

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal Straffen
en Beschermen
Directie Sanctietoepassing en
Jeugd

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
2637465

Datum 28 juni 2019
Onderwerp Aanpak Jeugdcriminaliteit

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Jaarlijks komen jongeren tussen de 12 en 24 jaar ruim 45.000 keer in aanraking met de politie vanwege verdenking van een misdrijf.¹ Soms gaat het om een vernield bushokje, een winkeldiefstal of een gehackte schoolwebsite. Maar er komen ook delicten in de zwaarste categorie voor, zoals gewapende overvallen, verkrachtingen, doodslag en moord. Zulke daden schokken de samenleving en hebben een grote impact op de slachtoffers of nabestaanden, ongeacht de leeftijd van de dader.

Sinds het begin van deze eeuw daalde de jeugdcriminaliteit in Nederland.² De aanpak in de afgelopen periode heeft hieraan bijgedragen door een meer persoonsgerichte benadering met gerichte screening en risicotaxatie en het inzetten van erkende gedragsinterventies.³ Maar inmiddels vlakt de daling van jeugdcriminaliteit af en recidivecijfers vertonen volgens de laatste recidivemonitor weer een stijging.⁴ Uit recent onderzoek van het WODC blijkt dat ruim een derde (38%) van de veroordeelde jongeren binnen twee jaar weer in de fout gaat.⁵ Dat is teveel en vormt aanleiding om kritisch te kijken naar waar het jeugdstrafrecht effectiever kan worden ingezet, voortbouwend op de werkzame elementen uit de afgelopen periode. Jongeren krijgen nog niet altijd de straf, interventie of behandeling die het beste aansluit op de ernst van het delict en de risicofactoren voor herhaling. Daarom is het nodig de ingezette beweging naar meer maatwerk en een persoonsgerichte benadering met kracht door te zetten. Daarnaast is het van belang sneller en consequenter te reageren. Het duurt vaak te lang voordat een reactie volgt op een strafbaar feit of het niet nakomen van voorwaarden. Om dit te realiseren zet ik in op:

- Meer maatwerk bij vrijheidsbeneming en nazorg.
- Betere aansluiting bij de ernst van het delict om herhaling te voorkomen.
- Een snellere reactie op strafbare feiten of overtreding van voorwaarden.
- Meer interventiemogelijkheden bij specifieke delicten en problematiek.

In deze brief werk ik de invulling van deze aanpak uit. Daarnaast laat ik aanvullend onderzoek doen om beter inzicht te krijgen in de oorzaken van de stijging van de recidivecijfers om zo nodig de aanpak verder aan te scherpen.

¹ *Verdachten van misdrijven; leeftijd, geslacht en recidive 2018*, CBS Statline, 28 maart 2019.

² Jurriën de Jong, *'Het mysterie van de verdwenen criminaliteit'*, CBS.nl, 7 mei 2018.

³ *Kamerstukken II 2017/18*, 33199, 26.

⁴ *Recidive onder justitiabelen in Nederland, een verslag over de periode 2006 tot en met 2015*, Den Haag: WODC 2019. Het rapport gaat ook in op de recidiveontwikkeling bij ex-JJI-pupillen, volwassen daders, ex-werkgestraften en ex-reclasseringscliënten. In de brief 'Voortgang Visie Recht doen, kansen bieden', die voor de zomer naar de Kamer wordt gezonden, wordt ingegaan op recidiveverminderende maatregelen voor volwassenen.

⁵ De tweejarige, gecorrigeerde, algemene recidive onder jeugdige veroordeelde daders steeg van 34% in 2012 tot 38% in 2015.

1. MEER MAATWERK BIJ VRIJHEIDSBENEMING EN NAZORG

Belangrijkste maatregelen:

- Investeren in meer kleinschalige voorzieningen.
- Synergie bereiken door de bewegingen naar kleinschaligheid van gesloten jeugdhulp en JJI's te combineren.
- Investeren in doorontwikkeling van JJI's naar landelijke specialistische voorzieningen.
- Investeren mogelijk door afbouw overcapaciteit.
- Sluitende nazorg.

1.1 Vrijheidsbeneming op maat

Vrijheidsbeneming van jongeren is een uiterst middel. Als vrijheidsbeneming toch noodzakelijk is moeten zorg, behandeling en beveiliging maximaal bijdragen aan het voorkomen van herhaling.

Het huidige stelsel kent één type instelling voor alle justitiële jongeren ('one size fits all'). Meer variatie in zorgaanbod en beveiliging is nodig gelet op de groeiende diversiteit van de doelgroep, mede door de invoering van het adolescentenstrafrecht. De groep jongeren die een combinatie van verschillende ernstige problemen ondervindt, groeit: psychische problemen, verstandelijke beperkingen, verslaving, school- en leerproblemen. Tevens zijn er verschillen in de verblijfsduur. Ongeveer 50% van de preventief gehechte jongeren staat binnen een maand weer buiten. Preventief gehechten vormen veruit de grootste groep instromers binnen een Justitiële Jeugdinstelling (JJI). Alleen gerichte zorg op maat kan hier een antwoord op geven. Hierbij geeft de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeente gelegenheid voor een nieuw (organisatorisch) perspectief op de advisering over en de uitvoering van sancties.

Jongeren zijn gebaat bij continuering van zorg. Dit was ook één van de conclusies van de Verkenning Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd (VIV JJ) en de uitwerking daarvan in de vorm van proeftuinen en onderzoek waarvan uw Kamer in juni 2018 het eindrapport heeft ontvangen.⁶ In het eindrapport VIV JJ staan de bevindingen gepresenteerd. De verkenning legt de focus op continuering van zorg, de betrokkenheid van eigen netwerk (ouders/verzorgers) en lokale samenwerking tussen de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), zorg- en justitiepartners, scholen, zorginstellingen en gemeenten. De recent toegenomen recidive onderstreept de noodzaak nu de volgende stap te zetten. Door te investeren in een duurzaam stelsel van vrijheidsbeneming met meer maatwerk door gerichte screening en differentiatie in beveiligingsniveau en zorgintensiteit.

Dit betekent dat wordt toegewerkt naar een stelsel waarbij, na een gerichte screening op basis van risicomangement, jongeren in een kleinschalige voorziening dan wel een landelijk specialistische voorziening geplaatst kunnen worden.

Kleinschalige voorziening

In een kleinschalige voorziening verblijven jongeren dicht bij hun reguliere leefsysteem en lopen al bestaande zorg en dagbesteding (waaronder het volgen van onderwijs) zo veel mogelijk door. Deze jongeren zijn preventief gehecht of in de laatste fase van hun jeugddetentie. Er is geen hoog hek aanwezig maar wel intensief toezicht, begeleiding en adequate beveiliging (insluiting, cameratoezicht). Jongeren worden in een kleinschalige voorziening geplaatst als ze voldoen aan een aantal criteria (zoals motivatie en aanwezigheid van beschermende factoren) en er geen contra-indicaties zijn (zoals nabijheid van het

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 28741, 52.

slachtoffer en een hoog risico op onttrekking). Indien nodig kan een jongere doorgeplaatst worden naar een landelijke voorziening. Jongeren met een verdenking van levensdelicten, ernstige zedendelicten of ernstige psychiatrische problematiek worden niet geplaatst. De jaarrapportage van de monitor van de kleinschalige voorziening in Amsterdam 2018 concludeert dat een kleinschalige voorziening een waardevolle toevoeging is aan het aanbod voor justitiële jeugd.⁷ De kleinschalige voorziening in Amsterdam wordt dan ook gecontinueerd na 2019 en de komende jaren komen daar nog twee kleinschalige voorzieningen voor strafrechtelijke jongeren bij in Rotterdam en Den Haag.

Synergie met jeugdhulp: focus op regionale zorg en veiligheidsbehoefte
De ontwikkeling naar kleinschaligheid met een gerichte individuele aanpak staat niet op zichzelf. Uw Kamer heeft recentelijk van de Minister van VWS het actieplan "De best passende zorg voor kwetsbare jongeren" ontvangen.⁸ Het ontwikkelen van kleinschalige, gezinsgerichte woonvormen als alternatief voor de huidige accommodaties voor gesloten jeugdhulp is een belangrijke doelstelling van dat plan. Deze ontwikkeling in beide sectoren biedt kansen om juist op regionaal niveau meer integraal te werken en waar effectief, jongeren met dezelfde behoefte aan zorg en beveiliging in dezelfde voorziening te plaatsen.

Dit krijgt vorm door, in nauwe samenwerking met de betreffende jeugdzorgregio's en het onderwijs, twee gecombineerde kleinschalige voorzieningen te starten, één in de regio Noord en één in de regio Zuid.⁹ Ik wil juist investeren in deze regio's om de regionale behoefte en aanbod maximaal op elkaar af te stemmen. De inzet is om hier een voorziening te creëren met 16 bedden waarbij zowel strafrechtelijke als civielrechtelijke jongeren geplaatst kunnen worden. De exacte locatie zal in samenspraak met de jeugdzorgregio uitgewerkt worden. Bij deze twee voorzieningen zullen de strafrechtelijke- en zorgpartners gezamenlijk invulling geven aan screening, diagnostiek, zorg en behandeling. Daarnaast kan specifieke forensische jeugdexpertise worden ingezet vanuit de landelijke specialistische voorzieningen. Scholing, arbeid en dagbesteding worden samen met de Minister van OCW en gemeenten uitgewerkt.

Bij de uitwerking van deze twee voorzieningen, waarbij de inspecties betrokken worden, dient het advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming over de plaatsing van jongeren in gesloten voorzieningen met straf- en civielrechtelijke titel als input.¹⁰ In lijn met deze aanbevelingen wordt de aard en ernst van de psychosociale problematiek, en niet de justitiële titel, leidend voor de optimale inzet van behandeling en beveiliging.

Het proces van toeleiding vereist zorgvuldigheid met betrekking tot samenplaatsing. Zo kunnen bijvoorbeeld jongeren met een hoog gevaarsrisico - door ernstige psychische stoornissen - niet in een gemeenschappelijke kleinschalige voorziening geplaatst worden. Ook slachtoffers en daders kunnen niet samen in een gemeenschappelijke kleinschalige voorziening verblijven.

Bezien wordt hoe eventuele juridische belemmeringen voor samenplaatsing worden weggenomen met het lopende wetstraject harmonisatie rechtspositie jongeren in geslotenheid. Naar verwachting zal dit wetsvoorstel eind 2019 in consultatie gaan.

⁷ Monitor Kleinschalige Voorziening Amsterdam, Jaarrapport 2018, Zutphen: Academische Werkplaats Risicojeugd 2019, <http://awrj.nl/blog/>.

⁸ Kamerstukken II 2018/19, 31839, 634.

⁹ Hiermee geef ik invulling aan de motie van de leden Buitenweg (GroenLinks) en Raemakers (D66), Kamerstukken II 2017/18, 28741, 48 en de motie van het lid Raemakers (D66), Kamerstukken II 2017/18, 31839, 619.

¹⁰ Plaatsing van jeugdigen met strafrechtelijke en jeugdigen met civielrechtelijke titel in gesloten voorzieningen, Den Haag: RSJ 2018.

Landelijke specialistische voorziening

De JJI's gaan zich doorontwikkelen naar landelijk specialistische voorzieningen. In deze voorziening krijgen jongeren met een specifiek profiel en/of, meervoudige problematiek, intensieve zorg en een hogere mate van (fysieke) beveiliging. De huidige groepsgerichte aanpak, zoals die in de JJI's gehanteerd wordt, verschuift naar een persoonsgerichte aanpak. Dat betekent dat er behandelprogramma's komen op basis van risicomangement. Er wordt geïnvesteerd in opleiding van personeel, betere informatieoverdracht en de huidige inrichtingen krijgen de noodzakelijke aanpassingen. Deze beweging bouwt voort op de ontwikkelingen van de afgelopen jaren waarin JJI's er al in slagen een positief leef-, leer- en werkklimaat neer te zetten voor jongeren en medewerkers.¹¹ Ook de scholen die zijn verbonden aan de JJI's investeren in onderwijskwaliteit en bieden een doorlopend dagprogramma van onderwijs en behandeling gedurende 48 weken per jaar. Een landelijke specialistische voorziening moet een minimale omvang van circa 80 plaatsen hebben om levensvatbaar te zijn, zoals ook aangegeven in het eindrapport VIV JJ.

1.2 Investeren in maatwerk en afbouw overcapaciteit

Het is positief dat het aantal jongeren dat in aanraking komt met het strafrecht al enkele jaren een dalende trend vertoont. Dit heeft echter ook een keerzijde; het leidt tot overcapaciteit bij de huidige de JJI's. Het in stand houden van deze overcapaciteit gaat gepaard met hoge kosten. Daar komt bij dat de bezetting volgens de behoefteramingen in de komende jaren nog verder afneemt. Daarom wil ik de overcapaciteit afbouwen. De besparing die dit oplevert maakt het mogelijk om te investeren in meer maatwerk zowel op lokaal als op landelijk niveau. Deze investering bedraagt in 2020 €3 miljoen en loopt op tot €17.2 miljoen structureel vanaf 2024.

Om tot een verantwoorde afbouw te komen, is niet alleen naar de behoefte aan capaciteit gekeken, maar ook naar de onzekerheidsmarges van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ), waarop de behoefte aan capaciteit is gebaseerd. De stijging van de instroom sinds eind 2018 valt binnen deze marge en vormt dan ook geen aanleiding tot andere afwegingen. Tevens blijft er reservecapaciteit beschikbaar om te kunnen anticiperen op een eventuele toename van het aantal benodigde plaatsen in de toekomst.

De recente ramingen

De recente raming van het prognosemodel voorspelt voor het lopend jaar 2019 een gemiddelde behoefte van 452 plaatsen naar 358 plaatsen in 2024.¹² De onderstaande figuur laat de totale beschikbare JJI-capaciteit zien afgezet tegen de behoefte.

¹¹ V. van Miert, M. van den Hoek, P. van der Helm, *Jaarrapport Justitiële Jeugdinstellingen 2017/2018: Leef-, leer- en werkklimaatonderzoek*, Leiden: Hogeschool Leiden 2018.

¹² WODC, PMJ ramingen tot en met 2024, 12 juni 2019. Deze geraamde behoefte van 452 plaatsen is inclusief een marge van 13,8%



Aanpak capaciteit

Dit alles maakt het nodig om capaciteit af te stoten, inclusief een leegstaand pand. De afbouw zal gefaseerd plaatsvinden. In 2022 zullen de jeugdinstellingen een capaciteit hebben van 533 plaatsen, inclusief reserveplaatsen. Deze zijn op korte termijn inzetbaar, zodat ingespeeld kan worden op schommelingen in de behoefte. Er is een uitbreiding van het aantal kleinschalige voorzieningen naar vijf locaties. Elke kleinschalige voorziening biedt in ieder geval acht plaatsen voor strafrechtelijke jongeren. Deze veertig plaatsen komen bij de capaciteit van de JJI's. De totale capaciteit in 2022 is 573 plaatsen. Dit betekent ten opzichte van de huidige situatie een afname van 180 plaatsen.

Zoals hierboven reeds gemeld wordt de kleinschalige voorziening in Amsterdam gecontinueerd en doorontwikkeld na 2019. In 2020 en 2021 wordt geïnvesteerd in twee regionale kleinschalige gecombineerde voorzieningen in respectievelijk de regio Zuid en regio Noord. In de regio Zuid wordt deze bij voorkeur gerealiseerd in Cadier en Keer daar waar de JJI gesloten is. In 2021 en 2022 starten twee kleinschalige voorzieningen in de randstad. Deze komen in Rotterdam en Den Haag, de planning is afhankelijk van de beschikbaarheid van locaties. Hiervoor treed ik in overleg met de desbetreffende gemeenten, mede vanwege het belang van een soepele overgang na verblijf in de kleinschalige voorziening. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de reeds opgedane ervaringen binnen het VIV JJ traject.

JJI Teylingereind verhuist in 2021 naar de nieuwbouw op huidige terrein, zodat de oudbouw afgestoten kan worden (in totaal 92 plaatsen). De voorbereidingen voor de verhuizing zijn reeds in gang gezet.

Te sluiten inrichtingen

Met ingang van 2020 zal JJI Via Het Keerpunt gevestigd te Cadier en Keer sluiten. Deze inrichting beschikt in totaal over 56 plaatsen. Hiervan zijn 36 plaatsen in gebruik en zijn 20 plaatsen buiten gebruik. Vervolgens zal in 2021 JJI Het Poortje Juvaid gevestigd te Veenhuizen sluiten. Deze inrichting beschikt in totaal over 72 plaatsen waarvan 44 plaatsen in gebruik en zijn 28 plaatsen buiten gebruik. Voor de regio's Noord en Zuid geldt hierbij dat er bij de afbouw van capaciteit gedeeltelijk sprake is van substitutie van aanbod en werkgelegenheid doordat in die regio's tegelijkertijd een kleinschalige instelling wordt opgestart.

De afbouw van de capaciteit van de JJI's heeft ook consequenties voor de scholen die aan de inrichtingen zijn verbonden. In overleg met de Minister voor BVOM wordt een afbouw van de inrichting en de betreffende school vorm gegeven.

Bij dit besluit heb ik de volgende afwegingen betrokken:

- Landelijke spreiding waarbij aanbod in de regio in overeenstemming is met de behoefte aan plaatsen van jeugdige delinquenten. (De afdelingen voor specifieke doelgroepen zijn hiervan uitgesloten).
- Personele gevolgen en werkgelegenheid.
- De afspraak uit het regeerakkoord dat inrichtingen buiten de Randstad zoveel mogelijk worden ontzien.
- De eisen aan de gebouwen om jeugdinrichtingen te kunnen omvormen tot toekomstige landelijke specialistische voorzieningen.

Gevolgen voor het personeel

Hoewel de sluitingen een eind maken aan de onzekerheid bij het personeel, zullen er medewerkers zijn die hun baan kwijtraken. Als gevolg van de genoemde sluitingen komen banen te vervallen bij twee JJI's: Via Het Keerpunt en Het Poortje Juvaid. Dit heeft grote impact voor betrokkenen.

Naar verwachting zal een deel van het huidige personeel straks aan de slag kunnen in de kleinschalige gecombineerde voorzieningen, die zoals aangegeven in de regio's Noord en Zuid worden gesitueerd. Daarnaast is de vraag naar pedagogisch en zorgopgeleide medewerkers op de arbeidsmarkt groot. Hierdoor hebben de medewerkers van de JJI's relatief veel kansen op de arbeidsmarkt.

De veiligheid van medewerkers en justitiabelen is en blijft van groot belang ook bij de JJI's die gaan sluiten. Daarom blijft de DJI investeren in het personeel. Er is de afgelopen twee jaar veel gedaan aan het vergroten van het vakmanschap van alle medewerkers en de ontwikkeling van leidinggevenden van de JJI's. Dit wordt voortgezet. Daarnaast wordt er in overleg met de DJI en de JJI's die niet sluiten geborgd dat het overgangstraject naar sluiting van de twee JJI's op een verantwoorde wijze zal plaatsvinden.

1.3 Sluitende aanpak nazorg

Goede nazorg draagt bij aan minder terugval in criminaliteit. De aanpassing van het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet per 1 januari 2021 regelt dat de gemeente waar een jongere vóór plaatsing in een JJI verbleef, ook na verblijf verantwoordelijk is voor de inzet van jeugdreclassering en jeugdhulp in strafrechtelijk kader. Om gemeenten te ondersteunen in hun verantwoordelijkheid voor jeugdhulp in strafrechtelijk kader en de inzet van jeugdreclassering heb ik een handreiking laten ontwikkelen over de nazorg aan jongeren. Ook heb ik een landelijk team ingesteld dat in elke jeugdhulpregio de betrokken organisaties ondersteunt bij het maken van regionale en lokale werkafspraken over nazorg en goede informatiedeling. Daarnaast wordt samen met een aantal gemeenten gewerkt aan een gerichte aanpak voor jonge plegers van ernstige misdaden (High Impact Crimes) in de vorm van een *nazorgregisseur*. Deze aanpak richt zich op vijf basisvoorwaarden: huisvesting (aansluitend op detentie), identiteitsbewijs, scholing of werk en aanpak van de financiële situatie (bijvoorbeeld door het bieden van inzicht).

1.4 Verblijf in de politiecel

De vrijheidsbeneming van een jongere begint bij de politie. Een nacht in een cel na aanhouding maakt diepe indruk. Tussen 2016 en 2018 is in een aantal arrondissementen een werkwijze getest waarbij een 'nee-tenzij' principe werd

toegepast bij de beslissing of een jonge verdachte al dan niet een nacht in de politiecel moet blijven. Deze werkwijze leidt tot een zorgvuldigere afweging of overnachting in de cel noodzakelijk is. Daarom heb ik met ketenpartners afgesproken dit 'nee-tenzij' principe landelijk te implementeren. Daarnaast is het recht op een advocaat uitgebreid, zodat de jongere rechtsbijstand houdt als hij wordt heengezonden.¹³ Hierdoor wordt voorkomen dat een jongere een nacht in cel doorbrengt om te voorkomen dat het recht op rechtsbijstand vervalt als 's avonds geen advocaat beschikbaar is.

