

Vergaderjaar 2010–2011

28 741

Jeugdcriminaliteit

Nr. 17

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2011

Dit kabinet wil een veiliger Nederland. Overlast, agressie, geweld en criminaliteit moeten direct en effectief worden aangepakt. Grensoverschrijdend gedrag van risicojongeren, individueel en groepsgewijs, wordt teruggedrongen. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft u in dit kader recent geïnformeerd over de aanpak van criminele jeugdgroepen¹.

In het regeerakkoord is opgenomen dat het kabinet met voorstellen komt voor een adolescentenstrafrecht voor de groep van 15–23 jaar en een strafdienstplicht voor risicojongeren². In deze brief geef ik aan hoe ik uitvoering wil geven aan deze voornemens uit het regeerakkoord. Het kabinet neemt concrete maatregelen om de criminaliteit van risicojongeren, of ze nu 16 of 21 zijn, beter en effectiever te kunnen aanpakken. Het voorziet daarmee in een dadergerichte en samenhangende aanpak van criminele jongeren en jongvolwassenen, waarvan de instrumenten mede zullen worden ingezet voor de aanpak van criminele jeugdgroepen.

Het belang van een samenhangende strafrechtelijke aanpak van adolescenten is evident bij een blik op de criminaliteitscijfers. Jongeren en jongvolwassenen in de leeftijdsgroep van 15 tot 23 jaar zijn verantwoordelijk voor een buitenproportioneel deel van de criminaliteit. Zo blijkt uit het *Landelijk Verdachtenbeeld 2009*³ dat naar schatting een kleine 30% van alle verdachten in deze leeftijdsgroep valt. Een betere aanpak van deze groep kan zo een forse bijdrage leveren aan een veiliger Nederland. Naast de getalsmatige bijdrage van adolescenten aan de criminaliteit is investeren in een verbeterde aanpak van deze groep ook belangrijk omdat het om jongeren en jongvolwassenen gaat. Positieve effecten (geen of minder delicten, weer naar school of aan het werk) gaan bij hen nog «een leven lang» mee, en ook de maatschappij heeft zo baat bij een effectieve aanpak van adolescenten die grensoverschrijdend gedrag vertonen.

Voordat ik inga op de concrete maatregelen die ik ter uitvoering van het regeerakkoord neem, schets ik de wetenschappelijke kennis die relevant

¹ Per brief van 18 mei 2011 over het «Actieprogramma criminele jeugdgroepen».

² Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 14, blz. 33–34.

³ Korps landelijke politiediensten (2010), *Landelijk Verdachtenbeeld 2009*.

kan zijn voor de strafrechtelijke aanpak van adolescenten en sta ik kort stil bij het bestaande sanctiestelsel en hoe dat zich verhoudt tot de stelsels in enkele van de ons omringende landen.

Psychische ontwikkeling van adolescenten

Recent is veel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de hersenen en specifieke psychische functies die samenhangen met risico- en crimineel gedrag onder jongeren en jongvolwassenen. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft de wetenschappelijke inzichten op dat gebied in zijn recente advies over het jeugdstraftoepassing¹ bondig samengevat.

Onderzoek laat zien dat veel psychische functies die van belang zijn voor de totstandkoming van maatschappelijk gewenst gedrag pas na het 20^{ste} jaar tot volledige ontwikkeling komen. Het gaat daarbij onder andere om het afremmen van impulsen, het overzien van de rekening houden met lange termijn consequenties, het reguleren van de emoties en de ontwikkeling van empathisch vermogen. Gezien het gegeven dat deze functies bij adolescenten nog niet volgroeid zijn, komt grensoverschrijdend gedrag en criminaliteit juist bij adolescenten relatief vaak voor. Daar komt bij dat jongeren en jongvolwassenen met (licht) verstandelijke beperkingen (LVB) sterk oververtegenwoordigd zijn in de groep die met politie en justitie in aanraking komt². De jongvolwassenen in deze LVB-doelgroep zijn weliswaar juridisch volwassen, maar functioneren op cognitief en sociaal vlak vaak op een veel lager niveau dan volwassenen.

De RSJ pleit in zijn rapport voor het inzetten van vroegtijdige, goede screening en diagnostiek om zo onderscheid te kunnen maken tussen «fasegebonden» gedrag van jongeren die (in de adolescentiefase) een of twee keer (licht) grensoverschrijdend gedrag vertonen en jongeren waarbij zich al op jonge leeftijd een criminele carrière ontwikkelt. Screening en diagnostiek zijn ook nodig om snel inzicht te krijgen in welke behandeling en begeleiding nodig is om crimineel gedrag te kunnen stoppen.

De RSJ stelt verder dat de sanctie die nodig is als reactie op grensoverschrijdend gedrag, passend én effectief dient te zijn: dat betekent consequent, zo snel mogelijk, begrijpelijk, voldoende intensief en in het teken van het afkeuren van negatief en het belonen van positief gedrag. Ik deel deze uitgangspunten voor het opleggen en invullen van sancties en betrek ze bij de invoering van het adolescentenstrafrecht. Deze uitgangspunten staan voor een belangrijk deel reeds aan de basis van het bestaande sanctiepakket en de bestrijding van jeugdcriminaliteit. Met de invoering van een adolescentenstrafrecht zullen ze een bredere toepassing krijgen.

De RSJ doet in zijn advies de aanbeveling om te komen tot de inrichting van een jongvolwassenenstrafrecht. Anders dan het kabinet voorstaat, gaat de Raad hierbij uit van de inrichting van een afzonderlijk strafrecht voor jongeren in de leeftijd van 18 tot 24 jaar. Voor 16- en 17-jarigen, zou volgens de Raad uitsluitend het jeugdstraftoepassing toegepast moeten worden. Dit zou neerkomen op de inrichting van een afzonderlijk stelsel naast het jeugdstraftoepassing en het strafrecht voor volwassenen. De voorkeur van het kabinet gaat echter uit naar de inrichting van een adolescentenstrafrecht via een systeem met flexibele leeftijdsgrenzen. Daarin kan, meer dan in een systeem met vaste leeftijdsgrenzen, optimaal rekening worden gehouden met de ontwikkelingsfase waarin adolescenten zich bevinden en met de genoemde LVB-problematiek van jongvolwassenen. Bovendien zou door het toevoegen van een afzonderlijke strafrechtscategorie voor

¹ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2011), *Jeugdstraftoepassing toekomstbestendig!*

² Zo blijkt uit een intern onderzoek van DJI dat bijna 40% van de pij-jongeren zwakbegaafd (IQ lager dan 85) of verstandelijk beperkt (IQ lager dan 70) is.

jongvolwassenen een extra leeftijdsgrens ontstaan in het strafrecht. Ik licht de voorkeur van het kabinet voor een flexibel stelsel hieronder verder toe.

Het sanctiestelsel voor jongvolwassenen

Het Nederlands sanctiestelsel voor jeugdigen en volwassenen is een stelsel met flexibele leeftijdsgrenzen bij de overgang van jeugd naar volwassenheid. De bovengrens van het Nederlandse jeugdstrafrecht ligt bij 18 jaar, maar deze grens ligt niet vast. In het Nederlandse systeem kan het gewone strafrecht worden toegepast als de persoonlijkheid van de minderjarige (mits 16 of 17 jaar ten tijde van het plegen van het delict), de ernst van het feit, of de omstandigheden waaronder dit feit is begaan daartoe aanleiding geven. Andersom kan op jongvolwassenen (tot 21 jaar ten tijde van het plegen van het delict) het jeugdstrafrecht worden toegepast als de persoonlijkheid van de jongvolwassene of de omstandigheden waaronder het feit is begaan daarvoor aanleiding geven. Ook andere Europese landen waaronder België, Frankrijk en Engeland, hanteren net als Nederland een flexibel stelsel¹.

Een aantal Europese landen kent deze flexibiliteit niet en hanteert vaste leeftijdsgrenzen in het strafrecht. In landen als Oostenrijk en Duitsland waar een vaste bovengrens van 18 jaar voor het jeugdstrafrecht geldt, is berechting volgens het gewone strafrecht voor minderjarigen niet mogelijk. In dit model kent het jeugdstrafrecht zeer hoge strafmaxima voor zeer ernstige feiten. Zo kan in Duitsland in bepaalde gevallen 10 jaar jeugddetentie worden opgelegd; in Oostenrijk 15 jaar¹. Voor de jongvolwassenen geldt in deze landen een apart strafrecht naast het jeugdstrafrecht en het gewone strafrecht. De strafmaxima zijn hierbij milder dan in het gewone strafrecht. Op die manier wordt in deze landen in het strafrecht rekening gehouden met de ontwikkelingsfase waarin de jongvolwassene zich bevindt.

Tot de inrichting van een afzonderlijk stelsel voor jeugdstrafrecht verplicht het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). Ook dit verdrag gaat in beginsel uit van een leeftijdsgrens van 18 jaar (artikel 1 IVRK). Het verdrag verplicht ertoe bij de inrichting van het stelsel rekening te houden met de leeftijd van het kind, met de wenselijkheid van het bevorderen van de herintegratie van het kind en van de aanvaarding door het kind van een opbouwende rol in de samenleving (artikel 40 IVRK). Vrijheidsbeneming geldt daarbij als ultimum remedium en kan alleen voor een zo kort mogelijke duur worden toegepast (artikel 37 IVRK).

Aanpak van adolescenten

Het kabinet kiest ervoor de strafrechtelijke aanpak van de groep adolescenten van 16 tot 23 jaar gestalte te geven binnen een flexibel systeem van leeftijdsgrenzen. Dit flexibele systeem heeft belangrijke voordelen. Zo kan – zoals bovenstaand toegelicht – bij zeer ernstige feiten of als de persoonlijkheid van de minderjarige daartoe aanleiding geeft, het gewone strafrecht met de daarbij behorende strafmaxima worden toegepast. Anderzijds kan hierbij het minder punitieve en meer pedagogische jeugdstrafrecht behouden blijven. In dit stelsel kan, meer dan in een systeem met vaste leeftijdsgrenzen, rekening worden gehouden met de ontwikkelingsfase van de adolescent, de ernst van het feit en de omstandigheden waaronder dat is gepleegd.

¹ Vgl. Ido Weijers, De leeftijdsgrenzen, in: *Jeugdstrafrecht in internationaal perspectief*, red. Weijers & Imkamp, Den Haag, 2008, p. 267 e.v.

Een effectieve en dadergerichte sanctionering doet recht aan het gepleegde feit en houdt rekening met de persoonlijke omstandigheden van de dader, waaronder de ontwikkelingsfase waarin de adolescent zich

bevindt. Het moet daarbij zowel mogelijk zijn een sanctie uit het gewone strafrecht toe te passen bij een minderjarige als een sanctie uit het meer pedagogische sanctiepakket van het jeugdstrafrecht bij een jongvolwassene. Daarmee is het volledige sanctiepakket uit het jeugdstrafrecht en gewone strafrecht in beginsel beschikbaar voor de groep adolescenten van 16 tot 23 jaar.

Met de invoering van een adolescentenstrafrecht stelt het kabinet een samenhangend sanctiepakket voor adolescenten beschikbaar. Naast het gewone strafrecht, blijft daarin het (pedagogische) jeugdstrafrecht behouden dat voldoet aan de eisen die het IVRK hieraan stelt. Dit jeugdstrafrecht zal op onderdelen wel worden aangescherpt. Ook zal daarbij de positionering van de jeugdsancties in hun onderlinge samenhang worden gezien.

In het regeerakkoord is naast het adolescentenstrafrecht ook het voornemen opgenomen om te voorzien in een «strafdiensplicht». Het vermeldt in dit verband dat «voor een zinvolle en effectieve aanpak van risicjongeren wordt gezocht naar een combinatie van straf, verwijdering van de straat, uitvoering van opgedragen werkzaamheden en heropvoeding vanuit het verblijf thuis en op school. Deze strafdiensplicht wordt bijvoorbeeld opgelegd bij vernieling, bedreiging en vermogensdelicten. Ook het betalen van schadevergoeding, afnemen van crimineel verkregen bezit of winsten, aansprakelijk stellen van de ouders en een meldingsplicht op het politiebureau kunnen deel uitmaken van deze maatregel. Bij onvoldoende medewerking of recidive kan de strafdiensplicht worden aangevuld met nachtdetentie. De aanpak is gericht op resocialisatie van de dader ten behoeve van onderwijs en arbeidsparticipatie. De veiligheidshuizen kunnen hierbij een rol vervullen».¹

De elementen die in het regeerakkoord worden genoemd, sluiten aan bij mogelijkheden die het bestaande recht biedt. Het kabinet voorziet daarom in een aanpak waarbij bestaande sanctiemodaliteiten zodanig worden aangepast dat de genoemde elementen in goede samenhang kunnen worden opgelegd. Afhankelijk van het doel van de sanctie, de zwaarte van het programma en de noodzaak van een (stevige) stok achter de deur bij onvoldoende medewerking, kunnen verschillende sanctiemodaliteiten uit het adolescentenstrafrecht worden ingezet. De ene risicjongere is immers de andere niet. Bij een relatief minder ernstig delict (bijvoorbeeld een vernieling) van een first-offender is een andere sanctie geëigend dan bij een criminele jongere die zich voor de tweede keer schuldig maakt aan een beroving. Daarbij is niet de biologische leeftijd doorslaggevend voor de zwaarte en invulling van de sanctie, maar bepalen de ernst van het delict, de mate van recidive en de persoon van de dader welke sanctie passend is. Dat kan betekenen dat een 17-jarige «verharde» recidivist een relatief zware straf krijgt waarbij het accent ligt op vrijheidsbeperking of vrijheidsbeneming, terwijl bij een 22-jarige jongen met LVB-problematiek een relatief milde sanctie wordt opgelegd die vooral gericht is op het structureren van zijn leefsituatie en het mobiliseren van het sociale netwerk. Samenwerking in de veiligheidshuizen draagt in dat kader bij aan een goede aansluiting van de strafrecht- en (jeugd)zorgketens.

In algemene zin hebben de maatregelen die ik neem betrekking op het realiseren van een samenhangend sanctiepakket voor adolescenten waarbinnen een stevige en consequente aanpak van risicjongeren wordt geboden. Een pedagogische aanpak betekent immers naast kansen bieden ook snel en passend ingrijpen bij ongewenst gedrag en consequenties verbinden aan het niet naleven van voorwaarden.

¹ Kamerstukken II 2010/2011, 32 417, nr. 14.

Ik ga hieronder nader in op de maatregelen die ik neem om een effectieve aanpak van adolescenten te realiseren.

1 – Het voorbehoud bij artikel 37 IVRK blijft gehandhaafd.

Artikel 37 IVRK bevat waarborgen voor de vrijheidsbeneming van jeugdigen en het recht op bescherming tegen wrede straffen. Artikel 37 sub c geeft onder andere aan dat ieder kind dat van zijn vrijheid is beroofd, gescheiden wordt van volwassenen, tenzij het in het belang van het kind wordt geacht dit niet te doen. Voor artikel 37 sub c IVRK maakte Nederland het voorbehoud dat het artikel in beginsel wordt erkend, maar dat dit de Nederlandse Staat niet kan weerhouden om conform de Nederlandse strafwet kinderen van 16 en ouder ten tijde van het plegen van het delict, via het volwassenenstrafrecht te berechten indien de persoonlijkheid van de minderjarige, de ernst van het feit of de omstandigheden waaronder het feit is begaan daarvoor aanleiding geven¹. Zoals hiervoor uiteengezet, hecht ik aan een flexibel systeem met de mogelijkheid om jeugdigen in voorkomende gevallen ook volgens het volwassenenstrafrecht te berechten. Tevens wordt op deze manier voorkomen dat de jeugdsancties disproportioneel worden verzwaaard om voldoende mogelijkheden te hebben om jeugdigen die zeer ernstige delicten plegen adequaat te kunnen straffen. Hierdoor zou de gehele populatie van jeugddelinquenten te maken kunnen krijgen met significant zwaardere bestraffing. Dit acht ik onwenselijk. Gelet op het voorgaande handhaaf ik het voorbehoud bij artikel 37, sub c. Met deze toelichting geef ik uitvoering aan de toezegging van de toenmalige Minister voor Jeugd en Gezin om de voorbehouden bij het IVRK nog eens te bezien.²

2 – Het adolescentenstrafrecht voorziet in een compleet sanctiepakket voor jongvolwassenen tot 23 jaar.

Voor de berechting van jongvolwassenen tot 23 jaar stel ik, zoals hiervoor aangegeven, het volledige sanctiearsenaal uit het jeugd- en het volwassenenstrafrecht beschikbaar. Hiertoe zal in artikel 77c Sr de leeftijdsgrens van 21 jaar worden verruimd tot 23 jaar. Hiermee komt bijvoorbeeld ook de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) beschikbaar voor jongvolwassenen tot 23 jaar.

In dit verband wijs ik op de uitvoeringspraktijk in het arrondissement Almelo, waar bij jongvolwassenen met verstandelijke beperkingen en/of psychische stoornissen die met justitie in aanraking komen, door de ketenpartners – Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming en (jeugd)reclassering – structureel wordt gezien of er gronden zijn artikel 77c Sr toe te passen. Zodoende ontstaat in een vroeg stadium duidelijk zicht op welke afdoening en welke interventies het meest effectief zijn.

3 – Niet enkel een taakstraf bij ernstige gewelds- en zedendelicten.

In het sanctiepakket voor jeugdigen neemt de taakstraf een belangrijke plaats in. Bij de taakstraf, die kan bestaan uit een werkstraf en/of een leerstraf, komt het pedagogisch karakter van het jeugdstrafrecht duidelijk tot uitdrukking. De taakstraf heeft, anders dan de jeugddetentie, geen vrijheidsbeneming tot gevolg. In de zich daarvoor lenende gevallen wordt met het opleggen van een taakstraf dan ook recht gedaan aan het hiervoor beschreven uitgangspunt van het IVRK dat vrijheidsbeneming ultimum remedium is. Voor jeugdigen die een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf plegen, acht ik het opleggen van enkel een taakstraf echter niet passend. In een nieuw artikel 77ma Sr wil ik tot uitdrukking laten komen dat niet enkel een taakstraf kan worden opgelegd voor een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren

¹ Kamerstukken I 1993/94, 22 855 (R 1451), nr. 408.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 001, nr. 66.

of meer is gesteld en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer tot gevolg heeft gehad. In die gevallen is het passender een zwaardere sanctie op te leggen die bovendien gelegenheid biedt tot gerichte behandeling van seksuele- en/of agressieproblematiek wanneer die problematiek aan het delictgedrag ten grondslag ligt. Ik geef hiermee uitvoering aan mijn toezegging¹ naar aanleiding van het amendement van het lid Helder (PVV) bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot beperking van de mogelijkheden tot het opleggen van een taakstraf bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en recidive².

4 – De maximale duur van de jeugddetentie wordt verhoogd.

Jeugddetentie is de enige vrijheidsbenemende straf in het jeugdstrafrecht. De jeugddetentie kan alleen worden opgelegd bij misdrijven en vormt daarop primair een punitieve reactie. Vergelding en het verwijt dat aan de jeugdige dader kan worden gemaakt staan bij deze sanctie voorop. Dit komt ook tot uitdrukking in de duur van de opgelegde jeugdsanctie: deze staat rechtstreeks in verband met de ernst van het feit en de mate van verwijtbaarheid. De jeugddetentie als straf onderscheidt zich hiermee van de maatregelen die aan jeugdigen en jongvolwassenen kunnen worden opgelegd.

De tenuitvoerlegging van de jeugddetentie vindt plaats in een justitiële jeugdinrichting (JJI). Ingevolge artikel 2 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) dient de tenuitvoerlegging, met het behoud van het karakter van straf, te worden aangewend voor de opvoeding van de jeugdige en zoveel mogelijk dienstbaar te zijn aan de voorbereiding op diens terugkeer in de maatschappij. Zo wordt, ook bij de jeugddetentie, uitvoering gegeven aan de eisen die het IVRK stelt.

De maximale hoogte van de jeugddetentie voor jeugdigen vanaf 16 jaar is gesteld op twee jaren. Het kabinet is van oordeel dat dit maximum niet in alle gevallen een passende reactie mogelijk maakt op een ernstig misdrijf dat door een jeugdige is gepleegd. Zoals ik hiervoor reeds aangaf, kan in de ernst van het feit ook aanleiding worden gevonden het gewone strafrecht toe te passen. Dit laat echter onverlet dat ook het jeugdsanctiestelsel zelfstandig over een vrijheidsbenemende straf dient te beschikken waarin een verwijt aan de jeugdige die een ernstig misdrijf heeft gepleegd, krachtig tot uitdrukking kan worden gebracht. Met het oog hierop ben ik voornemens de maximale duur van de jeugddetentie voor jeugdigen vanaf 16 jaar te verhogen van twee tot vier jaren door een aanpassing van artikel 77i Sr. De tenuitvoerlegging in een JJI blijft in overeenstemming met de eisen die het IVRK hieraan stelt en het pedagogisch karakter van het jeugdstrafrecht.

In het kader van een ongestoorde tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties in een JJI past ook mijn toezegging³ de bezoekregeling voor de JJI's dusdanig aan te passen dat bezoekers die drugs of andere verboden middelen naar binnen proberen te smokkelen, effectief kunnen worden geweerd. Ik denk daarbij aan een wijziging van de Bjj die de directeur van een jeugdinrichting ruimere mogelijkheden biedt om bezoekers die zijn betrapt op het binnensmokkelen van verboden middelen (of het doen van een poging daartoe), de toegang tot de jeugdinrichting te ontzeggen.

¹ Handelingen II 2010/11, nr. 65, item 10, blz. 10–44.

² Kamerstukken I 2010/11, 32 169, A.

³ Tijdens het spoeddebat over JJI's op 26 mei 2011

5 – Bij jeugddetentie volgt voorwaardelijke invrijheidstelling met verplichte nazorg.

De artikelen 15 tot en met 15l Sr voorzien in een regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling voor volwassenen die zijn veroordeeld tot gevangenisstraf of hechtenis. In deze regeling worden wijzigingen voorgesteld met het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel voorwaardelijke sancties¹. Ook voor jeugdigen wil ik voorzien in een regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling bij jeugddetentie, waarmee ik aansluit bij de voorgestelde regeling voor volwassenen. Verplichte nazorg zal standaard deel gaan uitmaken van de voorwaarden voor invrijheidstelling. Een en ander zal leiden tot aanpassing van artikel 77j Sr. De rechterlijke mogelijkheid tot voorwaardelijke invrijheidstelling, waar in de praktijk nimmer gebruik van wordt gemaakt, zal daarbij komen te vervallen.

