Ministerie van Justitie en Veiligheid

Minister voor Rechtsbescherming

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen

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

nota

Beslisnota over Kamerbrief met beleidsreactie op onderzoek strafmaat jeugd

Datum
27 maart 2023

Ons kenmerk
4522612

1. Aanleiding

Met bijgevoegde conceptbrief doet u de Kamer uw beleidsreactie toekomen op het onderzoek getiteld 'Strafmaat en strafdoelen in ernstige jeugd- en adolescentenstrafzaken. Opvattingen van magistraten over de sanctionering van 16- tot 23-jarige daders van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven'. Dit onderzoek is op 24 augustus 2022 aan de Tweede Kamer aangeboden.
Tevens gaat u in deze brief in op enkele moties en toezeggingen. Het betreft onder meer moties en toezeggingen uit het dertigledendebat van 19 januari jl. over een eerdere veroordeling van de verdachte Donny M., waarbij u heeft aangegeven daar in deze (verzamel)brief op in te zullen gaan.

2. Geadviseerd besluit

Instemmen met aanbieding aan de Tweede Kamer van de brief met uw beleidsreactie op het onderzoek naar de strafmaat in ernstige jeugd- en adolescentenstrafzaken en uw reactie op een aantal moties en toezeggingen.

3. Kernpunten

In het eerste deel van de brief wordt ingegaan op uw beleidsreactie op het onderzoek naar de strafmaat. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de leeftijdsgroep tot 18 jaar en de leeftijdsgroep 18 tot 23 jaar. Uit het onderzoek blijkt dat een meerderheid van de respondenten aangeeft in ernstige gewelds- en zedenzaken voldoende uit de voeten te kunnen met de mogelijkheden die het huidige jeugdstrafrecht biedt. De opvattingen van de deelnemende magistraten over de behoefte aan een verhoging van de maximumduur van jeugddetentie zijn meer verdeeld. Voor 16- en 17-jarigen geeft een minderheid (39%) van de respondenten aan behoefte te hebben aan verhoging van de maximale duur van jeugddetentie. Voor jongvolwassenen (18- tot 23-jarigen) is het draagvlak voor een dergelijke verhoging groter: 61% van de respondenten geeft aan voor deze doelgroep wel behoefte te hebben aan verhoging van de maximale jeugddetentieduur. Voor beide leeftijdsgroepen wordt de behoefte aan verhoging van de maximale jeugddetentieduur beduidend minder gevoeld door participerende magistraten van de rechtspraak dan van het Openbaar Ministerie (hierna: OM).[1]

[1] Voor 16- en 17-jarigen geeft 27% van de respondenten van de rechtspraak en 55% van de respondenten van het OM aan behoefte te hebben aan verhoging van de maximale jeugddetentieduur. Voor de leeftijdsgroep 18- tot 23-jarigen geeft 43% van de

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen

Datum
27 maart 2023

Ons kenmerk
4522612

In bijgevoegde brief geeft u aan dat het onderzoek geen aanleiding geeft om de strafmaat voor minderjarigen (de leeftijdsgroep tot 18 jaar) te wijzigen. Dit standpunt sluit ook aan bij een advies van de Raad voor de Strafrechttoepassing uit 2021.

Voor de groep jongvolwassenen van 18 tot 23 jaar wordt u geadviseerd om de strafmaat bij toepassing van het jeugdstrafrecht vooralsnog niet te verhogen. Van belang is eerst meer zicht te krijgen op de uitwerking van het adolescentenstrafrecht op jongvolwassenen in brede zin. Dat gebeurt onder andere aan de hand van de uitkomsten van een aantal onderzoeken van het WODC, die in de loop van dit jaar worden opgeleverd. Mede op basis daarvan kan worden bezien of en welke vervolgstappen nodig zijn voor het bieden van een passende reactie op (zeer ernstig) delictgedrag van jongvolwassenen. Daarbij kan verhoging van de strafmaat op dat moment opnieuw worden meegewogen. Het streven is de Kamer hier nader over te informeren zodra de uitkomsten van deze onderzoeken beschikbaar zijn.