Als een jongere 's nachts niet thuis kan verblijven kan een plek in zijn netwerk, een jeugdinrichting, kleinschalige voorziening of jeugdhulpinstelling een alternatief zijn voor de politiecel. Uit de evaluatie blijkt dat het in de praktijk niet altijd eenvoudig is om snel een geschikte plek te vinden. Met de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor de Kinderbescherming en de DJI inventariseer ik wat hierbij de knelpunten zijn en hoe we die kunnen wegnemen.¹⁴

2. BETER AANSLUITEN BIJ DE ERNST VAN HET DELICT

Belangrijkste maatregelen:

- Aanpassing wegingskaders adolescentenstrafrecht.
- Verduidelijken voorwaarden van de jeugd-TBS.

2.1 Beter toeleiding naar adolescentenstrafrecht

Bij jongvolwassenen, van 18 tot en met 23 jaar, kan het adolescentenstrafrecht worden toegepast. Jongeren die minder ver zijn in hun ontwikkeling, waarbij meer effect te verwachten is van een intensievere behandeling, krijgen interventies uit het jeugdstrafrecht opgelegd en worden in een JJI geplaatst.

Uit onderzoek van het WODC blijkt dat de huidige wegingskaders, waarmee het OM, het NIFP en de reclassering afwegen of een jongvolwassene in aanmerking komt voor het jeugdstrafrecht niet eenduidig zijn.¹⁵ Het WODC onderzoekt op mijn verzoek hoe dit beter kan op basis van de laatste wetenschappelijke inzichten rond 'onvoltooide ontwikkeling', zodat deze wegingskaders aangepast kunnen worden.

Uit het onderzoek blijkt bovendien dat al vroeg in het strafproces een afweging gemaakt wordt over de eventuele toepassing van het adolescentenstrafrecht, terwijl er dan nog weinig informatie beschikbaar is. Daarom ondersteun ik twee pilots die als doel hebben om verdachten die voor de toepassing van het adolescentenstrafrecht in aanmerking komen, eerder te herkennen.

Tot slot wordt ingezet op het passend maken van de bejegening en begeleiding van jongvolwassenen voor wat betreft zorg, onderwijs- en arbeidsaanbod in de jeugd- en penitentiaire inrichtingen. De inzet is gericht op wederzijdse uitwisseling van kennis en expertise onder meer op het gebied van arbeidstoeleiding, interventies en het orthopedagogisch leefklimaat. Afgelopen jaar is gestart met het testen van deze aanpak in de vorm van een pilot.¹⁶

¹³ Kamerstukken II 2018/19, 35116, 7.

¹⁴ Hiermee doe ik de toezegging gestand die ik tijdens het algemeen overleg justitiële jeugd op 5 april 2018 heb gedaan aan lid Van Toorenburg (CDA).

¹⁵ *Adolescentenstrafrecht, Kenmerken van de doelgroep, de strafzaken en de tenuitvoerlegging en De toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen in de praktijk, Een procesevaluatie van het adolescentenstrafrecht*, Den Haag: WODC 2018.

¹⁶ Hiermee geef ik invulling aan de motie van het lid Van Toorenburg (CDA): Kamerstukken II 2017/18, 28741 nr. 45.

2.2 Een passende reactie bij zeer ernstige delicten

De nadruk die in het jeugdstrafrecht ligt op opvoeding en behandeling om recidive te voorkomen kan bij ernstige delicten op gespannen voet staan met de behoefte aan genoegdoening. De maximale detentieduur is immers lager dan bij volwassenen, terwijl het leed voor een slachtoffer of nabestaanden niet minder groot is. Uw Kamer heeft mij daarom gevraagd de maximale detentieduur voor minderjarigen te heroverwegen.

Bij jongeren gaan we ervan uit dat hun ontwikkeling nog is bij te sturen. Het gunnen van een tweede kans telt dan ook zwaarder dan bij volwassenen. Ook bij zeer ernstige delicten blijft het van belang te kijken naar de toekomst van de dader en het risico op herhaling. Uit literatuuronderzoek kunnen we belangrijke lessen leren. Hoewel uit een enkel onderzoek blijkt dat detentie na een levensdelict tot een lagere recidivekans kan leiden, is het bewijs voor de negatieve effecten van detentie op recidive overtuigender. Doordat (langdurige) detentie ten koste gaat van sociale relaties, opleiding en werk, vermindert het de binding met de samenleving.¹⁷ Dit leidt uiteindelijk juist tot een hogere kans op recidive.

Tegelijkertijd zijn er gevallen waarbij het noodzakelijk is een jongere die een ernstig delict heeft gepleegd langdurig te behandelen omdat het risico bestaat op herhaling. Voor die gevallen is de maatregel 'Plaatsing in een Inrichting voor jeugdigen' (PIJ-maatregel/jeugd-TBS) bedoeld. Deze maatregel duurt maximaal zeven jaar en kan daarna worden omgezet in volwassenen-TBS als de veiligheid van de maatschappij daarom vraagt. In combinatie met de mogelijkheid om bij 16- en 17-jarigen het volwassenenstrafrecht toe te passen, is het stelsel daarmee toegerust met een passende reactie op zeer ernstige delicten. Alles afwegende zie ik geen noodzaak om de detentieduur voor 12- tot 18-jarigen te verhogen.

Het is wel van belang dat de PIJ-maatregel ook daadwerkelijk wordt opgelegd als dat nodig is. Hierbij moet doorslaggevend zijn of een stoornis leidt tot een grote kans op herhaling waarmee de veiligheid van de samenleving in het geding komt. De wettelijke vormgeving van de PIJ-maatregel wordt nu als ontoegankelijk en ingewikkeld ervaren.¹⁸ Ik heb een wetsvoorstel in voorbereiding om de voorwaarden waaronder de maatregel kan worden opgelegd, te verduidelijken. Daarbij acht ik van belang dat het oordeel over de vraag of er sprake is van een stoornis, uiteindelijk aan de rechter is voorbehouden. Dit is ook zo wanneer de gedragsdeskundige adviezen op dit punt niet eenduidig zijn. In zijn oordeel betreft de rechter, naast het belang van de jongere, nadrukkelijk de veiligheid van de samenleving. In de voorbereiding van het wetsvoorstel ga ik met justitiepartners en experts in gesprek over de wijze waarop het wettelijk kader verduidelijkt kan worden.¹⁹

Strafrecht bij jonge daders

De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming adviseert verhoging van de minimumleeftijdsgrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid van 12 naar 14 jaar.²⁰ Voor 12- en 13-jarigen is het OM al terughoudend met het gebruik van strafrecht vanwege hun beperkte(re) vermogen om de consequenties van hun gedrag te overzien en het strafproces te volgen. Zij plegen hoofdzakelijk lichte

¹⁷ *Het nut van vasthouden*, Arnhem: Bureau Beke, 2018. Hiermee doe ik de toezegging gestand die ik tijdens het algemeen overleg justitiële jeugd op 5 april 2018 heb gedaan aan het lid Van Oosten (VVD).

¹⁸ Met diverse rechterlijke beslissingen is hiervoor aandacht gevraagd. Onder meer de beslissing van de penitentiaire kamer in het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 1 oktober 2015 (nr. PIJ P15/0154) en het arrest van de Hoge Raad van 11 oktober 2016 (ECLI:NL:HR:2016:2297).

¹⁹ Zie ook *Kamerstukken II 2018/19, 29452, 229* voor een wetswijziging van de TBS-maatregel.

²⁰ *Verhoging strafrechtelijke minimumleeftijd in context. Advies over verhoging van de strafrechtelijke minimumleeftijd en het belang van goede jeugdhulp*, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2017.

delicten die in de meeste gevallen buiten het strafrecht worden afgedaan. Toch komt het voor dat 12- en 13-jarigen ernstige delicten plegen, waarbij een strafrechtelijke interventie nodig is om herhaling te voorkomen. De leeftijdsgrens van 12 jaar is eveneens in overeenstemming met het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). Ik wil daarom de mogelijkheid behouden om bij ernstige delicten strafrechtelijk te kunnen ingrijpen en zal de leeftijdsgrens voor strafrechtelijke vervolging dan ook niet verhogen.

3. SNELLER EN CONSEQUENTER REAGEREN

Belangrijkste maatregelen:

- Nieuwe normen voor de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen.
- Meer gebruik van de elektronische enkelband.
- Consequenter handhaven van overtreden bijzondere voorwaarden.

3.1 Nieuwe normen voor doorlooptijden

De doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen zijn in 2001 vastgelegd in de zogenoemde Kalsbeeknormen.²¹ Die normen halen we in iets meer dan de helft van de zaken. Om de doorlooptijden te versnellen zijn met ketenpartners in alle arrondissementen versnellende en vertragende factoren in kaart gebracht en goede voorbeelden, zoals extra jeugdzittingen, landelijk gedeeld. De tegenvallende cijfers blijken onder andere te komen doordat de normen niet meer aansluiten op de huidige werkprocessen. Ik zal daarom samen met de ketenpartners nieuwe normen opstellen. Voor de zomer van 2020 informeer ik u over de voortgang.²²

3.2 Strenger controleren en handhaven van voorwaarden

De bijzondere voorwaarden die worden opgenomen in een strafrechtelijke beslissing, zoals jeugdhulp of een contactverbod, richten zich op de vermindering van het recidiverisico bij de jongere en op de bescherming van slachtoffers. Naleving met goede controle is daarom van belang. In pilots is daarvoor elektronisch toezicht door middel van een enkelband ingezet bij minderjarige (veel)plegers van zogenoemde High Impact Crimes. Op basis van de procesevaluatie van het WODC en de ervaringen van deelnemers wil ik het gebruik van elektronisch toezicht bevorderen door het op te nemen in het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen.²³ Ook komt er voorlichting, zowel voor ketenpartners als voor jongeren en hun ouders.

Naast een strengere controle wil ik ook consequentere handhaving als een opgelegde voorwaarde niet (geheel) wordt nagekomen. Consequente handhaving vergt een nauw samenspel tussen de jeugdreclassering, het OM en de rechtspraak. Na de melding bij het OM moet een terugmelding binnen één maand op zitting komen. Ik maak hierover procesafspraken met de ketenpartners.²⁴

3.3 Tijdige inzet hulp en begeleiding

Het is van belang dat de jeugdhulp die een rechter oplegt zonder vertraging beschikbaar komt. Dit is helaas niet altijd de realiteit.²⁵ Vanuit het programma Zorg voor de Jeugd verschijnt na de zomer een factsheet voor gemeenten over hun verantwoordelijkheden en een aangepaste leergang voor medewerkers van gemeenten over de inkoop van jeugdhulp voor de forensische doelgroep. Daarnaast is voor de beschikbaarheid en tijdige inzet van passende jeugdhulp een goed regionaal samenspel van betrokken partners noodzakelijk. Er moeten

²¹ Kamerstukken II 2000/01, 27400 VI, 60.

²² Hiermee geef ik uitvoering aan deel 2 van de motie van Raemakers (D66) en Kuiken (PvdA), Kamerstukken II 2017/18, 28741, 49.

²³ *Verscherpt toezicht minderjarige plegers van High Impact Crimes*, Amsterdam: NSCR 2018.

²⁴ *Jeugdreclassering - Vakmanschap binnen kaders*, Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid 2017.

²⁵ Kamerstukken II 2018/19, 34880, 12.

daarom in iedere regio heldere werkafspraken zijn over deze samenwerking, het bespreken van knelpunten en het escaleren van casuïstiek. In die regio's waar dat nog niet het geval is, heb ik met de Raad voor de Kinderbescherming afgesproken dat deze hiervoor het initiatief neemt. Tot slot laat ik onderzoek uitvoeren om beter inzicht te krijgen in de mechanismen in het stelsel rondom de advisering en uitvoering van in strafrechtelijk kader verplichte jeugdhulp. Dit onderzoek zal in het najaar van 2019 starten. Op basis hiervan bezie ik of en welke aanvullende maatregelen nodig zijn om jeugdhulp tijdig beschikbaar te hebben voor jongeren die een strafbaar feit hebben gepleegd.

Schorsen, tenzij

Het hierboven genoemde onderzoek heeft raakvlakken met de motie van de leden Raemakers (D66) en Kuiken (PvdA) om alternatieve pedagogische instrumenten te onderzoeken voor het stelsel van 'schorsen, tenzij'.²⁶ Bij voorlopige hechtenis maakt het uitgangspunt 'schorsen, tenzij' een kader mogelijk voor behandeling en begeleiding nog voordat de jeugdige is veroordeeld. Uit het proefschrift van mr. dr. Yannick van den Brink blijkt dat rechters de gronden voor voorlopige hechtenis soms ruim interpreteren, om de inzet van hulp en begeleiding mogelijk te maken.²⁷ Ik heb in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering alternatieven voor dit stelsel onderzocht en aan de ketenpartners voorgelegd. Daaruit is gebleken dat het beschikbaar stellen van zogenoemde 'vrijheidsbeperkende maatregelen' in plaats van de schorsende voorwaarden bij voorlopige hechtenis, niet op steun kan rekenen. Een daarbij geuit bezwaar is dat een dergelijk stelsel voor wat betreft in te zetten zorg, hulp en begeleiding een aanzuigende werking heeft. De tijdige inzet van hulp en begeleiding is al onderwerp van bredere inspanningen om jeugdhulp en de aansluiting van de jeugdwet op het jeugdstrafrecht beter te organiseren. Hierbij zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de invulling van zorg. Ik vind het niet wenselijk om vooruitlopend op verbeteringen van het nieuwe stelsel deze zorg in het jeugdstrafrecht afzonderlijk te gaan organiseren. Dergelijke inspanningen zouden haaks staan op de decentralisatie.

4. MEER INTERVENTIEMOGELIJKHEDEN

Belangrijkste maatregelen:

- Verplicht financieel toezicht.
- Beter gebruik herstelrecht.
- Specifieke aanpak cybercrime.
- Halt-interventie voor jongvolwassenen.

4.1 Verplicht financieel toezicht

Financieel toezicht zorgt ervoor dat jongeren verplichtingen zoals het betalen van een geldboete of schadevergoeding nakomen en beter met geld leren omgaan. Uw Kamer heeft mij gevraagd om ook verplicht financieel toezicht mogelijk te maken bij veroordeelde jongeren.²⁸ De wet blijkt reeds de ruimte te bieden om verplicht financieel toezicht op te leggen als bijzondere voorwaarde. Daarom ben ik binnen het project 'financieel toezicht' pilots en onderzoek gestart om deze aanpak met bijbehorende begeleiding vanuit de (jeugd)reclassering te ontwikkelen en de toepassing ervan te stimuleren.

Een beperkte groep jongeren vergaart met criminele activiteiten een substantieel vermogen. Tegen deze achtergrond wordt in een aantal steden zoals Rotterdam

²⁶ Kamerstukken II 2017/18, 28741, 49 deel 1.

²⁷ Y.N. van den Brink, *Voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht. Wet en praktijk in het licht van internationale en Europese kinder- en mensenrechten* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2018.

²⁸ Kamerstukken II 2017/18, 28741, 47.

en Amsterdam gewerkt met het afpakken van onverklaarbaar verkregen vermogen.²⁹ Deze aanpak wordt lokaal vormgegeven en valt onder het lokale gezag. Het zijn goede initiatieven want misdaad mag ook voor jongeren niet lonen. De politie deelt de goede voorbeelden van deze aanpak intern, zodat die kunnen worden benut bij nieuw op te zetten aanpakken van onverklaarbaar verkregen vermogen.³⁰

4.2 Aanpak jonge cyberdelinquenten

De huidige interventies spelen nog onvoldoende in op nieuwe, online vormen van criminaliteit, waarbij jongeren steeds vaker betrokken zijn.³¹ Er zijn inmiddels enkele experimentele interventies beschikbaar voor jonge cyberdelinquenten, zoals bijvoorbeeld de Halt-interventie voor sexting 'Respect online' en het straftraject 'Hackright' voor jeugdige hackers. Ook worden enkele leerstraffen geschikt gemaakt voor deze doelgroep. Daarnaast wordt op mijn verzoek de OM-richtlijn en het kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt, aangevuld met richtlijnen en strafmaten voor jeugdige cyberdelinquenten.

4.3 Beter gebruik van herstelrecht

Het is belangrijk dat bij iedere jeugdstrafzaak wordt overwogen of deze zich leent voor een herstelrechtelijke modaliteit, zoals bemiddeling of mediation. Daarom maak ik samen met alle relevante partijen een overzicht van de herstelvoorzieningen die in de fase tussen aangifte en tenuitvoerlegging beschikbaar zijn.³² Voor mediation in strafzaken heb ik structurele financiering vrijgemaakt.³³ Op basis van dit overzicht komt er goede voorlichting voor de betrokken professionals, het slachtoffer, de jongere en zijn ouders.

4.4 Halt voor jongvolwassenen

Ruim de helft van de jongvolwassenen (tussen de 18 en 23 jaar) die een strafbaar feit pleegt, komt voor het eerst met justitie in aanraking.³⁴ Deze zaken worden nu vaak afgedaan met een boete, beleidssepot of korte taakstraf. Voor jongvolwassenen die voor het eerst een licht vergrijp plegen, nog naar school gaan, bij hun ouders wonen en/of een licht verstandelijke beperking hebben, is een meer gerichte interventie mogelijk effectiever. In het kader van een pilot zullen zij daarom een interventie aangeboden krijgen gericht op bewustwording van het strafbare gedrag en gedragsalternatieven en aandacht voor het slachtoffer. In deze pilot wordt de zaak geseponeerd nadat de dader succesvol heeft deelgenomen aan een Halt-interventie.

Tot slot

Deze aanpak van jeugdcriminaliteit is niet compleet zonder oog te hebben voor het voorkomen ervan. Ik ondersteun daarom gemeenten in het realiseren van een aanbod van interventies gericht op risicjongeren ter voorkoming van ouderschap. De komende jaren wordt de effectieve interventie 'Alleen jij bepaalt wie je bent' verder doorontwikkeld.³⁵ Ook werk ik samen met gemeenten aan de

²⁹ De term 'patseraanpak' wordt in dit kader niet meer gebruikt binnen de politie, omdat het een methodiek betreft binnen de algehele aanpak van onverklaarbaar verkregen vermogen.

³⁰ Hiermee doe ik de toezegging gestand die ik tijdens het algemeen overleg justitiële jeugd op 5 april 2018 heb gedaan aan lid Van Oosten (VVD) en geef ik uitvoering aan de motie van het lid Van Oosten, *Kamerstukken II 2018/19*, 35000 VI, 33.

³¹ *Kamerstukken II 2017/18*, 28 741, 42.

³² Hiermee geef ik uitvoering aan de motie van de leden Van der Graaf (CU) en Van Nispen (SP), *Kamerstukken II 2018/19*, 35000 VI, 64.

³³ *Kamerstukken II 2017/18*, 34775-VI, 115.

³⁴ Van der Laan & Beerthuizen, *Monitor Jeugdcriminaliteit 2017*, Den Haag: WODC 2018.

³⁵ Uit recent onderzoek blijkt dat deelnemers tot drie keer minder worden veroordeeld voor strafbare feiten dan een controlegroep: J. Gubbels, C. van der Put, G.J. Stams, *Onderzoek naar de effectiviteit en programma-integriteit van 'Alleen jij bepaalt wie je bent'*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 2018.

werkwijze Integrale Persoonsgerichte Toeleiding naar Arbeid (IPTA). IPTA draagt bij aan toeleiding naar werk of school voor de doelgroep 16 tot 27 jarigen met een risicoprofiel. En met mijn ambtgenoot van VWS zet ik mij in diverse interdepartementale programma's in om meer slagvaardig te zijn bij de aanpak van multiproblematiek, kindermishandeling en huiselijk geweld en de zorg voor jongeren.³⁶

Uiteindelijk kunnen we jeugdcriminaliteit en recidive alleen terugdringen als we er met elkaar de schouders onder zetten. De bijdrage van alle betrokken partners op regionaal en landelijk niveau en een goede samenwerking in de praktijk zijn noodzakelijk. Daarvoor hebben we een gezamenlijke werkagenda opgesteld. Ik zal uw Kamer volgend voorjaar informeren over de voortgang.

Mede namens de Minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Minister voor Rechtsbescherming,

Sander Dekker

³⁶ *Geweld hoort nergens thuis, Programma aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling 2018–2021 en Programma Zorg voor de Jeugd en Verkenning regeling maatwerk bij huishoudens met multiproblematiek, Kamerstukken II 2017/18, 34880-3 en Kamerstukken II 2017/18, 28345, 31015 en 34907, 185 en Kamerstukken II 2018/19, 34477, 63.*