6 – De regeling voor voorwaardelijke sancties bij jeugdigen wordt aangepast.

Ook andere onderdelen uit het hiervoor genoemde wetsvoorstel voorwaardelijke sancties, lenen zich voor toepassing in het jeugdstrafrecht. Zo stel ik voor om de voorwaarden die bij het opleggen van een voorwaardelijke jeugdsanctie kunnen worden gesteld, in de wet op te sommen. Met het oog hierop bereid ik wijzigingen voor van de artikelen 77x en 77z Sr en het ter uitvoering daarvan vastgestelde Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen (Stb. 2008, 23). Ook deze wijzigingen beogen de samenhang in het sanctiestelsel te vergroten. In de opsomming van de voorwaarden voor jeugdigen zal het eigen pedagogisch karakter van het jeugdstrafrecht echter tot uitdrukking blijven komen. Zo zal het voor jeugdigen mogelijk blijven om vormen van jeugdzorg deel uit te laten maken van de gestelde voorwaarden.

Net als bij de voorgestelde regeling voor volwassenen, kan ook bij de jeugdige als voorwaarde worden gesteld dat hij zich onder behandeling zal stellen van een deskundige of een zorginstelling. Voor meer intensieve en langdurige behandelprogramma's en bij behandelingen die vrijheidsbeneming noodzakelijk maken, ligt het echter meer voor de hand aansluiting te zoeken bij de maatregelen uit het jeugdstrafrecht, waarbij gedragsbeïnvloeding en behandeling als sanctiedoelen meer voorop staan. Op deze maatregelen ga ik nog nader in.

7 – Het volgen van onderwijs wordt als bijzondere voorwaarde in de wet opgenomen.

Zonder opleiding of werk is het voor criminele risicojongeren moeilijk om weer in het gareel te komen. Veel van de inspanningen van de jeugd- en volwassenenreclassering zijn er dan ook op gericht om – met hulp van gemeenten, scholen, werkgevers en andere instellingen – jongeren weer naar school en/of aan het werk te krijgen. Om die inspanningen te ondersteunen zal ik het volgen van onderwijs als bijzondere voorwaarde in de wet opnemen. Zo kan ook een strafrechtelijk kader als stok achter de deur dienen.

Daarmee geef ik uitvoering aan de motie Marcouch², inzake de «terbeschikkingstelling aan het onderwijs».

Gezien het belang van toeleiding vanuit het onderwijs naar een plaats op de arbeidsmarkt ben ik ook aangesloten bij de ontwikkeling van de zogenaamde werkscholen. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben uw Kamer mede namens mij recent geïnformeerd over de kabinetsreactie op het advies *Zicht op werk, de Werkschool als werkend perspectief* van de commissie Werkscholen. De werkscholen zijn

¹ Kamerstukken I 2010/11, 32 319, A.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 63.

bedoeld voor jongeren op het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs die niet in staat zijn een startkwalificatie te halen, maar wel op de arbeidsmarkt mee kunnen doen. De werkscholen bestaan uit een netwerk van organisaties in de arbeidsmarktregio's die samenwerken om leerlingen naar de arbeidsmarkt toe te leiden. Ook voor jongeren en jongvolwassenen in strafrechtelijk kader kunnen de werkscholen de toeleiding naar een arbeidsplaats verbeteren. Vanuit de JJI's en de (jeugd)reclassering zullen hiertoe concrete verbindingen worden gelegd met de werkscholen.

8 – De GBM-maatregel wordt aangepast.

De maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige (GBM) kan worden opgelegd bij een ernstig misdrijf of bij veelvuldige recidive van misdrijven. Deze maatregel is het aangewezen kader voor de verplichte deelname aan een behandeling van langere duur. De maatregel kan worden opgelegd voor zes maanden tot een jaar en kan daarna eenmalig met eenzelfde duur worden verlengd.

Wanneer de adolescent onvoldoende aan het programma meewerkt zal vervangende jeugddetentie ten uitvoer worden gelegd. Voor elke maand waarvoor de maatregel is opgelegd, kan ook deze vervangende jeugddetentie een maand bedragen. Dit biedt een effectieve stok achter de deur. Om de deelname bij onvoldoende medewerking verder te ondersteunen, wil ik ook voor de GBM in een «time-outmogelijkheid» voorzien. Met deze tijdelijke vrijheidsbeneming, wordt bevorderd dat de jeugdige opnieuw medewerking verleent aan het behandelprogramma.

Bij de voorbereidingen van het wetsvoorstel zie ik de mogelijkheden om in de regeling van de GBM meer een beveiligingskarakter van deze maatregel tot uitdrukking te laten komen. De GBM heeft dan, net als de maatregel tot plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD) voor veelplegers uit het volwassenenstrafrecht, naast het voorkomen van recidive, ook de beveiliging van de samenleving als doel. De jeugdige of jongvolwassene volgt een intensief programma dat is gericht op de voorkoming van recidive. Wanneer dit met het oog op de veiligheid van de samenleving noodzakelijk is, zal de adolescent daarbij onder elektronisch toezicht worden gesteld. Ook nachtdetentie en het opleggen van locatiege- en verboden, wil ik met dit doel bij de GBM mogelijk maken.

9 – De voorwaarden voor het opleggen van een pij-maatregel worden gewijzigd.

De pij-maatregel, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, vormt de zwaarste sanctie in het jeugdstrafrecht. Met het oog op de veiligheid van anderen of de algemene veiligheid van personen of goederen, is naast behandeling ook vrijheidsbeneming noodzakelijk. Het pedagogisch karakter van deze maatregel komt tot uitdrukking in het vereiste dat het opleggen van de pij-maatregel ook in het belang van de ontwikkeling van de jeugdige dient te zijn.

De pij-maatregel wordt in eerste instantie opgelegd voor een duur van drie jaren (waarvan het laatste jaar voorwaardelijk) en kan daarna worden verlengd totdat een maximale duur van zeven jaren is bereikt. De uiteindelijke duur van een pij-maatregel staat van tevoren dus niet vast, maar is afhankelijk van de noodzaak om de behandeling en vrijheidsbeneming te laten voortduren. Dit vormt een belangrijk verschil met de jeugddetentie waarbij de duur van de vrijheidsbeneming bij het opleggen van deze straf wel vast staat en primair afhankelijk is van de ernst van het gepleegde misdrijf.

In de voorwaarden voor het opleggen van de pij-maatregel wil ik het beveiligingskarakter sterker tot uitdrukking laten komen. De maatregel, zoals ook bij TBS het geval is, zal slechts kunnen worden opgelegd aan jeugdigen en jongvolwassenen die een zwaar misdrijf hebben gepleegd en bij wie sprake is van een psychische stoornis ten tijde van het plegen van het delict. Het gevaar dat van deze daders uitgaat maakt dat, naast een intensieve behandeling, vrijheidsbeneming noodzakelijk is. De artikelen 77s tot en met 77tb Sr zullen in dit verband wijzigingen ondergaan. Daarmee wordt de pij-maatregel ten opzichte van andere maatregelen uit het jeugdstrafrecht en de jeugddetentie duidelijk gepositioneerd.

Ook in de regeling van de voorwaardelijke pij-maatregel stel ik wijzigingen voor. Ik wil voorzien in de mogelijkheid van een tijdelijke opname in een door de rechter aangewezen inrichting als de voorwaarden niet worden nageleefd en/of de belangen of veiligheid van anderen of de algemene veiligheid van personen of goederen daartoe aanleiding geven. Na deze «time out» kan worden gezien of de voorwaardelijke pij-maatregel kan worden voortgezet, of dat een onvoorwaardelijke pij-maatregel aangewezen is.

10 – De pij-maatregel kan door de rechter worden omgezet in TBS.

In voorkomende gevallen blijkt dat de veroordeelde nog gevaarlijk is wanneer de pij-maatregel eindigt vanwege het bereiken van de maximale duur. Dit maakt een terugkeer in de samenleving onverantwoord. Voor deze uitzonderlijke gevallen, wil ik voorzien in de mogelijkheid om de pij-maatregel om te zetten in TBS. Indachtig het gevoerde kabinetsbeleid, gericht op het vergroten van de veiligheid, stel ik ook hier het belang van een veilige samenleving voorop. Ik bereid een nieuw artikel 77tc Sr voor, waarin de voorwaarden voor de omzetting worden geformuleerd. Van omzetting kan slechts sprake zijn wanneer ten tijde van het plegen van het delict ook aan de voorwaarden voor het opleggen van de TBS-maatregel is voldaan. Deze maatregel kan, onder meer, worden opgelegd in verband met misdrijven waarop een gevangenisstraf van meer dan vier jaren is gesteld. Daarnaast moet er sprake zijn van gevaar voor de veiligheid van anderen of de algemene veiligheid van personen of goederen. Wanneer dit gevaar bij het eindigen van de pij-maatregel nog steeds aanwezig is, vormt dit de aanleiding om de omzetting in de TBS maatregel te vorderen. De rechter, daarbij geadviseerd door gedragsdeskundigen waaronder een psychiater, kan daarbij een bevel tot verpleging van de veroordeelde geven (artikel 37b Sr) of de pij-maatregel omzetten in TBS met voorwaarden (artikel 38 Sr).

11 – Vaker ISD bij jongvolwassenen.

De ISD-maatregel is een effectief middel om de maatschappij te beveiligen. Door meerderjarige, zeer actieve veelplegers voor een langere periode van de straat te verwijderen, daalt de criminaliteit. Tegelijkertijd wordt in die periode actief gewerkt aan een goede terugkeer in de samenleving.

In de praktijk wordt de ISD vooral toegepast bij wat oudere veelplegers, en maar weinig bij jongvolwassenen. Ik wil de toepassing van de ISD-maatregel bij jongvolwassenen bevorderen, mede in het licht van de toename van zeer actieve veelplegers (ZAVP's) in de leeftijdsgroep van 18–24 jaar¹. Voor die risicojongeren die zich veelvuldig schuldig maken aan crimineel gedrag, acht ik de ISD-maatregel een geschikt instrument. Het zorgt er enerzijds voor dat deze risicojongeren zich gedurende maximaal twee jaar niet schuldig kunnen maken aan grensoverschrijdend gedrag, en anderzijds biedt het gelegenheid te werken aan resocialisatie

¹ Uit gegevens van het WODC blijkt dat in de periode 2003–2008 het aantal ZAVP's van 18–24 jaar toegenomen, terwijl het totaal aantal ZAVP's in dezelfde periode met meer dan 10% is afgenomen. Deze en andere bevindingen zullen via de veelplegermonitor 2011 deze zomer openbaar worden gemaakt.

van de dader door gedragstraining en toeleiding naar onderwijs, arbeid en zorg. Waar nodig zal het ISD-programma worden aangepast aan de doelgroep jongvolwassenen.

12 – De toepassing van systeemgerichte interventies wordt bevorderd.

Voor veel risicojongeren zijn discipline én opvoeding nodig om uit de criminaliteit te blijven. Vaak moet ook het gezinssysteem van deze jongeren «heropgevoed» worden om structurele verbeteringen in het gedrag te realiseren. De laatste jaren worden hiertoe in toenemende mate systeemgerichte interventies ingezet, waarvan er reeds enkelen – zoals *Functional Family Therapy* (FFT) en *Multi System Therapy* (MST) – zijn erkend door de Erkenningcommissie Gedragsinterventies Justitie. Deze interventies kunnen worden ingezet als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke jeugddetentie of als onderdeel van de GBM. Jongeren én hun ouder(s) worden daarbij maandenlang zeer intensief begeleid en getraind. Als de jongere in kwestie zich aan de begeleiding en het toezicht (al dan niet met toepassing van elektronische hulpmiddelen) onttrekt, volgt vrijheidsbeneming. Ook voor jongeren die grensoverschrijdend seksueel gedrag vertonen, is er de mogelijkheid een dergelijke systeeminterventie toe te passen in de vorm van een variant van MST voor *Problem Sexual Behaviour* (MST-PSB).

Ik wil de toepassing van deze systeemgerichte interventies verder bevorderen omdat ze een effectieve combinatie van behandeling en controle bieden. Daarbij zal ik ook bezien of deze en andere effectieve jeugdinterventies geschikt (te maken) zijn voor toepassing bij jongvolwassenen.

13 – Betere aansluiting en samenwerking van jeugdreclassering en volwassenenreclassering.

Voor een adequate aanpak van jongeren en jongvolwassenen is naast een samenhangend sanctiepakket ook een goede aansluiting van de jeugd- en volwassenenreclassering nodig. In dat kader worden duidelijke afspraken gemaakt over de overdracht van cliënten en dossierinformatie. Veel jongvolwassenen die onder toezicht worden gesteld van de reclassering hebben immers een verleden bij de jeugdreclassering. Ook de aansluiting van de volwassenenreclassering op de netwerk- en trajectberaden zal worden verbeterd. Verder zal de pedagogische expertise van de jeugdreclassering beter worden ingezet voor de aanpak van jongvolwassenen (zeker bij de doelgroep met verstandelijke beperkingen) door de reclassering.

De rol- en taakverdeling tussen jeugdreclassering en volwassenenreclassering – wanneer is welke instantie aan zet – is een kwestie van maatwerk. In algemene zin geldt dat bij sancties binnen het kader van het jeugdstrafrecht de jeugdreclassering de begeleidende en toezichthoudende taak krijgt toegewezen, en bij sancties binnen het kader van het volwassenenstrafrecht de volwassenenreclassering. In specifieke gevallen is het echter wenselijk de verantwoordelijkheden anders te beleggen. Goed voorstelbaar is dat een 17-jarige, «verharde» recidivist beter door de volwassenenreclassering kan worden aangepakt terwijl een 22-jarige LVB-jongere meer gebaat is bij begeleiding van de jeugdreclassering van de William Schrikker Groep (WSG) die gespecialiseerd is in LVB-problematiek. Ik zal met de jeugdreclassering en de reclasseringsorganisaties nadere afspraken maken over de richtlijnen in dezen.

In het verlengde hiervan wil ik ook de rechter de mogelijkheid bieden het toezicht op de naleving van voorwaarden en de begeleiding van de jeugdigen vanaf 16 jaar bij een voorwaardelijke veroordeling op te dragen

aan de volwassenenreclassering. Ook in de regeling voor de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) bereid ik wijzigingen voor om de tenuitvoerlegging door de volwassenenreclassering mogelijk te maken bij jeugdigen vanaf 16 jaar. Het voorgaande zal leiden tot aanpassingen in de artikelen 77w en 77aa Sr.

In het kader van de stelselwijziging in de jeugdzorg zal de verantwoordelijkheid voor de taken van de jeugdreclassering op termijn bij de gemeenten worden belegd. Ook in die situatie wil ik kunnen sturen op de samenhang van de jeugdstrafrechtketen en de strafrechtketen voor volwassenen, en in het bijzonder op de samenhang in (en de kwaliteit van) de uitvoering van jeugdreclasseringstaken en taken van de volwassenenreclassering. Het Rijk zal daarom via een systeem van certificering eisen stellen aan de organisaties die – op termijn onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten – jeugdreclasseringstaken zullen uitvoeren.

14 – De reclassering zal haar specifieke aanpak voor jongvolwassenen verder uitbreiden.

De volwassenenreclassering hanteert in sommige gevallen een specifieke aanpak voor de uitvoering van reclasseringstoezicht op jongvolwassenen en heeft daartoe in drie steden specifieke «jovo-units» ingericht. De aanpak van jongvolwassenen kenmerkt zich hier door een meer actieve en «outreaching» benadering, waarbij ook de omgeving van de jongvolwassenen – gezin, vrienden en school – meer betrokken wordt. Daarbij gaat het altijd om een combinatie van elementen die zijn gericht op controle en gedragsverandering: vrijheidsbeperking (eventueel via elektronische controle), zinvolle dagbesteding (school en/of werk), structuur en discipline. Indien nodig worden daarbij interventies gericht op gedragsverandering ingezet.

In het kader van het adolescentenstrafrecht stel ik middelen ter beschikking om deze aanpak verder uit te breiden.

15 – De uitvoering van reclasseringstoezicht bij jongeren wordt aangescherpt.

Het uitvoeren van reclasseringstoezicht door de jeugdreclassering is een belangrijk instrument in het sanctiepakket voor jeugdigen. Door gerichte begeleiding en toezicht wordt de kans verkleind dat jeugdige delinquenten opnieuw de fout ingaan. De afgelopen jaren is door de implementatie van het Handboek Jeugdreclassering een forse kwaliteitsslag gemaakt in het methodisch handelen van jeugdreclasseringswerkers. Via toezending van de procesevaluatie van het «Handboek Methode Jeugdreclassering» heeft de toenmalige Minister van Justitie u in juni 2010 geïnformeerd over de goede wijze waarop dit door de jeugdreclassering is ingevoerd¹. Zeer recent heb ik u nog laten weten² dat ook de Inspectie Jeugdzorg constateert dat er door de jeugdreclassering op uniforme wijze wordt gewerkt.

In het kader van de aanpak van adolescenten zal ik nu inzetten op een verdere aanscherping van de toezichtspraktijk bij de jeugdreclassering. Daarbij gaat het mij vooral om het duidelijk en consequent toepassen van controlemiddelen. De toepassing van elektronisch toezicht zal in dat kader worden bevorderd. Ook worden er heldere afspraken gemaakt over een eenduidige reactie bij onvoldoende naleven van de voorwaarden.

16 – Strenger optreden bij mislukte taakstraffen.

Ook bij de uitvoering van taakstraffen is consequent optreden van groot belang voor de effectiviteit van de aanpak van risicjongeren. Ik heb u op 13 mei 2011 in antwoord op de vragen van de leden Recourt en Marcouch

¹ Kamerstukken II 2009/10, 29 270, nr. 36.

² Per brief van 9 juni 2011 over een onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg naar de jeugdreclassering.

(beiden PvdA) over taakstraf in de buurt laten weten dat ik binnen het project Aanpak Recidive Werkstraffen Jeugd (ARWJ) specifiek aandacht besteed aan consequente handhaving¹. In die gevallen waarin een taakstraf – al dan niet in combinatie met andere sancties – is opgelegd en de jongere niet of onvoldoende meewerkt aan de uitvoering ervan, zal consequenter en strenger worden opgetreden dan nu soms het geval is. De betrokken taakorganisaties, waaronder het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming, zullen daartoe concrete afspraken maken.

17 – De mogelijkheden bij een strafbeschikking van het Openbaar Ministerie worden uitgebreid.

De officier van justitie kan in het kader van een strafbeschikking van het Openbaar Ministerie onder meer een taakstraf en een schadevergoedingsmaatregel opleggen. Daarnaast kan hij aanwijzingen geven waaraan de verdachte moet voldoen. Hiertoe behoort onder meer de aanwijzing tot voldoening van een geldbedrag aan de Staat, ter ontneming van criminele winsten. Voor het jeugdstrafrecht biedt artikel 77f Sr daarnaast de mogelijkheid om de aanwijzing te geven dat de jeugdige zich voor een periode van zes maanden richt naar de aanwijzingen van de jeugdreclassering. Ook voor jongvolwassenen wil ik in dit kader reclasseringstoezicht mogelijk maken. Voor jeugdigen vanaf 16 jaar stel ik voor – zoals reeds toegelicht onder punt 13 – dat aan het reclasseringstoezicht eveneens uitvoering kan worden gegeven door de volwassenenreclassering. Zoals ook bij het reclasseringstoezicht bij voorwaardelijke sancties het geval is, zal de jeugdige of jongvolwassene daarbij onder elektronisch toezicht kunnen worden gesteld. Ook ben ik voornemens locatiegeboden en locatieverboden expliciet van de aanwijzingen bij de strafbeschikking deel uit te laten maken. Met het oog hierop zullen de artikelen 77f Sr en 257a Sv wijziging ondergaan.

Ik wijs in dit kader ook op de inspanningen van de politie en het Openbaar Ministerie (OM) ten behoeve van een snellere afhandeling van veel voorkomende delicten. De strafbeschikking is hiertoe een geschikt middel. Zo weten slachtoffers, verdachten en de samenleving sneller waar ze aan toe zijn.

18 – Jeugdigen die deel uitmaken van criminele jeugdgroepen worden aansprakelijk gesteld voor schade en hoofdelijk aangesproken voor criminele winsten.

Met de inwerkingtreding per 1 juli 2011 van de wet tot verruiming van de mogelijkheden voordeelsontneming (Stb. 2011, 171) wordt het mogelijk om de ontnemingsmaatregel hoofdelijk op te leggen. Van deze nieuwe wettelijke voorziening, wil ik gebruik maken wanneer jeugdigen en jongvolwassenen in groepsverband hebben geprofiteerd van het plegen van strafbare feiten.

In dit verband wijs ik ook graag op het initiatiefwetsvoorstel van het lid Çörüz (CDA), dat ertoe strekt de aansprakelijkheid van ouders voor gedragingen van minderjarigen vanaf de leeftijd van 14 jaar te verruimen². Het kabinet onderschrijft de gedachte die aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt. Het ziet zich met het voorstel gesteund in zijn voornemen om ouders van minderjarigen eerder en meer financieel aansprakelijk te stellen voor de schade die door jeugdcriminaliteit wordt veroorzaakt, waarbij ook de eigen financiële verantwoordelijkheid van jongeren vanaf 14 jaar wordt onderstreept.

¹ Aangangsel handelingen II 2010/11, nr. 2496. In de beantwoording heb ik tevens aangegeven dat ik met de Raad voor de Kinderbescherming de mogelijkheden verken om het uitvoeren van werkstraffen in de buurt verder uit te breiden.

² Kamerstukken II 2005/06, 30 519, nr. 2.

Wetgeving

Een conceptwetsvoorstel tot invoering van het adolescentenstrafrecht zal ik na de zomer ter consultatie aanbieden aan de gebruikelijke adviesorganen. In het wetsvoorstel zal ook een evaluatiebepaling worden opgenomen. Daarmee zullen de hier aangekondigde maatregelen na invoering ervan kunnen worden beoordeeld op hun doeltreffendheid.

Slot

De periode tot de afronding van het wetgevingstraject zal ik niet onbenut laten. Samen met de taakorganisaties ga ik voortvarend aan de slag om een effectieve en consequente aanpak van criminele adolescenten te realiseren. Ik zal u eind 2011 informeren over de concrete stappen die ik dan heb gezet en daarbij ook aangeven hoe ik de voortgang van de maatregelen in het kader van het adolescentenstrafrecht verder zal toetsen.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven