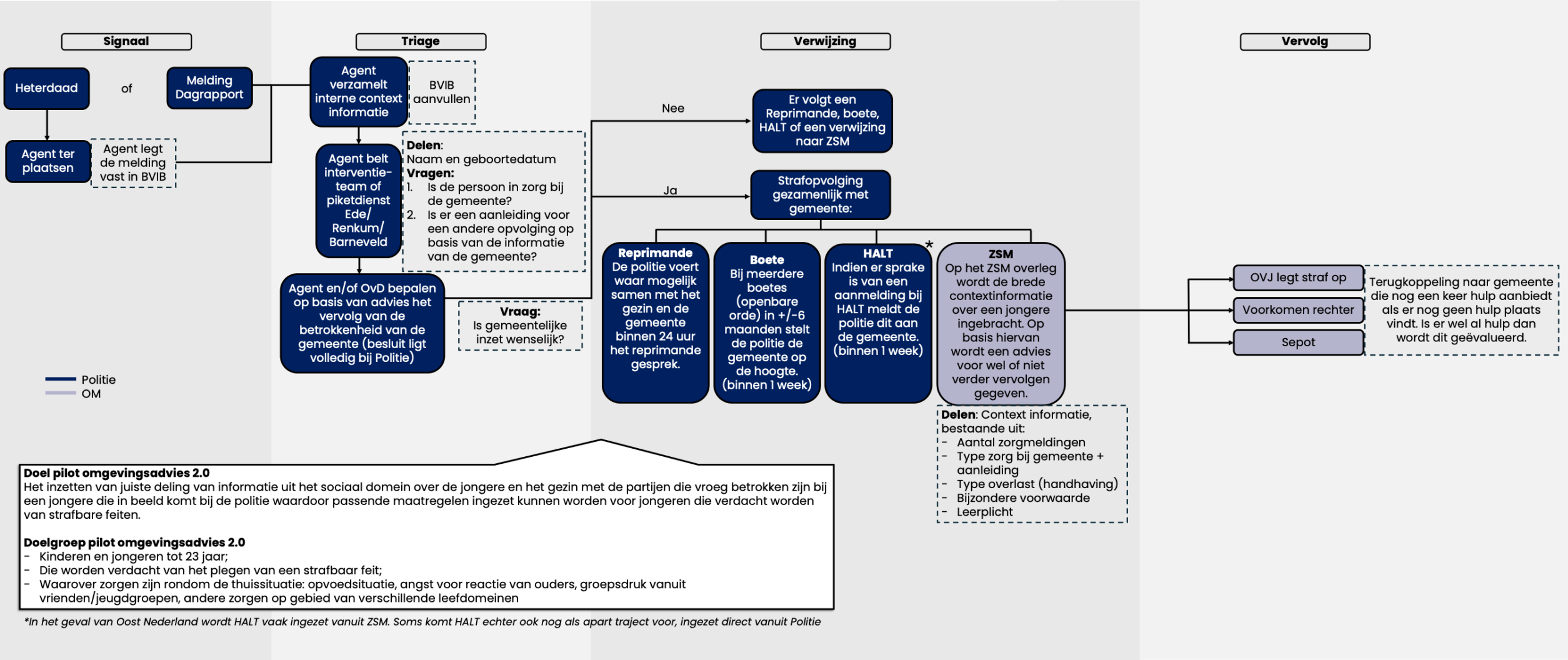
De signalering start bij heterdaad of een melding in het dagrapport van de Politie. Het gaat om jongeren tot 23 jaar waarover zorgen leven bij Politie en/of gemeente.

Na signalering volgt de triage. Wanneer er zorgen zijn over een jongere die wordt verdacht van een strafbaar feit, kan de Politie in deze fase contact opnemen met het interventieteam van de gemeente (Meldpunt overige zorg). De Politie kan informatie inwinnen bij de gemeente over de signalen of zorg die er mogelijk is vanuit het Sociaal Domein. Op basis hiervan kan bepaald worden of (nieuwe) inzet vanuit de gemeente wenselijk is. Omdat het gaat over jongere die worden verdacht van een strafbaar feit ligt de keuze voor vervolg altijd bij de Politie.

In de verwijsfase wordt de vervolgroute door de Politie bepaald. Dit kan een reprimande, boete, verwijzing naar Halt of doorzetting naar ZSM zijn. In het geval van een bespreking op ZSM is het doel om de opgedane context informatie ook mee te nemen in het gewogen besluit aan de ZSM tafel.

De vervolgfase bestaat uit de gebruikelijke stappen, vervolgen of niet vervolgen. Toevoeging is dat waar nodig de gemeente die eerder betrokken is geweest, op de hoogte gebracht wordt van de uitkomst van de vervolgfase zodat eventueel vervolgondersteuning kan worden geboden.

RESULTATEN | In detail ziet de werkwijze er als volgt uit



RESULTATEN | Wat betreft privacy geven experts aan dat de werkwijze mogelijk is. Wel moet heel concreet worden uitgelegd welke gegevens door wie worden verzameld

Het proces kent een duidelijke taakverdeling tussen Politie en gemeente. Hierbij wordt zoveel mogelijk binnen het bestaande werkproces gebleven. Omdat er wordt samengewerkt tussen verschillende domeinen moet er ook rekening gehouden worden met verschillende juridische kaders. De verschillende kaders maken gegevensdeling lastig. Om deze reden moet de privacy en gegevensdeling goed worden getoetst. Samen met de privacy officers van de betrokkenen en vanuit de VNG is het werkproces doorgenomen. Uit de toetsing met de VNG blijkt dat de werkwijze niet direct tot problemen leidt. Dit laat onverlet dat heel concreet moet worden vastgesteld welke informatie, waarom en door wie wordt gedeeld. De volgende zaken zijn van belang:

- Stap twee (triage) is haalbaar. Wel moet in de werkwijze expliciet benoemd worden dat de politie alleen informatie deelt met gemeenten wanneer er sprake is van zorgen over jongeren. Verder is het belangrijk dat de informatie van de politie niet in het dossier van de gemeente belandt. Bij de gemeente moet zijn vastgelegd wie de contactpersoon is en vanuit welke grondslag (bijvoorbeeld een meldpunt). Tot slot moet duidelijk zijn dat de politie altijd eindverantwoordelijk voor het nemen van het afdoeningsbesluit.
- Stap drie (verwijzing) is haalbaar. De privacy officers stellen dat het mogelijk is om de informatie die in de eerste stappen met gemeenten is besproken, mee te nemen naar de ZSM-tafel ter verrijking van het advies. Wel is het nodig om:
 - Bij het reprimandegesprek vast te leggen waarom dit samen wordt gevoerd (als dit mogelijk is)
 - Bij de HALT verwijzing vast moet worden gelegd wat er precies aan de gemeente gemeld wordt (als dit mogelijk is)
 - Bij al het contact vast te leggen dat er alleen wordt uitgewisseld wanneer er sprake is van zorgen over de jongere
- Stap vier (vervolg) leidt ook niet tot problemen (deze stap verandert ook niet t.o.v. gebruikelijk proces)

Aanvullende documentatie (uitwerkingen) over de privacy zijn beschikbaar via teun@ehdk.nl

GELEERDE LESSEN

GELEERDE LESSEN | Het is niet gelukt om de pilot in de praktijk te brengen. Samen met de betrokken partijen zijn geleerde lessen opgehaald die kunnen worden toegepast in een mogelijk (landelijk) vervolg

Het doel van de pilot was natuurlijk om de werkwijze Omgevingsadvies 2.0 gedurende een jaar lang uit te testen in de praktijk. Ondanks dat het niet is gelukt de werkwijze in de praktijk te brengen, zijn er wel verschillende resultaten neergezet waarmee op andere plekken in het land kan worden verder geëxperimenteerd.

De resultaten bestaan niet alleen uit een werkwijze en processchema maar ook uit een aantal belangrijke geleerde lessen tijdens de ontwikkeling van de pilot. De geleerde lessen zijn terug te voeren op drie thema's: de zienswijze over de essentie van de pilot, werken buiten/om de wettelijke kaders en tot slot bestuurlijk commitment. Deze thema's zijn tijdens een evaluatie ook getoetst met de partijen uit de werkgroep. Op de volgende twee pagina's zijn deze thema's toegelicht.

INZICHTEN | Een aantal inzichten gaat over het gezamenlijk doorleven van de essentie van de pilot en het werken buiten wettelijke kaders (tijdens een pilot)

Zorg dat alle partijen dezelfde zienswijze hebben over de **essentie** van de pilot

Het is belangrijk dat er voor de start van de pilot een duidelijke opdracht ligt, verankerd binnen de betrokken organisaties waarin ook het doel, de urgentie en de essentie van de pilot helder zijn beschreven. Door een wisseling van mensen in een project of werkgroep kan de zienswijze verwateren waardoor ook de meerwaarde niet op elk moment voor alle partijen helder is.

- Zorg dat alle partijen de meerwaarde zien, besteedt hier naast in het project ook in de eigen organisatie aandacht aan
- Zorg dat alle partijen aan tafel zitten, ook partijen die nog niet aan tafel zitten maar wel tijdens de ontwikkeling meermaals ter sprake komen
- Door een sterke focus op de 'waarom' zijn partijen beter in staat te focussen op de mogelijkheden in plaats van onmogelijkheden

Durf buiten de **wettelijke kaders** te werken

Om de ruimte te voelen om te experimenteren moet er buiten de bestaande kaders en werkprocessen om gedacht en gewerkt kunnen worden. Wel moet altijd getoetst worden aan bestaande wet- en regelgeving op een zorgvuldige manier.

- Zorg voor een duidelijke rol voor privacy officers vanuit de betrokken organisatie met een duidelijke opdracht
- Zorg voor een zorgvuldige manier van zaken uitwerken – afgestemd op huidige wet- en regelgeving maar;
- Zorg daarnaast ook voor voldoende ruimte om wél te kunnen experimenteren binnen de termijn van de pilot
- Landelijke wet- en regelgeving kan soms botsen met regionale en lokale afspraken. Wanneer deze regelgeving of de afspraken toch botsen is er bestuurlijke 'achterwacht' nodig om besluiten te kunnen nemen en door te kunnen

INZICHTEN | Tot slot zijn er ook een aantal geleerde lessen die gaan over het organiseren van voldoende bestuurlijk commitment bij het aangaan van een nieuwe werkwijze

Zorg voor **bestuurlijk commitment**

Binnen een pilot waar geëxperimenteerd wordt met een hele nieuwe werkwijze ontstaat op verschillende momenten spanning: tussen de professionals die uitvoering geven aan de pilots, in de vorming van de werkwijze en bij de toetsing aan wet- en regelgeving. Het is belang om op die momenten sterk uitgesproken bestuurlijk commitment te hebben en een vangnet van bestuurders om indien nodig besluiten te nemen.

- Het is nodig dat – naast vanuit de werkgroep – ook vanuit de bestuurlijk trekkers de meerwaarde van een dergelijke pilot benoemd blijft worden
- Vanuit bestuurders moet een duidelijke opdracht inclusief afbakening en ruimte om te experimenteren worden meegegeven (zeker voor lokale onderdelen van landelijke organisaties)
- Een duidelijke rol voor de opdrachtgever (programma) om te kunnen escaleren naar deze ‘bestuurlijk trekkers’

HOE VERDER

HOE VERDER | De concept werkwijze is beschikbaar voor regio's of gemeenten die hier verder mee aan de slag willen. De geleerde lessen worden meegenomen bij andere pilots en samenwerkingen in het domein

Het Programma Jeugd en Veiligheid loopt voor het eind van 2026 af. Na afloop van het programma worden alle pilots geëvalueerd en worden de werkende elementen en aanpakken gebundeld. Daarnaast wordt er ook nagedacht over hoe ook na het programma de verschillende partijen vanuit het gemeentelijk domein en de strafrechtketen goed met elkaar in contact kunnen blijven.

De werkwijze Omgevingsadvies 2.0 is ook onderdeel van de resultaten van het programma. De werkwijze en de geleerde lessen in het proces kunnen ook worden gebruikt om op andere plekken in het land aan de slag te gaan. Daarnaast kunnen de ervaringen in Oost-Nederland in worden gebracht in landelijke en regionale gremia waar het thema domein overstijgend samenwerken in (jeugd)strafrechtketen wordt besproken.

Regio's en/of gemeenten die meer willen weten of de werkwijze zoals ontwikkeld, kunnen terecht bij Teun op teun@ehdk.nl vanuit het Programma Jeugd en Veiligheid of bij Denise op denise.van.der.plaat@ede.nl vanuit de Gemeente Ede.

BIJLAGE

BIJLAGE | Deelnemers werkgroep pilot Omgevingsadvies 2.0

Naam	Organisatie
Denise van der Plaat	Gemeente Ede
Sanae Smeets	Gemeente Ede
Karen Bulten	Gemeente Ede
Andre Hartman	Gemeente Ede
Marlous Mendels	Gemeente Barneveld
Colette Hendriks	Gemeente Renkum
Callista Houtveen	Politie Oost Nederland
Tamara Top	Politie Oost Nederland
Milou Stegenga	Raad voor de Kinderbescherming
Miranda van Limbeek	Raad voor de Kinderbescherming
Beaudine Bouman	Openbaar Ministerie
Robert Rottgering	Jeugdbescherming Gelderland