In het tweede deel van de brief wordt een reactie gegeven op een aantal moties en toezeggingen. Het betreft in de eerste plaats de moties en toezeggingen naar aanleiding van het dertigledendebat van 19 januari jl. over een eerdere veroordeling van verdachte Donny M., namelijk:

- *Motie van het lid Mutluer (PvdA) over het voor langere tijd kunnen volgen van minderjarige zedendelinquenten*.
  In bijgevoegde brief wordt aangegeven op welke wijze uitvoering gegeven gaat worden aan deze motie.
- *Motie van het lid Van Haga (Groep Van Haga) over het vaststellen en updaten van risicoprofielen van zedendelinquenten*.
  In bijgevoegde brief wordt aangegeven dat u uitvoering hebt gegeven aan deze motie door hierover in gesprek te gaan met de Raad voor de Kinderbescherming en de 3RO (volwassenenreclassering). Er zijn geen voor de hand liggende of noodzakelijke verbeteringen die zich bij deze verkenning hebben aangediend.
- *Toezegging om te reageren op de door BVNL aangeboden petitie over het monitoren van zedendelinquenten*.
  In de brief wordt aangegeven dat met het uitvoering geven aan voornoemde motie van het lid Mutluer ook tegemoet wordt gekomen aan één van de punten uit de petitie. Ook op de andere punten van de petitie wordt in de brief ingegaan.
- *Toezegging om na te gaan hoeveel zedenzaken worden geseponeerd*.
  Deze toezegging wordt met bijgevoegde brief gestand gedaan.
- *Toezegging om in te gaan op berichtgeving in de media dat jongeren de door de rechter opgelegde hulp niet altijd krijgen*.
  Voor het gestand doen van deze toezegging wordt aangesloten bij de recente beantwoording van schriftelijke vragen over dit onderwerp.

Daarnaast gaat dit deel van de brief in op de volgende motie en toezegging:

- *Motie van de leden Mutluer (PvdA) en Ellemeet (GroenLinks) naar aanleiding van de behandeling van de begroting Justitie en Veiligheid in november 2022 over de capaciteit van de Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd (KVJJ's)*.

---

respondenten van de rechtspraak en 86% van de respondenten van het OM aan behoefte te hebben aan een dergelijke verhoging.

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen

Datum
27 maart 2023

Ons kenmerk
4522612

Een betere toeleiding naar de KVJJ is nodig om deze modaliteit beter te benutten. Daarnaast draagt een hogere bezetting van de KVJJ bij aan het verlichten van de druk op de JJI's. In bijgevoegde brief wordt aangegeven dat DJI continu met ketenpartners in gesprek is om het toeleidingsproces te verbeteren en knelpunten daarin weg te nemen. Daarnaast zijn onlangs de plaatsingscriteria herijkt. Deze worden op dit moment door DJI geïmplementeerd. U geeft aan te verwachten dat dit bijdraagt aan het verbeteren van de toeleiding naar de KVJJ. Uitbreiding van de capaciteit van de KVJJ is daarom nu niet aan de orde.
Voorafgaand aan het commissiedebat justitiële jeugd op 13 april wordt de voortgang van de KVJJ en de bezetting, in relatie tot het totale capaciteitsvraagstuk van de JJI's, met u besproken.

- *Toezegging om de Kamer te informeren over de voortgang die is geboekt op de verschillende acties die zijn uitgezet naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport 'De politie-reprimande voor minderjarige first offenders van lichte feiten'.*
  Deze toezegging wordt met bijgevoegde brief gestand gedaan.

4. Toelichting

Opties verhoging strafmaat

Strafmaat verhogen voor gehele leeftijdsgroep 16-23 jaar
Hoewel de aanleiding voor de discussie over verhoging strafmaat zag op minderjarigen (zie ook paragraaf 4.3),[2] geeft het onderzoek voor de leeftijdsgroep tot 18 jaar geen aanleiding om de strafmaat voor minderjarigen te wijzigen.

U wordt daarom geadviseerd om in uw beleidsreactie aan te sluiten bij de uitkomsten van het onderzoek op dit punt en de strafmaat voor minderjarigen niet te verhogen.

Strafmaat verhogen voor specifieke leeftijdsgroep (differentiatie tussen minderjarigen en jongvolwassenen)
Uit het onderzoek blijkt dat de magistratuur met een meerderheid aangeeft niet altijd goed uit de voeten te kunnen met de huidige strafmaxima. Ze hebben het dan over de groep van 18 tot 23 jaar. Daar kan het voorkomen dat het jeugdstrafrecht het beste zou aansluiten bij de ontwikkelingsfase van de jongvolwassene. Aan de andere kant gaat het om zeer ernstige feiten en is begrijpelijk dat wordt gezegd: 'volwassen daden, volwassen straffen'. Daarbij geldt dat de strafmaat niet het enige antwoord moet zijn, maar ook juist goede behandeling, begeleiding en re-integratie voor deze groep. Overigens wordt de huidige maximale strafduur van twee jaar zeer weinig opgelegd.[3]

Als de maximale duur van jeugddetentie voor jongvolwassenen bij toepassing van het jeugdstrafrecht verhoogd wordt van twee naar (bijvoorbeeld) vier jaar, zijn op voorhand de volgende voor- en nadelen te noemen.

[2] In 2019 hebben enkele ouders van minderjarige slachtoffers van doodslag gepleegd door een minderjarige dader de petitie 'verhoog jeugdstraffen' aangeboden aan de toenmalige minister voor Rechtsbescherming.
[3] In 2022 zijn 11 jongeren uitgestroomd die tussen de 1 en 2 jaar jeugddetentie hadden (cijfers DJI).

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen

Datum
27 maart 2023

Ons kenmerk
4522612

Voordelen:

- Verhoging leidt mogelijk tot het vaker toepassen van jeugdstrafrecht en biedt daarmee meer mogelijkheden voor maatwerk passend bij de ontwikkelingsfase en het voorziet in een behoefte van een deel van de respondenten uit het onderzoek.
- Enkele respondenten uit het onderzoek geven aan dat aan een jongvolwassene dan iets meer verantwoordelijkheid kan worden toebedeeld bij een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf.
- In het onderzoek is opgemerkt dat een verhoging van de maximale jeugddetentieduur voor jongvolwassenen een meer geleidelijke overgang van het jeugdstrafrecht naar het volwassenenstrafrecht zou bewerkstelligen.

Nadelen:

- Een argument dat door respondenten in het onderzoek naar voren wordt gebracht is dat verhoging van de maximale jeugddetentieduur niet strookt met het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht.
- De meerwaarde is mogelijk beperkt. Respondenten wijzen in het onderzoek op de huidige mogelijkheden binnen het jeugdstrafrecht om passend te reageren met de PIJ-maatregel, de mogelijke omzetting naar TBS en de inzet van het (volwassenen)strafrecht. Ook wordt zoals eerder opgemerkt twee jaar jeugddetentie nauwelijks opgelegd.
- Het systeem komt meer op gespannen voet te staan met internationale richtlijnen zoals het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. (o.a. vrijheidsbeneming als ultimum remedium en kan alleen voor een zo kort mogelijke duur worden toegepast; art. 37 IVRK)[4].
- Ophoging van de strafmaat zal de gemiddelde leeftijd (nu 18 jaar) verder doen ophogen in de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) en daarmee ook de range vergroten tussen leeftijden in een zelfde soort setting (In een JJI kunnen met een verhoging van de strafmaat 'jeugdigen' verblijven van wel 33 jaar oud (maximale jeugddetentie plus PIJ-maatregel)). Dit heeft ook gevolgen voor aansluiting met de rest van de keten.
- Als een rechter in de toekomst mogelijk vaker adolescentenstrafrecht toe zal passen en een jongere via het jeugdstrafrecht veroordeelt in plaats van via het volwassenenstrafrecht, heeft dit mogelijk grote gevolgen voor de capaciteit in de JJI's die nu al onder druk staat.[5]
- Uit het onderzoek blijkt dat de ondervraagde magistraten aangeven dat de discussie rondom strafmaat niet los kan worden gezien van juridische en wetssystematische consequenties (bijvoorbeeld: hoe gaan we om met wettelijke waarborgen uit het volwassenstrafrecht, zoals voorwaardelijke invrijheidsstelling).

[4] Gesteld zou kunnen worden dat voor jongvolwassenen kinderrechten niet gelden (die zijn voor 18-), maar al in 2008 gaf het comité van de ministers van de Raad van Europa aan dat als in een land aparte voorzieningen zijn voor jongvolwassenen, zoals toepassing jeugdstrafrecht, ook voor die groep kinderrechten relevant zijn. Dit is ook benoemd in General comment 24, artikel 32.

[5] Indien – als rekenvoorbeeld - uitgegaan wordt van een verschuiving van 10% van de jongvolwassenen die nu in een penitentiaire inrichting (PI) verblijven, brengt dat volgens DJI een extra capaciteitsbehoefte voor de JJI's mee van ongeveer 80 tot 90 plaatsen. Dit zou leiden tot extra kosten bij DJI van circa 17 miljoen euro structureel (gebaseerd op prijsverschil tussen plaats in PI en JJI).

In het licht van de uitkomsten van het onderzoek en bovenstaande overwegingen is het verhogen van de maximale detentieduur voor jongvolwassenen (18-23 jaar) bij toepassing van het jeugdstrafrecht een optie die verdedigbaar is, maar vooralsnog niet de voorkeur verdient. Dit wordt hierna bij de uitwerking van de variant 'Strafmaat niet verhogen' nader toegelicht.

Voorkeursvariant: Strafmaat vooralsnog niet verhogen
De overwegingen zoals hiervoor geschetst, gelden – omgekeerd - ook voor de optie om de strafmaat, ook voor 18-23 jarigen, *niet* te verhogen.
Argumenten voor deze variant die uit het onderzoek naar voren komen zijn o.a.:

- Verhoging van de strafmaat strookt niet met het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht.
- Het jeugdstrafrecht en de mogelijkheid om het volwassenenstrafrecht toe te passen bieden reeds een toereikend instrumentarium om passend te reageren.

In bijgevoegde brief stelt u voorop dat de strafmaat niet het enige antwoord moet zijn voor de groep 18- tot 23-jarigen die ernstige misdrijven hebben gepleegd, maar in samenhang moet worden gezien met de persoon van de verdachte, waarbij onder andere wordt gekeken naar het ontwikkelingsniveau. Hier dient vervolgens een goede behandeling, begeleiding en re-integratie op afgestemd te worden. Hiervoor is het van belang eerst meer zicht te krijgen op de uitwerking van het adolescentenstrafrecht op jongvolwassenen in brede zin. Dat gebeurt onder andere aan de hand van de uitkomsten van een aantal onderzoeken van het WODC, die in de loop van dit jaar worden opgeleverd. In de brief wordt in dat verband gewezen op lopend onderzoek naar de toepassing van het adolescentenstrafrecht en een onderzoek naar de kenmerken van jongeren en jongvolwassenen die in de JJI's verblijven. Het vooralsnog niet verhogen van de strafmaat voor jongvolwassenen heeft in afwachting van de uitkomsten van deze trajecten de voorkeur.

Mede op basis van deze uitkomsten zal worden bezien of en zo ja welke vervolgstappen nodig zijn voor het bieden van een passende reactie op (zeer ernstig) delictgedrag van jongvolwassenen. Daarbij wordt verhoging van de strafmaat op dat moment opnieuw meegewogen. Vervolgens zal de Kamer hier nader over worden geïnformeerd.

4.1 Politieke context

- In de brief wordt verwezen naar brieven aan de Tweede Kamer waarin de Kamer is geïnformeerd over de uitgevoerde onderzoeken en expertmeeting over de strafmaat jeugd.
- Het vervolgonderzoek strafmaat jeugd en adolescenten staat op de convocatie van het commissiedebat over justitiële jeugd op 13 april 2023. Te verwachten valt dat bijgevoegde brief wordt toegevoegd aan de convocatie.

4.2 Financiële overwegingen

De inhoud van de bijgevoegde brief heeft geen financiële gevolgen. Die zijn mogelijk wel aan de orde als eind dit jaar vervolgstappen worden overwogen voor jongvolwassenen.

4.3 Krachtenveld

Uit een expertmeeting over de strafmaat jeugd van 2021, uitgevoerd na afronding van het internationaal vergelijkende onderzoek uit 2020, blijkt dat

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen

Datum
27 maart 2023

Ons kenmerk
4522612

wetenschappers, de meeste deskundigen uit de jeugdstrafrechtspraktijk en vertegenwoordigers van slachtoffers niet voor verhoging van de maximale strafmaat voor jeugdigen zijn, maar nabestaanden wel. Bij vertegenwoordigers van het OM en de rechtspraak was het beeld echter minder eenduidig, hetgeen de aanleiding was voor het nu uitgevoerde vervolgonderzoek. De uitkomsten van dit onderzoek onder de magistratuur zijn besproken met landelijke vertegenwoordigers van het OM en de rechtspraak. Daarbij hebben zij aangegeven zich in de lijn te kunnen vinden om vooralsnog geen wijzigingen door te voeren en de uitkomsten van nader onderzoek af te wachten.

4.4 Communicatie
Omdat er op dit moment niets wordt gewijzigd aan de strafmaat jeugd, wordt geadviseerd geen persbericht uit te brengen als de brief aan de Kamer wordt verzonden.

4.5 Ontwikkelingen hiervoor
- Op 19 januari jl. bent u door een van de onderzoekers op hoofdlijnen geïnformeerd over het onderzoek naar de strafmaat.
- De geformuleerde kernpunten (niet verhogen strafmaat minderjarigen, vooralsnog niet verhogen jongvolwassenen) uit de beleidsreactie op het onderzoek naar de strafmaat, zijn eerder met u besproken in een stafoverleg op 14 februari jl.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.