

Vergaderjaar 2023–2024

28 741

Jeugdcriminaliteit

Nr. 112

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2024

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van een aantal zaken met betrekking tot de justitiële jeugd. Daarbij zal ik ingaan op:

- het onderzoeksrapport «Ontwikkelingen in ernstig geweld door jeugdigen» van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC);
- de toezeggingen naar aanleiding van het notaoverleg over de initiatiefnota van het lid Verkuijlen (VVD) (Kamerstuk 36 261) over de aanwas van jongeren in de criminaliteit «Opvoeden die handel» van 16 oktober 2023 (hierna: notaoverleg Verkuijlen) (Kamerstuk 36 261, nr. 11);
- toezicht op jeugdige zedendelinquenten, en;
- het arbeidstrainingscentrum «Buitenloods».

Onderzoeksrapport Ontwikkelingen in ernstig geweld door jeugdigen

Zoals ik in mijn voortgangsbrief justitiële jeugd van 23 oktober 2023 heb aangegeven, heb ik onderzoek laten doen naar de ontwikkelingen omtrent ernstig geweld door jeugdigen in de periode 2010 tot en met 2021.¹ Op 7 december 2023 heb ik het betreffende onderzoeksrapport aan uw Kamer aangeboden.² Het onderzoek is uitgevoerd door het WODC. Het betreft een verdiepingsonderzoek in het kader van de Monitor Jeugdcriminaliteit (MJC). De MJC is een doorlopend onderzoek, waarbij op basis van registraties bij politie en justitie en op basis van zelfrapportage door

¹ Kamerstukken II 2022/23, 28 741, nr. 109.

² Kamerstukken II 2022/23, 28 741, nr. 110.

jeugdigen trends in kaart worden gebracht. Op 4 september jl. heb ik uw Kamer ook al twee deelrapporten aangeboden die deel uitmaken van de MJC.³

Achtergrondinformatie

Om adequaat justitieel beleid te kunnen voeren tegen jeugdcriminaliteit is kennis over de ontwikkelingen van het fenomeen «ernstige geweldscriminaliteit door jeugdigen» en onderdelen daarvan nodig. De afgelopen jaren is er veel aandacht voor ernstige geweldscriminaliteit onder jeugdigen in Nederland. Veronderstelde verjonging en verharding van de jeugdcriminaliteit en in het bijzonder de ontwikkeling van ernstig geweld is regelmatig in het nieuws en heeft ook politieke aandacht. In dit MJC-onderzoek wordt de ontwikkeling van de ernstige geweldsdelicten onder jeugdigen nader onderzocht om hier meer inzicht in te krijgen en om na te gaan of de zorgen over dit fenomeen terecht zijn. Om de ontwikkelingen in de ernstige geweldscriminaliteit onder jeugdigen betrouwbaar en volledig in beeld te krijgen, is gebruik gemaakt van meerdere methoden en gegevensbronnen, namelijk zowel politie- en justitieregistraties als «zelfrapportage» door jeugdigen.⁴

Conclusies onderzoeksrapport

- De geregistreerde geweldscriminaliteit onder jeugdigen is in de periode 2010 tot en met 2021 bijna gehalveerd. Door de nóg grotere daling in de geregistreerde jeugdcriminaliteit als totaal in die periode, kan het lijken dat de geweldsproblematiek heftiger is geworden, maar er is dus wel degelijk sprake van een flinke afname van de geweldscriminaliteit gedurende het afgelopen decennium.
- In het recente verleden, van 2018 tot en met 2021, is sprake van een toename van ernstig geweld door minderjarige jongens. Het betreft daarbij de delicten zware mishandeling en doodslag.
- De stijging tussen 2018 en 2021 concentreert zich bij daders in de vier grote steden (G4).
- Cijfers van het OM over 2022 laten weer een daling zien van het aantal zaken tegen jeugdigen vanwege een ernstig misdrijf.⁵
- De onderzoekers melden dat het bij de geregistreerde geweldscriminaliteit voor het overgrote deel (meer dan 80%) gaat om pogingen tot het plegen van een dergelijk delict, en dat deze verhouding door de jaren heen relatief constant is.
- In de zelfgerapporteerde geweldscriminaliteit over de periode 2010 tot en met 2020 is een daling te zien. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat zelfrapportage-onderzoek ernstig geweld slechts in beperkte mate in beeld brengt vanwege sociale wenselijkheid en selectieve non-respons bij de beantwoording.
- De onderzoekers geven aan dat de concentratie van de ernstige geweldsproblematiek met name vraagt om beleid gericht op risicogroepen en risicogebieden, waarbij onder andere gekeken kan worden naar de G4-steden.

³ Dit betreft een deelrapport over jeugdige verdachten van 2010 tot 2023 en een deelrapport over jeugdige strafrechtelijke daders en de opgelegde sancties van 2000 t/m 2021: Kamerstukken II 2022/23, 28 741, nr. 107. De inhoudelijke beleidsreactie is aangeboden op 23 oktober: Kamerstukken II 2022/23, 28 741, nr. 109.

⁴ Sinds 1986 verricht het WODC twee- à driejaarlijks onderzoek onder een doorsneegroep van Nederlandse jongeren in de leeftijd van twaalf tot en met zeventien jaar met als doel inzicht te krijgen in het door jongeren zelf gerapporteerde delinquente gedrag en de trends die zich daarin in de loop der jaren voordoen. Een voordeel van de zelfrapportage van delicten is dat deze informatie niet onderhevig is aan opsporingsactiviteiten van de politie. Ook jongeren die niet met de politie in aanraking zijn gekomen en jongeren die geen delicten hebben gepleegd worden ondervraagd.

⁵ Jaarbericht OM 2022 (bijlage bij Kamerstuk 28 844, nr. 267).

Het rapport geeft een genuanceerd beeld van de ontwikkelingen in de ernstige geweldscriminaliteit onder jeugdigen. Dit is van belang in verband met het te voeren beleid en de politieke discussie over dit onderwerp. Het is goed om vast te kunnen stellen dat de afnemende trend van ernstige geweldscriminaliteit door lijkt te zetten. Dat deze afname minder snel gaat dan de algehele afname van de jeugdcriminaliteit is iets om in de gaten te houden, want het kan wijzen op een toename van risicofactoren die het plegen van ernstige geweldsdelicten in de hand werken. In hoeverre hiervan sprake is en om welke risicofactoren het gaat, is op basis van dit onderzoek niet te zeggen. Dit jaar laat ik nader onderzoek doen naar de gepercipieerde verharding van de jeugdcriminaliteit, dat meer zicht kan bieden op omstandigheden en plegers van ernstig geweld.

Daarnaast geef ik opvolging aan de aanbeveling om beleid te richten op risicogroepen en risicogebieden waaronder die in de G4. Bij de preventie-aanpak van (ondermijnende) jeugdcriminaliteit, Preventie met gezag, wordt een dergelijke gerichte aanpak gevolgd met bijzondere aandacht voor kwetsbare wijken en risicojongeren. Dit onderzoek levert daarmee tevens een aanvullende onderbouwing voor dit beleid. De preventie-aanpak Preventie met gezag wordt de komende jaren gecontinueerd.

Toezeggingen notaoverleg initiatiefnota Verkuijlen

Ik heb tijdens het debat over de initiatiefnota van het lid Verkuijlen toegezegd om het voorstel tot uitbreiding van de ouderaansprakelijkheid nader te bekijken en om de last onder dwangsom bij strafbaar gedrag van jongeren te onderzoeken. Tot slot heb ik toegezegd om uw Kamer aan het einde van 2023 nader te informeren over de voortgang van de werkagenda «Strafrechtketen LVB-proof».⁶

Uitbreiding ouderaansprakelijkheid

Het lid Verkuijlen (VVD) heeft in zijn initiatiefnota «Opvoeden die handel» onder andere verzocht om de civiele ouderaansprakelijkheid uit te breiden met twee jaar.⁷ Momenteel zijn ouders schuldaansprakelijk voor kinderen tot en met 15 jaar; het voorstel is om ouders schuldaansprakelijk te maken voor kinderen tot en met 17 jaar.⁸

In de kabinetsreactie op deze initiatiefnota van 20 maart 2023 heb ik hierover opgemerkt dat bij het in aanmerking nemen van dit voorstel beleidsmatige vragen dienen te worden beantwoord.⁹ De kern van deze vragen is of het voorstel daadwerkelijk geschikt is om het beoogde doel te bereiken. De verhouding tussen ouder en kind én die tussen ouder en verzekeraar zijn daarbij van belang. Ik heb aangegeven mij nader te willen beraden op dit voorstel en hier uiterlijk eind 2023 op terug te zullen komen. Mede op basis van gesprekken met de RvdK en de jeugdreclassering concludeer ik dat uitbreiding van de civiele ouderaansprakelijkheid

⁶ Toezegging bij Initiatiefnota Verkuijlen over de aanwas van jongeren in de criminaliteit: «Opvoeden die handel» (TZ202310-149).

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 261, nr. 2.

⁸ In de initiatiefnota wordt gesproken van het verhogen van de «risicoaansprakelijkheid». De heer Verkuijlen doelde echter op «schuldaansprakelijkheid», zo heeft hij aangegeven tijdens een gesprek met ambtenaren van het Ministerie van JenV op 11 mei 2023. Het verschil is dat schuldaansprakelijkheid niet van toepassing is als ouders aannemelijk kunnen maken dat zij er niets aan hebben kunnen doen. Bij risicoaansprakelijkheid zijn ouders altijd aansprakelijk voor de schade die hun kind veroorzaakt.

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 261, nr. 3.

waarschijnlijk onvoldoende zal bijdragen aan het vergroten van de ouderbetrokkenheid bij strafbaar gedrag van hun kinderen, om daarmee op te wegen tegen de nadelen die een dergelijke uitbreiding van de ouderaansprakelijkheid met zich meebrengt. Hieronder licht ik mijn standpunt toe.

Het uitbreiden van de schuldaansprakelijkheid van ouders, waarbij zij aansprakelijk zouden zijn voor kinderen tot en met 17 jaar, kan een extra prikkel vormen voor ouders van kinderen in de leeftijd van 16 en 17 jaar om delinquent gedrag van hun kind te voorkomen. De aanname hierbij is dat ouders in staat zijn om het gedrag van hun kinderen te beïnvloeden. Voor alle ouders geldt echter dat de mogelijkheid om corrigerend op te treden afneemt naarmate kinderen ouder worden. De wetgever heeft daarom een aflopende mate van aansprakelijkheid voor ouders opgenomen. Risicoaansprakelijkheid, waarbij ouders in alle gevallen verantwoordelijk zijn voor geleden schade, is van toepassing bij kinderen tot en met 13 jaar. Schuldaansprakelijkheid, waarbij de ouderaansprakelijkheid gekoppeld is aan de verwijtbaarheid van de ouders, geldt voor kinderen van 14 en 15 jaar. Personen vanaf 16 jaar zijn volledig zelf aansprakelijk voor veroorzaakte schade.

De door het lid Verkuijlen beoogde uitbreiding van de schuldaansprakelijkheid brengt met zich mee dat (ook) ouders van kinderen van 16 en 17 aannemelijk zullen moeten maken dat ze de veroorzaakte schade door hun kind niet konden voorkomen. Dit zal onbedoeld ook welwillende ouders treffen, omdat niet alle ouders de inzet die van hen als ouder verwacht mag worden voldoende voor het voetlicht zullen weten te brengen, terwijl hun invloed op 16- en 17-jarigen over het algemeen beperkt zal zijn.

Ook de rol van de aansprakelijkheidsverzekeraar is relevant voor het gedane voorstel. Als ouders aansprakelijk worden gesteld en zijn verzekerd, wat voor ruim 90 procent van de huishoudens geldt,¹⁰ dan zullen de verzekeraars de schade die een kind heeft veroorzaakt vaak moeten vergoeden. Aansprakelijkstelling van ouders kan in dat geval niet leiden tot de bedoelde prikkel om criminaliteit te voorkomen.

Tot slot speelt de juridische praktijk van aansprakelijkstelling een rol voor het te verwachten effect van uitbreiding van civiele ouderaansprakelijkheid. Ouders kunnen alleen aansprakelijk gesteld worden in een civiele schadevergoedingsprocedure, niet als de schadeclaim onderdeel uitmaakt van een strafzaak. In geval van een strafzaak kan een slachtoffer zich in een strafproces voegen, waarbij de schadeclaim (die civielrechtelijk van aard is) wordt meegenomen in de uitspraak van het strafproces. Daarbij doet de rechter enkel uitspraak over de aansprakelijkheid van de (minderjarige) verdachte, niet over de aansprakelijkheid van diens ouders. Er is dus een civiele schadevergoedingsprocedure vereist om ouders aansprakelijk te kunnen stellen; in het geval dat er al een strafzaak loopt is daar voor een slachtoffer meestal geen aanleiding meer toe. Civiele procedures worden doorgaans alleen aangespannen in geval van complexe schades zoals letselschade, of bij schade geleden door rechtspersonen. In een groot deel van de situaties waarbij een minderjarige schade veroorzaakt, wordt er dus überhaupt geen uitspraak gedaan over eventuele aansprakelijkheid van ouders omdat de schadeclaim onderdeel uitmaakt van een strafzaak. Gegeven de bovenstaande overwegingen zie ik geen aanleiding om in te grijpen in de bestaande mogelijkheden voor civiele aansprakelijkstelling van ouders.

¹⁰ Ipsos marktonderzoek, 2022.

Een ander voorstel dat de heer Verkuijlen in zijn initiatiefnota noemt om ouderbetrokkenheid te stimuleren, is de inzet van de last onder dwangsom door gemeenten in geval van herhaald strafbaar gedrag. Hij verzoekt de toepassing hiervan door gemeenten, die deze last onder dwangsom kunnen opnemen in de Algemene Plaatselijke Verordening, te stimuleren. Daarbij pleit hij tevens voor het opstellen van kaders in samenwerking met de gemeenten, zoals het bepalen van het type delicten dat zich leent voor de last onder dwangsom en de waarborgen voor een prudente uitvoering.

Bij het ontwikkelen van kaders voor de juiste inzet van de last onder dwangsom bij wapenbezit is de juridische houdbaarheid hiervan randvoorwaardelijk. Er zijn verschillende gemeenten in Nederland die reeds gebruikmaken van de last onder dwangsom om wapenbezit of ander strafbaar gedrag tegen te kunnen gaan, en er is inmiddels enige jurisprudentie beschikbaar. Zo zijn er twee verschillende uitspraken gedaan over de juridische houdbaarheid van Algemeen Plaatselijke Verordeningen van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam.¹¹ Ik beraad me momenteel op juridisch houdbare mogelijkheden voor deze inzet van de last onder dwangsom en tevens inventariseer ik ervaringen die door gemeenten reeds zijn opgedaan, om te kunnen komen tot kaders voor rechtmatige en zinvolle inzet van dit middel. Ik zal uw Kamer over de uitkomsten hiervan vóór het zomerreces informeren.

Strafrechtketen LVB-proof 2024

De werkagenda «Strafrechtketen LVB-proof» heeft als doel de recidive en het slachtofferschap bij mensen met een Licht Verstandelijke Beperking (LVB) te verminderen/voorkomen en de instroom van deze mensen binnen de (jeugd)strafrechtketen te verkleinen.

De werkagenda beschrijft vijf doelen waarmee de omgang met LVB-problematiek in de (jeugd)strafrechtketen kan worden verbeterd: op peil brengen van de kennis over LVB bij professionals, betere samenwerking met het zorg en sociaal domein, betere signalering van een LVB en deze vaker met andere ketenpartners delen, het aanpassen van de communicatie op de doelgroep en een passend handelingsperspectief voor professionals. In 2022 is deze werkagenda verlengd tot en met 2024, omdat de (jeugd)strafrechtketen nog niet volledig is toegerust op mensen met een LVB. In bijlage 2 bij deze brief heb ik per ketenpartner op hoofdlijnen aangegeven welke resultaten in de afgelopen periode zijn geboekt.

Toezicht jeugdige zedendelinquenten

In mijn brief van 20 maart 2023 heb ik uw kamer geïnformeerd over dit thema, mede naar aanleiding van een aangenomen motie van het lid Mutluer (PvdA), waarin de regering wordt verzocht te bezien of de mogelijkheden om minderjarige zedendelinquenten voor langere tijd te volgen verruimd moeten worden (Kamerstuk 36 200 VI, nr. 119).¹² In die brief is aangekondigd dat in overleg met de betrokken partners zal worden gekeken of de huidige termijn van drie jaar Toezicht en Begeleiding voor minderjarige zedendelinquenten voldoet. Aangekondigd is dat we

¹¹ Uitspraak t.a.v. APV gemeente Amsterdam: ECLI:NL:HR:2020:1993; Uitspraak t.a.v. APV gemeente Rotterdam: ECLI:NL:RBROT:2023:2038.

¹² Kamerstukken II, 2022–2023, 28 741 nr. 94.

hierover in gesprek gaan met de drie reclasseringsorganisaties (3RO) en de jeugdreclassering.

Inmiddels hebben er gesprekken plaatsgevonden en is data-onderzoek gedaan. Uit verschillende onderzoeken (gebaseerd op politie- en justitiesystemen) blijkt dat jeugdige zedendelinquenten minimaal recidiveren op zedenrecidive (ongeveer 3%), maar wel vaak recidiveren op andere feiten (74%). Het is positief dat de cijfers met betrekking tot zedenrecidive laag zijn, maar de hoge algemene recidive geeft reden tot zorg. In de onderzoeken is nog geen rekening gehouden met online seksuele delicten die de afgelopen jaren sterk zijn toegenomen. In de gesprekken die ik met de ketenpartners heb gevoerd werd herkend dat jeugdige zedendelinquenten sporadisch recidiveren op zedendelicten en kwam naar voren dat een langere begeleiding door de (jeugd)reclassering niet direct van toegevoegde waarde wordt gezien. Het voornaamste probleem is namelijk het gebrek aan de (tijdige) beschikbaarheid van specifieke jeugdhulp voor deze doelgroep, te weten kleinschalige residentiële opvangplekken met een hoge mate van toezicht, structuur én hoog specialistische begeleiding. Het gaat om zorg, die moet starten binnen het gedwongen justitiële kader en ook daarna vaak nog langere tijd nodig is.

Om de beschikbaarheid (in het justitiële traject) te verbeteren, wordt op basis van de Hervormingsagenda Jeugdzorg de vormgeving van landelijke inkoop van onder andere deze jeugdhulp verder uitgewerkt, samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Momenteel loopt er vanuit het WODC een doelgroepenonderzoek Jeugdreclassering dat ook meer zicht gaat geven op deze doelgroep. Daarnaast is recent de Monitor Seksueel geweld tegen kinderen verschenen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel.¹³ Deze monitor geeft ook meer inzicht in jonge (potentiële) daders van seksueel kindermisbruik. Ik zal de uitkomsten van deze onderzoeken bestuderen en samen met ketenpartners bespreken welke vervolgstappen kunnen worden genomen. Ik zal uw Kamer vóór het zomerreces informeren over het vervolg.

Het arbeidstrainingscentrum «Buitenloods»

In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit (hierna: IBO) is op het gebied van arbeidstoeleiding voorgesteld om voor alle vijf JJI's een extern arbeidstrainingscentrum op te zetten.¹⁴ Op dit moment heeft alleen JJI Lelystad een dergelijke voorziening, genaamd Buitenloods. In mijn beleidsreactie op het IBO heb ik toegezegd om bij een positieve evaluatie van het arbeidstrainingscentrum Buitenloods, de uitbreiding naar meer JJI's te onderzoeken.¹⁵

De evaluatie van de Buitenloods bij JJI Lelystad was overwegend positief. Tegelijkertijd waren de resultaten, ten opzichte van de bestaande mogelijkheden tot het opdoen van werkervaring binnen de JJI's, niet

¹³ Monitor Seksueel geweld tegen kinderen 2018–2022, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Den Haag 2023

¹⁴ IBO Jeugdcriminaliteit, *Werken aan effectievere detentie van jeugdigen*, 2022 (bijlage bij Kamerstuk 28 741, nr. 92).

¹⁵ Kamerstukken II, 2022–2023, 24 587 nr. 881.

zodanig dat dit het opzetten en structureel borgen van een dergelijk extern arbeidstrainingscentrum bij elke JJI rechtvaardigt. Daarom kies ik ervoor om bij de andere JJI's niet dergelijke centra op te zetten.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind