

Vergaderjaar 2021–2022

28 741

Jeugdcriminaliteit

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 87

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2022

In de Kamerbrief *Ontwikkelingen Halt-afdoening* van 17 september 2021 informeerde ik uw Kamer onder meer over de pilot *Halt voor jongvolwassenen* en gaf ik mijn reactie op het daarnaar verrichtte evaluatieonderzoek.¹ Ik kondigde een expertsessie aan over het draagvlak voor en de haalbaarheid van Halt voor jongvolwassenen. Daarnaast informeerde ik u over het project Halt-feiten.

In deze brief ga ik in op de uitkomsten van de aangekondigde expertsessie en bied ik u het resultaat aan van het project Halt-feiten: het Kader Halt-feiten. Daarnaast doe ik u het WODC-onderzoek »*Normering en actualisering van het Halt-signaleringsinstrument (Halt SI) en beschrijving van de actuele populatie Halt-deelnemers*» toekomen. Verder doe ik in deze brief de toezegging gestand die ik uw Kamer deed in het commissiedebat Justitiële jeugd van 17 maart jl. (Kamerstuk 24 587, nr. 830) om u te informeren over de personele bezetting van de justitiële jeugdinrichtingen (JJl's). Tot slot reageer ik op de brief van de Commissie van Toezicht bij de Rijks JJl Horsterveen van 1 juni 2022, die in afschrift aan uw Kamer is gezonden.

Kader Halt-feiten

Visie op Halt

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) verplicht Nederland als verdragsstaat om waar passend en wenselijk, jeugdstrafzaken buitenstrafrechtelijk af te doen, op voorwaarde dat de rechten van de jeugdige en de wettelijke waarborgen worden gerespecteerd. Het Kinderrechtencomité stimuleert in General Comment 24, een gezaghebbende interpretatie van het IVRK, de toepassing van buitenstrafrechtelijke afdoeningen. Verdragsstaten worden opgeroepen het scala aan strafbare

¹ Kamerstuk 28 741, nr. 82.

feiten dat zich leent voor een buitenstrafrechtelijke afdoening uit te breiden.

Vanuit het uitgangspunt *licht waar het kan, zwaar waar het moet*, acht ik het van belang dat (relatief) lichte delicten buitenstrafrechtelijk kunnen worden afgedaan. Hierdoor worden jeugdigen wel geconfronteerd met de gevolgen van hun gedrag, terwijl tegelijkertijd een strafproces en vermelding in de justitiële documentatie wordt voorkomen.

De Halt-afdoening is, net als de reprimande door de politie, een buitenstrafrechtelijke afdoening.² Het betreft een kortdurende pedagogische interventie voor jeugdigen die na het plegen van een delict met het strafrecht in aanraking komen. Het is de meest geëigende afdoening bij grensverkendend opgroergedrag van betrekkelijk geringe ernst van jeugdigen bij wie de kans klein wordt geacht dat zij een criminele carrière zullen ontwikkelen. In het interventiepalet bevindt de Halt-afdoening zich tussen de reprimande, en de (korte) werkstraf of boete. Ik hecht eraan dat de interventiemogelijkheden goed op elkaar aansluiten zodat maatwerk kan worden geboden. Tegelijkertijd vraagt dit om heldere kaders voor de verschillende afdoeningen. Het Kader Halt-feiten geeft hiervoor de nodige handvatten.

Kader Halt-feiten

In het Besluit aanwijzing Halt-feiten (verder: het Besluit) zijn de zaken aangewezen die met een Halt-afdoening kunnen worden afgedaan. De laatste aanpassing van het Besluit dateert van oktober 2010. Sindsdien is jaarlijks een toename te zien van zaken die naar Halt worden verwezen zonder dat het delict dat het betreft expliciet in het Besluit is opgenomen.³ De discretionaire bevoegdheid die hiervoor een wettelijke basis biedt wordt in de praktijk ruim toegepast. Daarnaast blijkt dat de mate waarin deze verwijzingen plaatsvinden sterk verschilt tussen arrondissementsparketten.⁴ Aanleiding hiervoor is het eerder genoemde uitgangspunt uit het IVRK dat strafbare feiten gepleegd door jongeren zo mogelijk buitenstrafrechtelijk dienen te worden afgedaan. Dit geeft een risico op rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid en roept de vraag op welke zaken zich lenen voor een Halt-afdoening. Om antwoord te geven op deze vraag is in 2021 het project Halt-feiten gestart. Internationale wet- en regelgeving, de visie op buitenstrafrechtelijke afdoeningen en de inbreng die experts uit de jeugdstrafrechtketen, advocatuur en wetenschappers van verschillende disciplines hebben geleverd in dit project vormen de basis voor het kader Halt-feiten dat ik u met deze Kamerbrief toestuur.

Het kader Halt-feiten geeft beleidsuitgangspunten voor een typering van de delicten die zich lenen voor Halt, door middel van een beschrijving van de algemene Halt-criteria en van de delicten die te licht (bagatelfeiten) of te zwaar zijn voor een Halt-afdoening (zoals wapengebruik of mishandeling met meer dan gering letsel). Daarnaast schetst het kader het profiel van de jongere (recidiverisico en zorgen) dat zich leent voor een Halt-afdoening. Zo geeft het duidelijkheid over de doelgroep van Halt, en richting aan beleidskeuzes over die doelgroep in de nabije toekomst.

² Succesvolle afronding van de Halt-afdoening voorkomt een aantekening op de justitiële documentatie.

³ 27,8% van de Halt-verwijzingen in 2021.

⁴ van 69% van de Halt-verwijzing in Amsterdam tot 35% in Den Haag en Rotterdam. Bron: Intern onderzoek openbaar ministerie, De Halt-afdoening op basis van de discretionaire bevoegdheid van de officier van justitie, 2021.

Herziening van het Besluit aanwijzing Halt-feiten

Uit het project Halt-feiten blijkt dat de Halt-afdoening zich leent voor een bredere doelgroep dan die nu is opgenomen in het Besluit. Zoals eerder aangegeven worden er in de praktijk al veel zaken via de discretionaire bevoegdheid naar Halt verwezen zonder dat het delict dat het betreft expliciet in het Besluit is opgenomen. De uitkomsten van het project geven aanleiding een deel van deze praktijk te codificeren teneinde voor de jeugdige beter inzichtelijk te maken welke zaken zich lenen voor een Halt-afdoening (rechtszekerheid) en de regionale verschillen terug te dringen (rechtsgelijkheid). Het Besluit wordt daarom herzien in lijn met de beleidsuitgangspunten uit het Kader Halt-feiten. Naar verwachting is het herziene Besluit in het najaar van 2023 gereed en treedt zo spoedig mogelijk daarna in werking. In de tussentijdse periode wordt bezien of daarop vooruitlopend al enige uitvoering kan worden gegeven aan de beleidsuitgangspunten uit het Kader Halt-feiten.

Proces- en effectevaluatie Halt-afdoening en onderzoek Halt-SI

Dit jaar start de proces- en effectevaluatie naar de Halt-afdoening. Ik informeerde u hierover in de eerdergenoemde Kamerbrief *ontwikkelingen Halt-afdoening*. Deze evaluatie start met een procesevaluatie die naar verwachting is afgerond in 2024. Lopende de procesevaluatie start de effectevaluatie. Het effect van de Halt-afdoening wordt onderzocht direct na de afdoening en in de twee jaar erna. De verwachting is dat de effectevaluatie eind 2026 is afgerond. Lopende beide evaluaties wordt de mogelijke verandering van de doelgroep van Halt gemonitord. Indien de uitkomsten van deze evaluaties daar aanleiding toe geven zal ik het Besluit aanwijzing Halt-feiten opnieuw herzien.

Verder bied ik u hierbij het onderzoeksrapport »Normering en actualisering van het Halt-signaleringsinstrument (Halt-SI) en beschrijving van de actuele populatie Halt-deelnemers« aan. Halt-SI is het instrument waarmee Halt de dynamische risicofactoren ten aanzien van recidive en signalen van achterliggende psychosociale problematiek, slachtofferschap van huiselijk geweld en kindermishandeling in kaart brengt. De onderzoekers constateren dat de voorspelkracht van het Halt-SI zwak is en doen voorstellen ter verbetering. Daarnaast geeft het onderzoek een actueel beeld van de Halt-deelnemers en subgroepen daarbinnen. Het overgrote deel van de Halt-deelnemers valt in de categorie »geen/weinig risicogroep« (91%), 8,5% in de »enige« risicogroep en slechts 0,5% in de »veel« risicogroep met betrekking tot risicofactoren voor recidive. Bij 17% van de Halt-deelnemers komen enige tot veel psychosociale problemen voor, waarbij het relatief vaak gaat om stemmingsproblemen (11%). Tot slot wordt 3% van de deelnemers doorverwezen naar hulpverlening en bij 0,7% wordt een melding bij Veilig Thuis gedaan. Het is op basis van de resultaten van het huidige onderzoek niet te zeggen of de groep Halt-deelnemers in de afgelopen jaren »zwaarder« is geworden. Ik ga in overleg met stichting Halt om te bepalen op welke wijze het Halt-SI wordt aangepast en wat de uitkomsten van het onderzoek betekenen voor de Halt-afdoening.

Halt voor jongvolwassenen

Op 17 september 2021 heeft u het evaluatierapport *Halt voor jongvolwassenen*, ontvangen. In de reactie op dit rapport heeft mijn ambtsvoorganger benoemd dat de doelgroep 18- tot 23-jarigen die naar Halt is verwezen in de pilot *Halt voor jongvolwassenen*, niet in de wetssystematiek past. De reden daarvoor is dat de wetssystematiek voor jongvolwassenen uitgaat van de toepassing van het volwassenenstrafrecht, tenzij

er aanleiding is om het jeugdstrafrecht toe te passen. De «tenzij» veronderstelt een selectie die in de pilot niet is gemaakt. Omdat *Halt voor jongvolwassenen* volgens de evaluatie kan voldoen aan de behoefte van professionals aan maatwerk, is besloten een expertsessie te organiseren om het draagvlak voor en de haalbaarheid van de Halt-afdoening voor de initiële doelgroep van de pilot (met selectie op basis van ontwikkelingsleeftijd) te toetsen. Uit de expertsessie blijkt dat selectie van de oorspronkelijk beoogde doelgroep jongvolwassenen in de praktijk niet haalbaar is. De informatie die nodig is om die selectie te maken is niet beschikbaar wanneer de keuze wordt gemaakt om een zaak te verwijzen naar Halt, omdat op dat moment alleen het proces verbaal van verhoor van de politie voorhanden is.

Een groot deel van de experts uit de jeugdstrafrechtketen, advocatuur en wetenschappers gaven in de expertsessie aan voorstander te zijn van de openstelling van Halt voor *alle* jongvolwassenen die aan de algemene Halt-criteria voldoen, zonder aanvullende selectie. Reden hiervoor is dat de gemiddelde 18 tot 23-jarige nog niet is uitontwikkeld. Een pedagogische afdoening zou volgens hen daarom passend zijn voor alle jongvolwassenen. Er zijn evenwel ook partijen die van oordeel zijn dat er voor jongvolwassenen voldoende afdoeningen voorhanden zijn die beantwoorden aan de behoefte aan maatwerk.

De verschillende perspectieven dwingen tot een keuze. De doelgroep die mogelijk baat zou kunnen hebben bij de pedagogische Halt-afdoening kan niet worden geselecteerd op basis van de informatie die ten tijde van de Halt-verwijzing beschikbaar is. Tegelijkertijd past de doelgroep waarvoor onder een deel van de experts draagvlak is (alle jongvolwassenen van 18 tot 23 jaar) niet in de wetssystematiek.

De behoefte aan maatwerk is gerelateerd aan het bieden van een pedagogische interventie, het voorkomen van justitiële documentatie en aandacht voor herstel van de schade van en excuses aan het slachtoffer. Deze aspecten vragen evenwel niet noodzakelijkerwijs om de openstelling van de Halt-afdoening voor jongvolwassenen. Ik ga daar puntsgewijs op in. Daarbij stel ik voorop dat jongvolwassenen in het algemeen meer verantwoordelijk kunnen en mogen worden gehouden voor hun daden dan minderjarigen.

Pedagogische interventie

De Halt-afdoening is een pedagogische afdoening, waarbij ouders een belangrijke rol spelen. Bij de doelgroep jongvolwassenen is de pedagogische meerwaarde van de Halt-afdoening beperkt omdat hun leefwereld en de rol en betrokkenheid van ouders anders is dan bij minderjarigen. De inzet van een meer pedagogische afdoening dan een boete of lichte taakstraf heeft daarnaast voor first offenders van lichte delicten in de leeftijd van 18 tot 23 jaar weinig toegevoegde waarde voor recidivevermindering. De zogenaamde age-crimecurve laat immers zien dat delinquent gedrag in de meeste gevallen een piek bereikt in de adolescentie (tussen de 15–19 jaar), en afneemt vanaf 20 jaar.⁵ Wanneer een jongvolwassenen pas op of net na de piek van de crimecurve voor het eerst met justitie in aanraking komt terzake van een licht delict is het recidiverisico over het algemeen erg laag.

⁵ Loeber, R., & Farrington, D. P. (Eds.). (2012). From juvenile delinquency to adult crime: Criminal careers, justice policy, and prevention. Oxford: Oxford University Press.

Justitiële documentatie

In de maatschappij bestaat veelal het beeld dat jongeren met justitiële documentatie grote moeite hebben om een verklaring omtrent gedrag (VOG) te krijgen en daardoor moeilijk aan een baan komen. Dit beeld is niet correct omdat slechts 0,12% van de VOG-aanvragen onder jongeren tot 23 jaar wordt geweigerd.⁶ De weigeringen hadden betrekking op (meerdere) delicten, denk hierbij aan geweldsdelicten of vermogensdelicten. Er wordt door de dienst Justis veel geïnvesteerd in voorlichting en informatievoorziening over de VOG. Desondanks blijkt de beeldvorming over de VOG hardnekkig. Daarom wordt de communicatie over de VOG dit jaar (2022) geëvalueerd door een extern bureau.

Aandacht voor slachtoffer

In iedere strafzaak is het van belang dat er aandacht is voor het slachtoffer. De mate waarin, zou niet afhankelijk mogen zijn van het soort afdoening of de leeftijd van de dader. De behoefte aan maatwerk op dit punt vat ik op als een belangrijk signaal. Samen met de ketenpartners zal ik daarom nagegaan of aandacht voor het slachtoffer in de bestaande afdoeningen uit het jeugdstrafrecht versteviging behoeft.

Alternatieve afdoeningen

De reprimande voor volwassenen biedt de mogelijkheid maatwerk te bieden als gelet op persoonlijke omstandigheden justitiële interventie niet passend is. Is het delict daarvoor te zwaar dan past een boete of lichte taakstraf.

Bovenstaande in acht genomen heb ik besloten de Halt-afdoening op dit moment niet open te stellen voor jongvolwassenen.

Voortgang JJI's

Werving extra personeel

In het commissiedebat Justitiële jeugd van 17 maart jl. (Kamerstuk 24 587, nr. 830) vroeg het lid Van Nispen uw Kamer voor de zomer te informeren over de resultaten van de inspanning van DJI ten aanzien van de werving van extra personeel voor de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's).

Deze werving is voortvarend opgepakt en is een continu proces. In de eerste week van juni is een nieuwe landelijke wervingscampagne gestart met daarbij een website over werken bij DJI (www.werkenbijdji.nl). Op dit moment zijn 28 nieuwe medewerkers aangenomen en 123 kandidaten in procedure na briefselectie. Inmiddels draaien diverse groepen, inclusief landelijke bestemmingen, in de JJI's met een derde lijn (derde groepsleider) op de groep, maar dit is zeker nog geen stabiel beeld.

Ondanks dit resultaat hebben de inspanningen voor de werving tot zover nog niet opgeleverd wat ik had gehoopt. De werving levert boven verwachting veel reacties op maar het merendeel van de kandidaten valt af. Dit heeft diverse redenen. Zo trekken kandidaten zich terug of worden tijdens de sollicitatieprocedure niet geschikt bevonden. De kwaliteitseisen blijven namelijk een voorwaarde voor dit belangrijke werk. Naast de tegenvallende werving van nieuw personeel, ziet DJI dat voor het normale verloop van medewerkers de vervanging en werving complex is. Om deze reden wordt er nog steeds veel ingezet op inhuur. Daarbij blijft de werving een continue en lerend proces. Op basis van eerdere ervaringen en

⁶ Bron: Dienst Justis, jaarcijfers 2021.

resultaten wordt de werving doorontwikkeld en wordt bijvoorbeeld naast de bovengenoemde landelijke campagne, ingezet op werving in de regio.

De inspecties worden door DJI actief geïnformeerd over de personele ontwikkelingen, ook met oog op de naderende zomervakantie met minder personeel, en de gevolgen ervan voor de groepen. Er wordt nagedacht over een alternatieve invulling van een deel van het dagprogramma op de kamer, passend in het pedagogisch leefklimaat. Veiligheid van personeel, jongeren en bezoekers staan daarbij altijd voorop.

Brief CvT Rijks JJI Horsterveen

Tot slot ga ik nog in op de brief van de Commissie van Toezicht (CvT) bij de Rijks JJI Horsterveen van 1 juni 2022. Deze is in afschrift onder meer aan uw Kamer gezonden. Het doel van de brief was te informeren over de risico's die volgens de CvT zijn genomen door het openen van een Rijks JJI terwijl niet aan de randvoorwaarden was voldaan. De CvT vindt dat bij de opening het onderwijs nog niet op orde was, er nog geen of onvoldoende sport- en recreatievoorzieningen beschikbaar waren voor jongeren en dat er onvoldoende deskundig en gemotiveerd personeel beschikbaar was.

Ik herken de geschetste opstartproblemen. Tegelijkertijd zijn enige opstartproblemen bij het openen van een nieuwe inrichting, zeker met een bijzonder krappe arbeidsmarkt, niet helemaal te voorkomen. Zoals eerder aangegeven is voor gefaseerde ingebruikname van Rijks JJI Horsterveen gekozen omdat het opstarten van een dergelijke voorziening en bijbehorende werving tijd vergt. Pas als het lukte om een team te werven, werd een nieuwe leefgroep geopend. De vierde leefgroep is in juni 2022 geopend, waardoor 32 van in totaal 40 beoogde plekken nu operationeel zijn. Verder waren er opstartproblemen bij de sport- en recreatieactiviteiten. Op de binnenplaats bleek de ondergrond aanvankelijk niet geschikt te zijn voor sporten. Deze ondergrond is inmiddels aangepast, waardoor er op de binnenplaats gesport kan worden. Ook is er binnen de locatie een fitnesszaal ingericht waar de jongeren kunnen trainen zodat er zowel binnen als buiten voldoende mogelijkheden zijn. Het onderwijs kende een langere aanlooptijd dan gewenst, omdat het vinden van voldoende onderwijspersoneel langer duurde dan gehoopt. Als alternatief voerde de stichting Young in Prison een educatief programma uit. Inmiddels wordt er regulier onderwijs verzorgd. Als laatste uit de CvT zorgen over de personele bezetting. Zoals hierboven beschreven blijft het werven en behouden van personeel hoog op de agenda staan.

Ik ben blij dat de CvT in de brief benoemt dat de afgelopen periode verbeteringen zijn geboekt. Dat herken ik ook. Met een ervaren managementteam en een combinatie van ervaren en nieuwe medewerkers is heel hard gewerkt. Ondanks de opstartproblemen worden de positieve effecten van de opening van Rijks JJI Horsterveen zichtbaar. DJI heeft geconstateerd dat de uitbreiding van de capaciteit een gunstig effect heeft gehad op de bezetting van de JJI's. Het gemiddelde bezettingspercentage is gedaald en het gebruik van overbedden verminderd. Er wordt ook veel minder plaatsingsdruk ervaren.

Dit geeft mij het vertrouwen dat we op de goede weg zijn en dat het van belang is de ingezette weg te vervolgen. Werving en behoud van personeel blijft daarbij de hoogste prioriteit.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind