

Vergaderjaar 2001–2002

28 282

Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

Samenvatting	5	2.4	Consequent	24
		2.4.1	Uitgangspunten	24
1 Inleiding	8	2.4.2	Reacties op delicten	24
1.1 Achtergrond onderzoek	8	2.4.3	Reacties op recidivisten en first offenders	26
1.2 Jeugdcriminaliteit in Nederland	8	2.4.4	Reacties op lichte en zwaardere delicten	26
1.3 Uitgangspunten jeugdcriminaliteitsbeleid	9	2.5	Strafoplegging	27
1.4 Betrokken actoren	11	2.5.1	Uitgangspunten	27
1.4.1 Actoren op landelijk niveau	11	2.5.2	De Halt-afdoening	27
1.4.2 Actoren op regionaal niveau	11	2.5.3	(Straf)advies van de Raad voor de Kinderbescherming	28
1.4.2.1 Politie	13			
1.4.2.2 Haltbureaus	13	2.5.4	Openbaar Ministerie	28
1.4.2.3 Raad voor de Kinderbescherming	13	2.6	Conclusies	30
1.4.2.4 Openbaar Ministerie	13	2.6.1	Vroegtijdig	30
1.4.2.5 Scholen	13	2.6.2	Snel	30
1.4.2.6 Jeugdhulpverlening/Bureau Jeugdzorg	14	2.6.3	Consequent	30
1.4.2.7 Gemeente	14			
1.4.2.8 Provincie	14	3	Beleid en samenwerking in de regio	32
1.5 Leeswijzer	14	3.1	Inleiding	32
		3.2	Beleid	32
2 Aanpak van jeugdcriminaliteit in de praktijk	16	3.2.1	Uitgangspunten	32
2.1 Inleiding	16	3.2.2	Bevindingen	32
2.2 Vroegtijdig	16	3.2.2.1	Preventief en repressief beleid	32
2.2.1 Uitgangspunten	16	3.2.2.2	Afstemming beleid binnen de regio	34
2.2.2 Screening	16	3.2.2.3	Kwaliteit doelstellingen	34
2.2.2.1 Politie	16	3.3	Coördinatie en samenwerking	34
2.2.2.2 Haltbureaus	17	3.3.1	Uitgangspunten	34
2.2.2.3 Raad voor de Kinderbescherming	17	3.3.2	Bevindingen	35
2.2.3 Informatie-uitwisseling in de keten	17	3.4	Inzicht in resultaten	36
2.2.4 Informatie over jongeren met problemen	18	3.4.1	Uitgangspunten	36
2.2.5 Doorverwijzing naar vrijwillige jeugdhulpverlening	19	3.4.2	Bevindingen	36
2.2.6 Reactie op first offenders	20	3.5	Conclusies	37
2.3 Snel	21			
2.3.1 Uitgangspunten	21	4	Beleid en samenwerking op landelijk niveau	39
2.3.2 Doorlooptijden politie	21	4.1	Inleiding	39
2.3.3 Doorlooptijd Halt-afdoening	21	4.2	Beleid	39
2.3.4 Doorlooptijden onderzoek Raad voor de Kinderbescherming	22	4.2.1	Uitgangspunten	39
2.3.5 Doorlooptijden afdoeningen via het Openbaar Ministerie	23	4.2.2	Bevindingen	39
2.3.6 Doorlooptijd uitvoering taakstraf	23	4.2.2.1	Beleid minister van Justitie	39
		4.2.2.2	Beleid minister van BZK	39
		4.2.2.3	Beleid minister voor GSI	40

4.2.2.4	Beleid minister van OCenW	40	6	Reacties en nawoord	50
4.2.2.5	Beleid minister van VWS	40	6.1	Inleiding	50
4.2.2.6	Uitwerking vroegtijdig, snel en consequent	40	6.2	Reactie staatssecretaris van Justitie	50
4.3	Samenwerking, coördinatie en afstemming met regionale actoren	42	6.3	Reacties minister van BZK en minister voor GSI	53
4.3.1	Uitgangspunten	42	6.4	Reacties staatssecretaris van VWS en minister van OCenW	55
4.3.2	Bevindingen	42	6.4.1	Staatssecretaris van VWS	55
4.3.2.1	Departementaal niveau	42	6.4.2	Minister van OCenW	56
4.3.2.2	Regionaal niveau	42	6.5	Reacties overige betrokkenen	56
4.4	Beleidsinformatie	43	6.5.1	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	56
4.4.1	Uitgangspunten	43	6.5.2	Korpsbeheerdersberaad	57
4.4.2	Bevindingen	43	6.5.3	Halt-Nederland	57
4.4.2.1	Minister van Justitie	43	6.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	58
4.4.2.2	Minister van BZK	44			
4.4.2.3	Minister voor GSI	44	Bijlage 1	Onderzoeksopzet	60
4.4.2.4	Minister van OCenW	45	Bijlage 2	Haltafdoeningen	63
4.4.2.5	Minister van VWS	45	Bijlage 3	Afdoeningen door officier van justitie en rechter	64
4.5	Conclusies	45			
5	Conclusies en aanbevelingen	47			
5.1	Conclusies	47			
5.2	Aanbevelingen	48			
5.2.1	Minister van Justitie	48			
5.2.2	Minister van BZK	49			
5.2.3	Overige aanbevelingen	49			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode 2000–2001 onderzoek gedaan naar de wijze waarop het beleid ter voorkoming en bestrijding van jeugdcriminaliteit wordt uitgevoerd. De minister van Justitie is eerst-verantwoordelijk voor het jeugdcriminaliteitsbeleid. Daarnaast speelt een groot aantal andere actoren op landelijk en regionaal niveau een rol die, elk vanuit hun eigen specifieke taak, een bijdrage moeten leveren aan het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit.

De centrale vraag in het onderzoek was of er sprake is van een sluitende aanpak om te voorkomen dat jongeren strafbare feiten plegen dan wel herhalen. De Algemene Rekenkamer heeft in vijf politieregio's gesprekken gevoerd met organisaties die betrokken zijn bij het voorkomen en bestrijden van criminaliteit onder jongeren. Daarnaast heeft zij de dossiers onderzocht van 358 jongeren die in 1999 verdacht werden van het plegen van een delict en heeft zij met 16 jongeren gesproken over hun ervaringen met de strafrechtsketen. Tot slot is het beleid van en de samenwerking tussen de betrokken ministeries onderzocht.

De belangrijkste conclusie van de Algemene Rekenkamer is dat de betrokken actoren er vooralsnog niet in slagen om de beoogde sluitende aanpak van jeugdcriminaliteit te realiseren.

Allereerst is er geen sluitende aanpak als het gaat om de preventie van jeugdcriminaliteit. In het huidige beleid zijn geen structurele voorzieningen getroffen voor de vroegtijdige signalering van risicofactoren bij jongeren die nog geen delict hebben gepleegd en voor de verwijzing naar de (vrijwillige) hulpverlening.

In de tweede plaats is er, als jongeren een strafbaar feit hebben gepleegd, geen sluitende aanpak van de screening op potentiële risico's voor het ontstaan van een criminele carrière. Zo laat de politie in 40% van de gevallen na om conform de richtlijnen de zaak bij de Raad voor de Kinderbescherming te melden, waardoor vroegtijdige signalering niet mogelijk is. Het komt ook voor dat de politie en het Haltbureau jongeren op risico's screenen, zonder dat zij beschikken over specifieke deskundigheid en screeningsinstrumenten. Screening leidt er zelden toe dat risicjongeren worden verwezen naar de (vrijwillige) jeugdhulpverlening.

In de derde plaats is er geen sprake van een sluitende aanpak gericht op het bestrijden van jeugdcriminaliteit (repressie). Het beleid om vroegtijdig, snel en consequent te reageren op gepleegde delicten door jongeren wordt in de praktijk slechts matig nageleefd. Aan de vroegtijdigheid van de reacties kan worden getwijfeld, aangezien voor slechts bijna de helft van de first offenders duidelijk is dat ze strafrechtelijk zijn vervolgd of een waarschuwing hebben gekregen. De normen voor de doorlooptijden bij de diverse organisaties in de strafrechtsketen worden niet gehaald. Een consequente reactie ontbreekt in de zin dat voor ruim 40% van de onderzochte delicten niet kon worden vastgesteld dat een reactie heeft plaatsgevonden, terwijl de samenstelling van deze groep zich niet onderscheidt van diegenen die wel een reactie hebben gekregen. Er wordt meer consequent gehandeld in de zin dat de politie jongeren die zwaardere delicten hebben begaan vaker doorstuurt naar het OM dan naar het Haltbureau. Ook het beleid om zoveel als mogelijk taakstraffen op te leggen wordt in de praktijk consequent toegepast.

Een sluitende aanpak wordt verder belemmerd doordat op regionaal niveau veelal een duidelijke coördinatie en afstemming van het algehele beleid gericht op preventie en repressie ontbreekt. Bijsturing van het beleid wordt bemoeilijkt doordat de organisaties op regionaal niveau slechts in beperkte mate informatie hebben over de resultaten van hun beleid. Ook op landelijk niveau ontbreekt een volledig overzicht van de uitgevoerde activiteiten op het beleidsterrein, vooral wat betreft de preventieve activiteiten. Tevens is er geen interdepartementaal overleg-
orgaan waarin structureel afstemming plaatsvindt over de preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit en de aansluiting daartussen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Justitie onder meer aan om structurele voorzieningen te treffen voor de vroegtijdige signalering van risico- of probleemgedrag bij jongeren die nog geen delict hebben gepleegd en voor de doorverwijzing van deze jongeren naar de (vrijwillige) hulpverlening. Ook pleit zij voor de ontwikkeling van een (verkort) screeningsinstrument bij de politie en voor structurele interdepartementale afstemming over het preventieve beleid en de aansluiting tussen preventief en repressief beleid. Verder beveelt zij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan om onderzoek te doen naar de oorzaken van het feit dat voor ruim 40% van de onderzochte jongeren niet kon worden vastgesteld of zij vervolgd zijn en om de regierol van de gemeenten nader uit te werken, met name voor wat betreft de preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit.

Reacties bewindspersonen en andere betrokkenen en nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft in februari en maart 2002 reacties op haar rapport ontvangen van de staatssecretaris van Justitie, de ministers van BZK en voor GSI, de staatssecretaris van VWS en de minister van OCenW, alsmede het Korpsbeheerdersberaad, de VNG en Halt-Nederland. De betrokkenen onderschrijven de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer grotendeels. De staatssecretaris van Justitie geeft aan dat het rapport waardevolle suggesties bevat om het jeugdcriminaliteitsbeleid te verbeteren en gaat zelf uitvoerig in op reeds in gang gezette verbeteringen. Zowel de staatssecretaris van Justitie, de ministers van BZK en voor GSI als het Korpsbeheerdersberaad plaatsen echter kanttekeningen bij de conclusie dat het beleid om vroegtijdig, snel en consequent te reageren op de door jongeren gepleegde delicten, in de praktijk slechts matig wordt nageleefd. Deze conclusie is volgens betrokkenen gebaseerd op de bevinding dat de Algemene Rekenkamer van ruim 40 procent van de geregistreerde delicten op basis van de dossiers niet kon vaststellen of er een reactie had plaatsgevonden. Bewindslieden en het Korpsbeheerdersberaad zijn van mening dat de conclusie niet getrokken kan worden zolang niet duidelijk is op welke wijze de politie heeft gereageerd in die gevallen waarbij de reactie niet is geregistreerd.

De Algemene Rekenkamer waardeert de constructieve wijze waarop bewindslieden en andere betrokkenen hebben gereageerd op de conclusies en aanbevelingen van haar onderzoek. In de kanttekening die de staatssecretaris van Justitie, de ministers van BZK en voor GSI en het Korpsbeheerdersberaad hebben geplaatst bij de analyse, ziet de Algemene Rekenkamer geen aanleiding terug te komen op de conclusies van haar onderzoek. Verder benadrukt de Algemene Rekenkamer nogmaals het belang van een onderzoek naar de oorzaken van het feit dat voor een belangrijk deel van de jongeren die verdacht zijn van het plegen

van een delict, niet duidelijk is of een (strafrechtelijke) reactie heeft plaatsgevonden.

Tot slot wijst de Algemene Rekenkamer op de samenhang tussen dit rapport en drie andere recent verschenen Rekenkamerrapporten waarin het beleid en de uitvoeringspraktijk rond de problematiek van opgroeiende jongeren centraal staan. Hoewel alle betrokken organisaties het eens zijn over het belang van preventie en de sleutelrol die een sluitende aanpak daarbij kan vervullen, blijkt deze aanpak in de praktijk niet gerealiseerd te worden. De regierol die daarbij voor de gemeenten is weggelegd, blijkt onvoldoende van de grond te komen. Gemeenten geven aan daarvoor over onvoldoende instrumenten te beschikken.

De Algemene Rekenkamer vraagt, mede op basis van ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, om een onalledaagse, oplossingsgerichte aanpak, waarbij signaalgedrag, ook in de vorm van schoolverzuim of uitval bij de vrijwillige jeugdhulpverlening, in een zo vroeg mogelijk stadium wordt aangepakt over de grenzen van alle betrokken organisaties heen.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond onderzoek

Jeugdcriminaliteit hangt voor een belangrijk deel samen met het proces van opgroeien. Veel jongeren maken zich schuldig aan het plegen van delicten, zoals baldadigheid, vernielingen en diefstal. Dat veroorzaakt weliswaar veel overlast, maar hoeft in de meeste gevallen niet te leiden tot grote zorgen of opsporingsactiviteiten. Soms moet het plegen van delicten echter worden gezien als een signaal van een achterliggend probleem in de leefsituatie van een jongere. Het is zaak dat de risicojongeren die dit zogenoemde signaalgedrag vertonen bereikt worden en dat hun problemen aangepakt worden om hiermee te voorkomen dat zij een criminele carrière ontwikkelen. De minister van Justitie heeft deze beleidslijn in zijn jeugdcriminaliteitsbeleid uitgezet en de Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of dit in de praktijk ook wordt uitgevoerd.

De centrale vraag in het Rekenkameronderzoek was of er sprake is van een sluitende aanpak om te voorkomen dat jongeren strafbare feiten plegen dan wel herhalen. Onder een sluitende aanpak wordt verstaan dat alle organisaties die betrokken zijn bij het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit een op elkaar afgestemd beleid voeren, hierop aansluitende preventieve en repressieve activiteiten uitvoeren en bij de aanpak van risicojongeren en jeugdige delinquenten handelen in lijn met de beleidsuitgangspunten. Het onderzoek heeft zich gericht op de preventieve activiteiten en de (strafrechtelijke) reactie tot en met het opleggen van de straf. Maatregelen en activiteiten die daarna nog hebben plaatsgevonden (zoals de tenuitvoerlegging van de straf en eventuele jeugd-reclassering) zijn buiten beschouwing gelaten.¹

Het onderzoek naar de preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit sluit aan bij twee recent uitgevoerde onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. In de eerste plaats betreft dit het onderzoek «Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters».² In de tweede plaats het onderzoek «Opvang zwerfjongeren».³ Beide onderzoeken gaan ook, vanuit verschillende invalshoeken, in op de wijze waarop in het beleid en in de uitvoeringspraktijk de problematiek van opgroeiende jongeren wordt aangepakt.

1.2 Jeugdcriminaliteit in Nederland

De precieze aard en omvang van de jeugdcriminaliteit in Nederland is niet eenduidig te bepalen. De politieregio's registreren informatie over delicten of jongeren die verdacht worden van het plegen van delicten in verschillende en vaak ook in meerdere geautomatiseerde systemen. Het gaat bijvoorbeeld om het Bedrijfsprocessensysteem (BPS), het Herkenningsdienststelsel (HKS) en het Cliëntvolgsysteem-Jeugdcriminaliteit (CVS-JC). Elk systeem heeft zijn eigen doel en bevat daarom anderzortige informatie dan de andere systemen. Een politieregio kan zelf besluiten welke registraties deze aanhoudt en de vorm waarin dat gebeurt. Omdat de informatie in de basisregistraties van de politie van wisselende kwaliteit is, is de volledigheid en juistheid van landelijke overzichten van de aard en omvang van jeugdcriminaliteit niet gegarandeerd.

Daarnaast zijn registraties over jongeren minder volledig dan de registraties over volwassenen. Delicten van jongeren worden pas geregistreerd

¹ In bijlage 1 wordt de onderzoeksopzet beschreven.

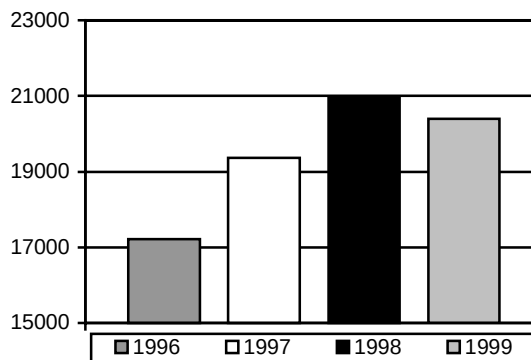
² Brief aan de minister van OCenW, kenmerk 979 R, 18 december 2001.

³ Tweede Kamer, 2001–2002, 28 265, nrs. 1–2.

vanaf het moment dat ze 12 jaar oud zijn. Tevens is het voor jongeren in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar afhankelijk van het soort straf dat wordt opgelegd of hiervan een registratie bewaard blijft en zo ja, hoe lang en in welke systemen.⁴

Verschillende instanties trachten op basis van de beschikbare gegevens een beeld te schetsen van de omvang van de jeugdcriminaliteit in Nederland. Zo bewerkt het Korps Landelijke Politie Diensten gegevens uit het HKS tot een Criminele Kaart van Nederland. In deze Criminele Kaart is onder andere het aantal verdachte jongeren opgenomen.

Figuur 1.1. Aantallen jongeren verdacht van het plegen van delicten van 12 tot en met 17 jaar volgens de Criminele Kaart in de jaren 1996–1999



Figuur 1.1 laat zien dat in 1998 en 1999 ruim 20 000 jongeren van 12 tot en met 17 jaar verdacht werden van het plegen van delicten.⁵ Sinds 1996 is een stijging waar te nemen in het aantal verdachten. Relatief gezien (dat wil zeggen afgezet tegen het gestegen totale aantal jongeren van 12 tot en met 17 jaar) is de criminaliteit in deze groep echter nauwelijks gestegen. Sinds 1996 blijkt jaarlijks bijna 2% van alle jongeren van delicten verdacht te worden. Ruim een derde deel van de verdachten komt uit één van de vier grootstedelijke regio's (35%). Tegen de helft van de verdachte jongeren (42%) heeft voor de eerste keer een delict gepleegd (first offenders) en ruim de helft (58%) kan worden gekwalificeerd als recidivist.⁶

In de Criminele Kaart zijn niet de jongeren opgenomen die na het plegen van een delict (meestal een zogenaamd bagateldelict) met een waarschuwing zijn heengezonden door de politie of de jongeren die een Halt-afdoening hebben gekregen. Het is niet geheel bekend hoeveel jongeren met een waarschuwing worden heengezonden. Ofschoon sommige politieregio's hiervan een registratie bijhouden, zijn er geen landelijke gegevens over het aantal waarschuwingen. Halt-Nederland heeft wel gegevens beschikbaar over het aantal Halt-afdoeningen. In 1999 zijn ruim 22 000 jongeren van 12 tot en met 17 jaar op deze manier gestraft voor een gepleegd delict.

1.3 Uitgangspunten jeugdcriminaliteitsbeleid

In het begin van de jaren '90 werd Nederland opgeschrikt door berichten dat de jeugdcriminaliteit een sterke stijging vertoonde, terwijl de totale criminaliteit in Nederland juist afnam. Naar aanleiding hiervan werd door de minister van Justitie de adviescommissie Van Montfrans in het leven

⁴ Zo worden gegevens van jongeren die een Halt-afdoening krijgen wel bewaard in het CVS-JC en het BPS, maar niet in het HKS.

⁵ De omvang van de populatie 12 tot en met 17 jarigen bedroeg in 1998 1 099 305 en in 1999 1 106 715.

⁶ De categorie recidivisten (58%) kan verder worden onderverdeeld naar licht criminele jongeren (48%) en (persisterende) harde kern jongeren (10%). Dit zijn respectievelijk jongeren die in het verleden slechts enkele delicten hebben gepleegd en jongeren die in het verleden meerdere en zwaardere delicten hebben gepleegd.

geroepen. Deze bracht in 1994 het rapport «Met de neus op de feiten» uit. De conclusies en aanbevelingen van de commissie Van Montfrans vormen de uitgangspunten voor het vigerende beleid ter voorkoming en bestrijding van jeugdcriminaliteit. Het jeugdcriminaliteitsbeleid is uitgewerkt in de nota «Veiligheidsbeleid 1995–1998»⁷ en de notitie «Jeugdcriminaliteit».⁸

In lijn met de commissie Van Montfrans gaat het beleid ervan uit dat jeugdcriminaliteit een zeer complex verschijnsel is. Veel aspecten van de leefsituatie van jeugdigen en daarmee veel terreinen van overheidsbeleid zijn betrokken bij de preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit. Een integrale en gedifferentieerde aanpak is daarom van belang. Dit maakt afstemming en samenwerking tussen de verschillende organisaties die betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering noodzakelijk.

In het jeugdcriminaliteitsbeleid wordt prioriteit gegeven aan de preventie van jeugdcriminaliteit. Wanneer dit niet werkt en de jongere toch delinquent gedrag vertoont, dient de reactie vroegtijdig (bij het eerst bekend geworden delict), snel (reactie volgt zo spoedig mogelijk op het gepleegde delict) en consequent (op ieder delict volgt een passende reactie) plaats te vinden. De reacties dienen bovendien pedagogisch en normverhelderend te zijn en rekening te houden met factoren in de leefsituatie van de jongere die het criminele gedrag kunnen verklaren. Vanuit pedagogisch oogpunt verdient afdoening in de vorm van taakstraffen de voorkeur boven vrijheidsstraffen of boetes, omdat de jongere hierdoor geconfronteerd wordt met de drijfveren danwel de gevolgen van het eigen gedrag. Het uitgangspunt is daarom «taakstraf tenzij...». De ernst van het delict, recidive of persoonlijkheid van de dader kunnen factoren zijn waardoor een taakstraf niet mogelijk of wenselijk is. Met het oog op de meest effectieve reactie op delinquent gedrag is het noodzakelijk dat onderzocht wordt of sprake is van opgroergedrag of signaalgedrag. In beide gevallen is een vroegtijdige reactie op het delict nodig, maar bij signaalgedrag zouden ook de achterliggende problemen aangepakt moeten worden.

Een gedifferentieerde aanpak van jeugdcriminaliteit omvat zowel preventieve als repressieve maatregelen:

- Primaire preventie-maatregelen gericht op alle jeugdigen. De maatregelen zijn gericht op de overdracht en handhaving van normen en waarden (socialisatie);
- Secundaire preventie-maatregelen gericht op jeugdigen in achterstandssituaties. De maatregelen hebben tot doel in te grijpen op de factoren die de opvoeding en ontwikkeling van deze «risicjongeren» in de weg staan, en daarmee mede te voorkomen dat deze jongeren strafbare feiten zullen plegen;
- (Strafrechtelijke) reacties gericht op jeugdigen die strafbare feiten hebben begaan (repressie).⁹

In 1998 is het jeugdcriminaliteitsbeleid geëvalueerd.¹⁰ Geconcludeerd werd dat de inspanningen van de afgelopen jaren hun vruchten hebben afgeworpen. Met overwegend positieve conclusies is besloten het beleid zoals dat in de nota «Veiligheidsbeleid» en de notitie «Jeugdcriminaliteit» was geformuleerd voort te zetten. Op dit moment wordt door het Ministerie van Justitie een nota voorbereid over de versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit. Hierin worden de uitgangspunten van de commissie Van Montfrans, die reeds 7 jaar het uitgangspunt van het beleid vormen, opnieuw kritisch tegen het licht gehouden.

⁷ Tweede Kamer, 1994–1995, 24 225, nrs. 1–2.

⁸ Tweede Kamer, 1995–1996, 24 485, nr. 1.

⁹ Daarnaast kunnen ook nog tertiair preventieve maatregelen (dit omvat onder meer jeugdreclassering) en situationele preventie worden onderscheiden. Deze maatregelen zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

¹⁰ Vier jaar Van Montfrans; uitvoering plan van aanpak jeugdcriminaliteit (Ministeries van Justitie, BZK, OCenW, SZW en VWS, april 1998).

1.4 Betrokken actoren

Figuur 1.2 bevat een overzicht van alle actoren die betrokken zijn bij het beleid ter voorkoming en bestrijding van jeugdcriminaliteit en van hun belangrijkste taken daarbij.

1.4.1 Actoren op landelijk niveau

De minister van Justitie wordt gezien als eerstverantwoordelijke minister voor de bestrijding van criminaliteit, en als afgeleide daarvan, voor de bestrijding van de jeugdcriminaliteit. Daarnaast is de minister van Justitie verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid door de uitvoeringsorganisaties in de strafrechtsketen.

De minister van Justitie is gezamenlijk met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verantwoordelijk voor het vaststellen en bereiken van de landelijke beleidsprioriteiten van de politie. Het bestrijden van jeugdcriminaliteit is één van deze prioriteiten. Ook draagt de minister van Justitie verantwoordelijkheid voor het repressiedeel van het CRIEM-beleid (Criminaliteit in Relatie tot Integratie van Etnische Minderheden). Het CRIEM-beleid heeft tot doel om te voorkomen dat allochtone jongeren in achterstandssituaties terecht komen en om beginnend crimineel gedrag zo snel mogelijk aan te pakken.

De minister van BZK is coördinerend bewindspersoon voor het integrale veiligheidsbeleid. Eén van de thema's in dit beleid is «jeugd en veiligheid». Naast de medeverantwoordelijkheid voor de landelijke beleidsprioriteiten van de politie draagt de minister van BZK voor de politie ook systeemverantwoordelijkheid. Dit betekent dat hij verantwoordelijk is voor de taakuitvoering door de politieregio's en zorg dient te dragen voor een voldoende kwantitatieve en kwalitatieve toerusting. De minister van BZK is tot slot verantwoordelijk voor de coördinatie van het rijksbeleid dat de gemeenten raakt.

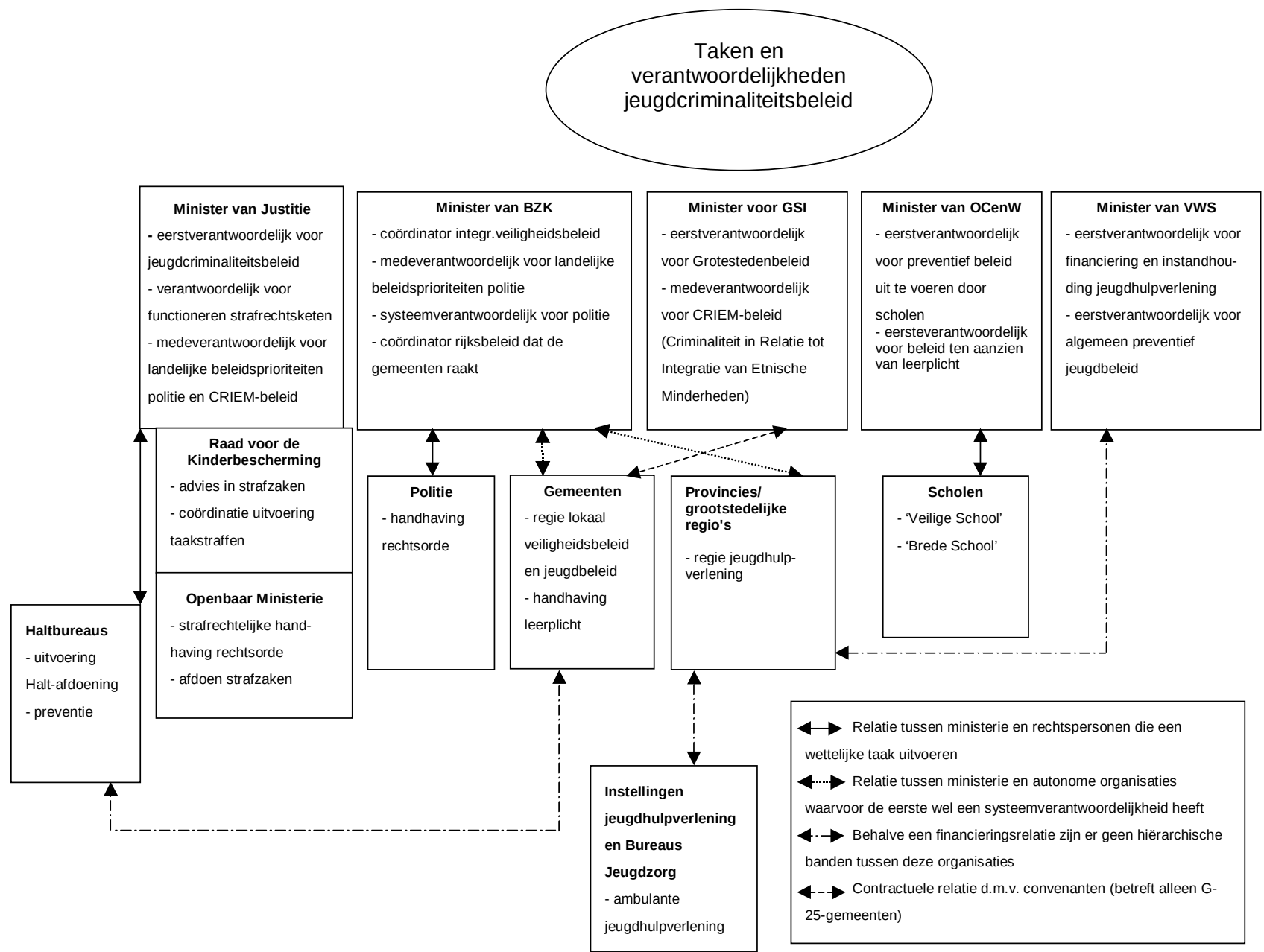
De minister voor GSI is verantwoordelijk voor de sociale pijler van het Grotestedenbeleid. Veiligheid (in grote steden) en het thema «jeugd en veiligheid» vormen beide een expliciet onderdeel van die sociale pijler. Daarnaast is de minister voor GSI verantwoordelijk voor het CRIEM-beleid voorzover het de preventie betreft.

De ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) hebben ten aanzien van jeugdcriminaliteitsbeleid vooral taken op het preventieve vlak. De minister van VWS is verantwoordelijk voor het algemeen en preventief jeugdbeleid en de financiering en instandhouding van de jeugdhulpverlening.

De minister van OCenW is verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid op scholen en voor het beleid ten aanzien van de leerplicht.

1.4.2 Actoren op regionaal niveau

Het jeugdcriminaliteitsbeleid dat op landelijk niveau is geformuleerd, wordt uitgevoerd door een groot aantal actoren die op regionaal niveau opereren. Deels zijn deze actoren onderdelen van de betrokken ministeries, deels zijn het zelfstandige organisaties waarvoor de betrokken ministers (systeem-)verantwoordelijkheid dragen.



1.4.2.1 Politie

De politie heeft tot taak te zorgen voor de handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp. Bij de opsporing van strafbare feiten staat de politie onder gezag van de officier van justitie. Bij de aanhouding van een jongere die verdacht wordt van een strafbaar feit, heeft de politie drie alternatieven: de jongere heenzenden met een waarschuwing, de jongere naar een Haltbureau verwijzen voor een Halt-afdoening, of een proces-verbaal opmaken. In het laatste geval moet de politie de jongere altijd melden bij de Raad voor de Kinderbescherming.¹¹

1.4.2.2 Haltbureaus

Haltbureaus hebben tot taak de Halt-afdoeningen uit te voeren en te coördineren (repressieve taak). De uitvoering van deze taak valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Voor hun repressieve taak ontvangen Haltbureaus per uitgevoerde Halt-afdoening een vastgesteld bedrag van het Ministerie van Justitie. De Halt-afdoening bestaat uit een taakstraf (leer- of werkstraf). Een succesvolle uitvoering voorkomt dat de jongere een strafblad krijgt.¹² Voor de Halt-afdoening komen jongeren van 12 tot 18 jaar in aanmerking die een licht misdrijf hebben begaan.¹³ De Haltbureaus hebben tevens een taak in de preventie van jeugd-criminaliteit. Daartoe geven Haltbureaus voorlichting, participeren ze in overleggen en nemen ze deel aan lokale projecten gericht op preventie. De verantwoordelijkheid voor deze preventieve taken ligt bij de gemeente. Voor deze taken ontvangen Haltbureaus een bijdrage van de gemeenten waarin ze actief zijn.

1.4.2.3 Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming heeft tot taak aan het Openbaar Ministerie te adviseren in strafzaken tegen minderjarigen. Daartoe doet de Raad voor de Kinderbescherming onderzoek naar de achtergronden en omstandigheden van de jongere. Daarnaast heeft de Raad voor de Kinderbescherming de taak om de uitvoering van taakstraffen (leerstraffen en/of werkstraffen) die door de officier van justitie of door de (kinder)rechter aan een jongere kunnen worden opgelegd te coördineren¹⁴.

1.4.2.4 Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (OM) is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en geeft in die hoedanigheid leiding aan het opsporingsonderzoek dat door de politie wordt uitgevoerd. Ten aanzien van jeugdige delinquenten kan de officier van justitie zonder tussenkomst van een rechter zaken zelf afdoen. Het gaat dan om transacties en taakstraffen. Tevens kan de officier van justitie zaken seponeren op grond van bijvoorbeeld een gebrek aan bewijs of wanneer een te lange tijd tussen het plegen van een delict en de zitting bij de rechter verstreken is of vanwege het plegen van een gering feit.

De politie, de Haltbureaus, de Raad voor de Kinderbescherming en het OM maken onderdeel uit van de jeugdstrafrechtsketen.

1.4.2.5 Scholen

Socialisatie van jongeren vindt voor een belangrijk deel plaats op school. Scholen hebben daarom een belangrijke rol in de preventie van jeugd-criminaliteit. Hiertoe zijn onder meer de campagnes «Veilige School» en «Brede School» gevoerd. Gemeenschappelijk doel in beide campagnes is om het voortijdig schoolverlaten te voorkomen en te bestrijden en de veiligheid in en om de school te vergroten. Ook worden scholen gestimuleerd om te komen tot samenwerking met de politie door middel van

¹¹ Aanwijzing verbaliseringsbeleid en proces-beschrijving minderjarigen (College van procureurs-generaal, 1999).

¹² Een geslaagde Halt-afdoening kan daarom gekwalificeerd worden als een politiesept. De jongere wordt dan niet opgenomen in het Justitieel Documentatieregister.

¹³ Er is een aantal voorwaarden verbonden aan een Halt-afdoening. Het gepleegde feit moet een Halt-waardig delict zijn (bijvoorbeeld diefstal voor minder dan € 115,-, baldadigheid of vuurwerkdelicten), de jongere bekent het delict begaan te hebben en stemt in met de Halt-afdoening. Bij jongeren tot de leeftijd van 16 jaar moeten ook de ouders hun toestemming verlenen. Een jongere kan in principe één keer naar Halt verwezen worden. Indien er meer dan één jaar tussen twee gepleegde Halt-waardige delicten zit, kan een tweede maal verwezen worden door de politie.

¹⁴ Naast deze strafrechtelijke taken heeft de Raad voor de Kinderbescherming ook civielrechtelijke taken. Deze taken zijn niet betrokken in het onderzoek.

schooladoptieplannen. Sinds het begin van de jaren negentig heeft de bestrijding van het vroegtijdig schoolverlaten prioriteit in het regeringsbeleid. Daarvoor wordt een aantal instrumenten ingezet: preventie van uitval op scholen, de uitvoering van de leerplichtwet en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC). Aan de RMC-functie wordt deelgenomen door gemeenten, scholen voor voortgezet onderwijs, instellingen voor beroeps- en volwasseneneducatie, het OM, de Raad voor de Kinderbescherming, arbeidsbureaus en instellingen voor jeugdhulpverlening.¹⁵

1.4.2.6 Jeugdhulpverlening/Bureau Jeugdzorg

De jeugdhulpverlening heeft tot taak om jongeren met emotionele of gedragsproblemen van hulp te voorzien. De jeugdhulpverlening kan daarom een belangrijke rol spelen in de (secundaire) preventie van jeugdcriminaliteit. In dit onderzoek is alleen de ambulante jeugdhulpverlening betrokken, waarbij geen verzorging of opname aan de orde is. Het is de bedoeling dat de ambulante jeugdhulpverlening opgaat in provinciale of grootstedelijke Bureaus Jeugdzorg. Ten tijde van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer was dat nog niet in elke regio gerealiseerd.

1.4.2.7 Gemeente

De gemeente heeft tot taak de regie te voeren over het lokale jeugdbeleid en veiligheidsbeleid. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor de handhaving van de leerplicht. Deze taak wordt uitgevoerd door de leerplichtambtenaar. Deze heeft tot taak te controleren of leerplichtige jongeren ingeschreven staan bij een onderwijsinstelling en deze ook daadwerkelijk bezoeken. Schoolverzuim en spijbelen worden wel gezien als vroege signalen voor het ontstaan van een criminele carrière.

1.4.2.8 Provincie

De provincies ontvangen, evenals de drie grootstedelijke regio's, een doeluitkering van de minister van VWS waarmee zij de jeugdhulpverlening in hun provincie of grote stad dienen te financieren. Tevens is het de taak van de provincie/grootstedelijke regio om een regiovisie voor de jeugdzorg op te stellen.

In figuur 1.3 is weergegeven op welke wijze jongeren (middels preventieve of repressieve maatregelen) met de actoren op regionaal niveau te maken kunnen krijgen.

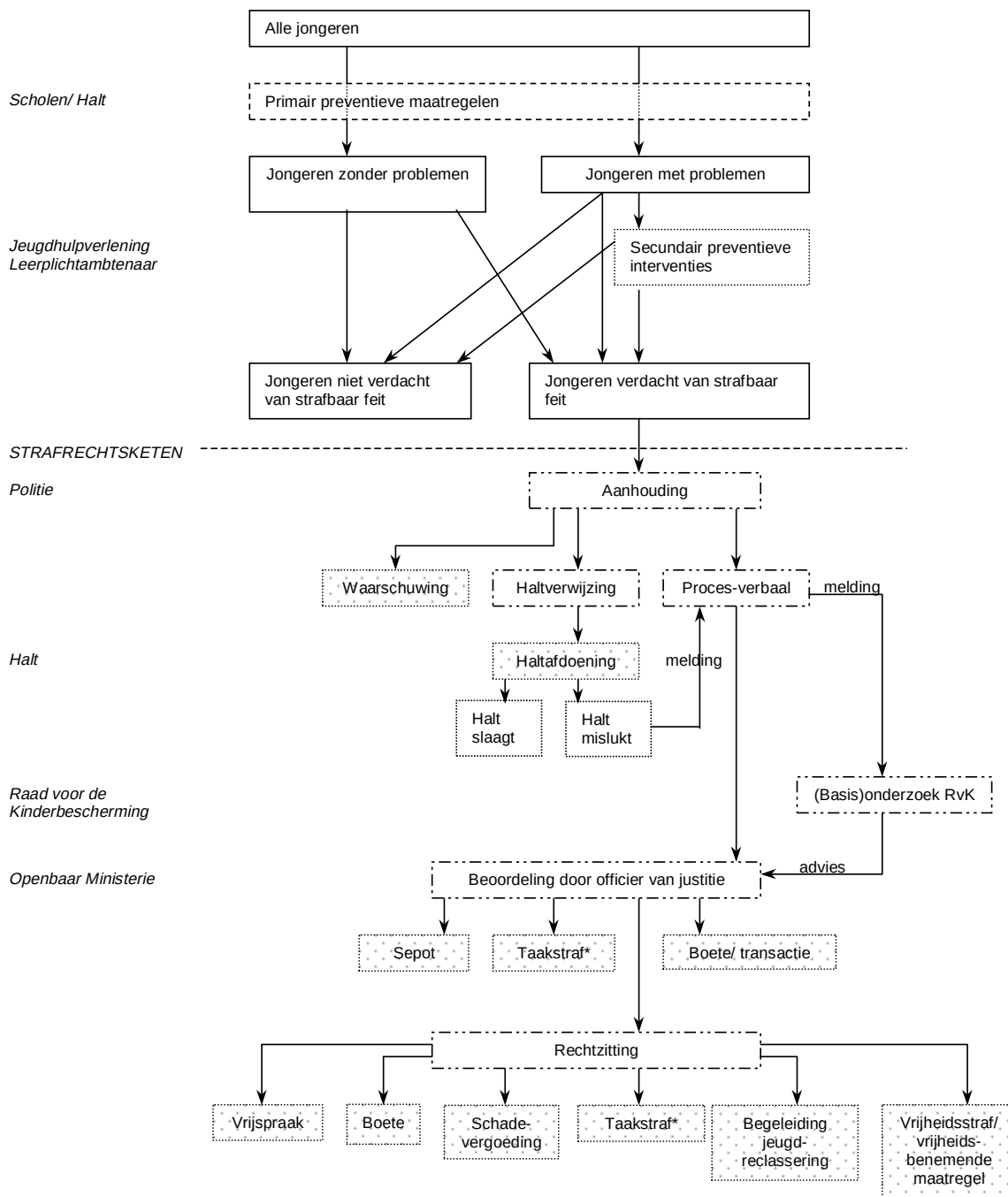
1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven in hoeverre jeugdcriminaliteit in de praktijk vroegtijdig, snel en consequent wordt aangepakt. Hoofdstuk 3 gaat in op het beleid dat de organisaties op regionaal niveau voeren, de wijze waarop ze samenwerken bij de uitvoering van het beleid en de kennis die deze actoren hebben van de resultaten van het gevoerde beleid. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het landelijke beleid ten aanzien van jeugdcriminaliteit, de wijze van interdepartementale samenwerking en coördinatie, de afstemming met de regionale actoren en de aanwezige beleidsinformatie. Hoofdstuk 5 gaat in op de conclusies en aanbevelingen. De staatssecretaris van Justitie, de ministers van BZK en voor GSI, de staatssecretaris van VWS en de minister van OCenW, alsmede het Korpsbeheerdersberaad, de VNG en Halt-Nederland hebben per brief op het onderzoek gereageerd. De reacties en het nawoord van de Algemene Rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 6 van dit rapport.

¹⁵ Zie ook het Rekenkameronderzoek «Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters (Brief aan de minister van OCenW, kenmerk 979 R, 18 december 2001).

Figuur 1.3 Taken en actoren interventies jongeren

**ACTOREN BETROKKEN
IN DIT ONDERZOEK:**



Legenda

Beleidsrelevante categorieën jongeren
Maatregelen gericht op jongeren als groep
Interventies gericht op individuele jongere

Processtappen in strafrechtsketen
* De Raad voor de Kinderbescherming coördineert en begeleidt taakstraffen.

Uitkomsten strafrechtsketen
De gemeente voert de regie over het lokale jeugd- en veiligheidsbeleid (waaronder maatregelen van primaire preventie).
De provincie financiert de jeugdhulpverlening en stelt een regiovisie t.a.v. de jeugdzorg op.

2.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre sprake is van een sluitende aanpak van delinquente jongeren, in de zin dat vroegtijdig, snel en consequent gehandeld wordt door de partners in de strafrechtsketen. Hiertoe heeft zij interviews gehouden en dossieronderzoek uitgevoerd bij de politie, de Haltbureaus, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming in vijf politieregio's. In het dossieronderzoek zijn de dossiers van 358 jongeren betrokken.¹⁶ Deze jongeren waren in 1999 verdacht van een delict en zijn geselecteerd op basis van een steekproef uit het Cliëntvolgsysteem-Jeugdcriminaliteit (CVS-JC).¹⁷ Naast de interviews en het dossieronderzoek heeft de Algemene Rekenkamer met 16 jongeren gesproken over hun ervaringen met de politie, Halt en het OM. Acht van hen werden geïnterviewd tijdens de uitvoering van hun Halt-afdoening en acht jongeren tijdens de uitvoering van hun taakstraf opgelegd door de officier van justitie of de rechter.

2.2 Vroegtijdig

2.2.1 Uitgangspunten

De Algemene Rekenkamer is met de minister van Justitie van mening dat het voor een vroegtijdige reactie van belang is, dat al bij het eerst bekende strafbare feit van jongeren een (strafrechtelijke) reactie wordt gegeven. Vroegtijdig reageren houdt daarnaast in dat partners in de strafrechtsketen informatie inwinnen over de achtergrond en omstandigheden van jongeren die een delict hebben begaan. Tevens dient er beoordeeld te worden of het om «signaalgedrag» of «opgroeigedrag» gaat, om zodoende adequaat te kunnen reageren. Informatie-uitwisseling tussen organisaties moet ertoe leiden dat vroegtijdige signalering mogelijk is en dat eventueel bedreigende factoren (in gezin/opvoeding) voor kinderen kunnen worden voorkomen of weggenomen bijvoorbeeld door het inschakelen van (vrijwillige) jeugdhulpverlening.

2.2.2 Screening

Het screenen van jongeren op achtergrondproblemen kan een belangrijk hulpmiddel zijn bij het signaleren van risicjongeren. In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop en de mate waarin van screening gebruik wordt gemaakt door de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en de Haltbureaus in de vijf politieregio's.

2.2.2.1 Politie

In drie van de vijf onderzochte politieregio's heeft de politie in de interviews aangegeven jongeren te screenen op achtergrondproblemen, waarbij ze soms gebruik maken van een gestructureerde vragenlijst. Soms gebeurt dit ook naar het eigen inzicht van de agent. Eén politieregio heeft aangegeven bezig te zijn met het implementeren van een instrument dat in de toekomst altijd gebruikt moet worden als een jongere wordt opgepakt.

Het beeld dat de politieregio's hebben gegeven in de gesprekken, blijkt niet geheel overeen te komen met het beeld dat de Algemene Rekenkamer heeft gekregen uit haar dossieronderzoek. In de politieregio's die hebben aangegeven jongeren te screenen, blijkt voor iets minder dan de

¹⁶ In de vijf politieregio's zijn in totaal de dossiers van 358 jongeren bij de politie onderzocht. Vervolgens zijn van 76 van de 358 jongeren ook de dossiers onderzocht bij de Haltbureaus, van 80 jongeren de dossiers onderzocht bij de Raad voor de Kinderbescherming en van 108 jongeren de dossiers onderzocht bij het OM.

¹⁷ In bijlage 1 worden de opzet en de representativiteit van het onderzoek beschreven.

helft van de 358 jongeren (47%) bekend te zijn of zij problemen hebben of niet. Wel hebben deze regio's vaker dan de twee politieregio's die jongeren niet screenen met behulp van een gestructureerde vragenlijst, zicht op de vraag of jongeren achtergrondproblemen hebben. In die twee regio's blijkt namelijk dat slechts van 26% van de jongeren bekend is of ze problemen hebben of niet.

2.2.2.2 Haltbureaus

De Haltbureaus hebben, op een enkele uitzondering na, aangegeven dat zij onderzoeken of jongeren achterliggende problemen hebben. Hiervoor hanteren zij in de meeste gevallen hun eigen vragenlijst. Het dossieronderzoek van de Algemene Rekenkamer bevestigt het beeld dat de Haltbureaus hebben gegeven. Van 89% van de 76 jongeren die door de politie zijn doorgestuurd naar Halt, is bij de Haltbureaus bekend of ze achtergrondproblemen hebben of niet.

2.2.2.3 Raad voor de Kinderbescherming

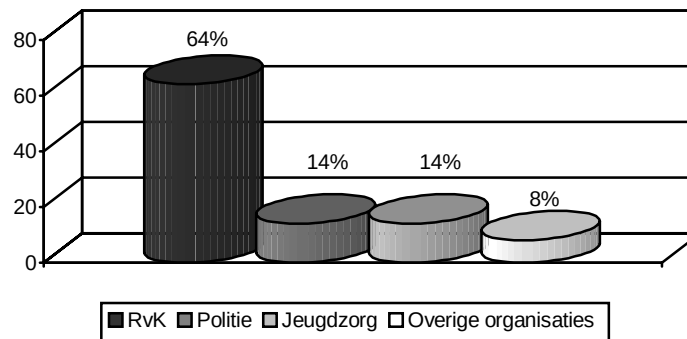
In alle vijf politieregio's heeft de Raad voor de Kinderbescherming aangegeven standaard te onderzoeken of er sprake is van achterliggende problemen waardoor een jongere een grotere kans heeft op het ontwikkelen van een criminele carrière. Het dossieronderzoek van de Algemene Rekenkamer bevestigt voor een belangrijk deel het beeld dat de Raad heeft gegeven. Bij de Raad voor de Kinderbescherming zijn de dossiers onderzocht van 80 jongeren die bij de Raad zijn aangemeld. Van 63 jongeren (79%) heeft de Algemene Rekenkamer kunnen vaststellen dat de Raad een onderzoek heeft uitgevoerd. In de meeste gevallen betrof dit een basisonderzoek. In enkele gevallen is van een ander instrument gebruik gemaakt, zoals een persoonlijkheidsonderzoek, een vervolgonderzoek of een onderzoek dat reeds door de jeugdhulpverlening was uitgevoerd. Voor 5% van de jongeren was uit de dossiers niet af te leiden of er een onderzoek heeft plaatsgevonden en in 16% van de gevallen bleek geen onderzoek te zijn uitgevoerd. De meest voorkomende redenen hiervoor zijn dat de officier van justitie geen informatie nodig had of dat het een first offender betrof.

2.2.3 Informatie-uitwisseling in de keten

Uit de interviews met de strafrechtsketenpartners komt naar voren dat de mate waarin de resultaten van screening onderling worden doorgegeven verschilt, vooral bij de Haltbureaus. Er zijn Haltbureaus die aangeven de resultaten door te geven aan de politie, de jeugdhulpverlening of de Raad voor de Kinderbescherming. Daarentegen geven andere Haltbureaus de resultaten aan geen van de andere partners door, onder andere uit privacyoverwegingen. De Raad voor de Kinderbescherming zegt, conform de richtlijnen, de resultaten van de screening door te geven aan het OM, met een afloopbericht aan de politie. Indien de jongere door de Raad wordt doorverwezen naar de jeugdreclassering wordt deze ook op de hoogte gebracht.

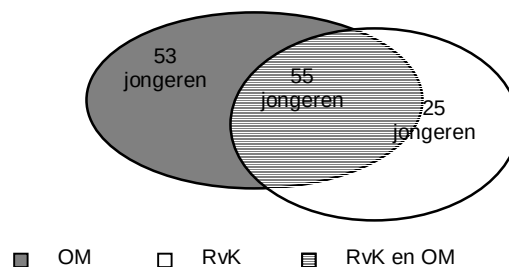
In haar dossieronderzoek is de Algemene Rekenkamer nagegaan via welke bronnen het OM informatie over de achtergrond van jongeren krijgt. Van 57 van de 108 jongeren (53%) waarvan het dossier bij het OM onderzocht is, is dit uit het dossier te achterhalen. Figuur 2.1 geeft een overzicht. De Raad voor de Kinderbescherming blijkt de belangrijkste informatiebron te zijn. Ook de politie en de jeugdzorg blijken informatie over de jongeren aan het OM door te geven, maar in veel mindere mate.

Figuur 2.1 Bronnen OM achtergrondinformatie jongeren (n=57)



Uit het dossieronderzoek blijkt verder dat de informatie-uitwisseling tussen het OM en de Raad voor de Kinderbescherming niet volledig is. Zo zijn 25 van de 80 jongeren die bekend zijn bij de Raad niet bekend bij het OM en zijn 53 van de 108 jongeren die bekend zijn bij het OM niet bekend bij de Raad. Schema 2.1 geeft een beeld van het aantal jongeren dat alleen bekend is bij het OM of bij de Raad voor de Kinderbescherming en van het aantal jongeren dat bij beide organisaties bekend is.

Schema 2.1 Aantal jongeren bekend bij OM en/of Raad voor de Kinderbescherming (n=133)



Een jongere die doorgestuurd wordt naar het OM moet, volgens de richtlijnen, altijd gemeld worden bij de Raad voor de Kinderbescherming. Dit betekent dat evenveel jongeren bekend zouden moeten zijn bij de Raad als bij het OM. In schema 2.1 is te zien dat in totaal dus 133 jongeren bij beide organisaties bekend zouden moeten zijn. Aangezien 53 jongeren alleen bekend zijn bij het OM en niet bij de Raad kan geconcludeerd worden dat in 40% van de gevallen de politie de jongere niet heeft aangemeld bij de Raad voor de Kinderbescherming.

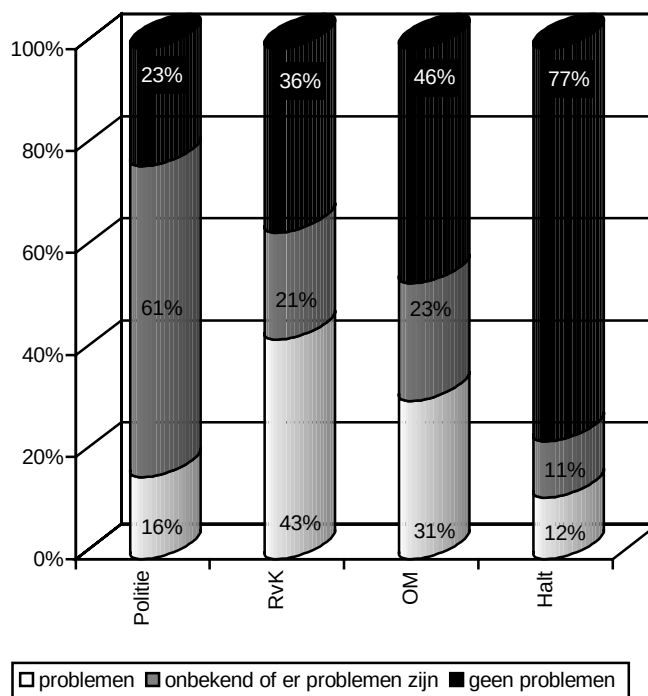
De 80 jongeren die wél aangemeld zijn bij de Raad voor de Kinderbescherming, zijn meestal aangemeld door de politie (90%). Van de resterende jongeren is de melding binnengekomen vanuit het OM. Reden voor de melding aan de Raad is in 80% van de gevallen dat er een proces-verbaal is opgesteld, 20% van de meldingen hield verband met in verzeke-ringstelling (als een jongere is vastgezet door de politie).

2.2.4 Informatie over jongeren met problemen

Uit het dossieronderzoek blijkt dat bij alle partners in de strafrechtsketen jongeren bekend zijn met achtergrondproblemen (in de persoonlijkheid,

op school, in het gezin of een combinatie van problemen). Figuur 2.2 geeft per organisatie een overzicht van het inzicht in de achtergrondproblemen van jongeren.¹⁸

Figuur 2.2 Inzicht in jongeren met achtergrondproblemen bij de politie (n=358), de Raad voor de Kinderbescherming (n=80), het OM (n=108) en Halt (n=76)



In figuur 2.2 is te zien dat, zoals verwacht, bij de Raad voor de Kinderbescherming procentueel gezien de meeste jongeren bekend zijn met achtergrondproblemen. De jongeren die bij Halt komen hebben in de meeste gevallen geen achtergrondproblemen.¹⁹ Verder valt op dat bij de politie voor een groot deel van de jongeren onbekend is of zij problemen hebben of niet.

2.2.5 Doorverwijzing naar vrijwillige jeugdhulpverlening

Uit de interviews met de partners in de strafrechtsketen blijkt dat doorverwijzing naar de vrijwillige jeugdhulpverlening slechts mondjesmaat gebeurt. Het OM geeft in de gesprekken met de Algemene Rekenkamer aan dit zelden te doen en ook de Raad voor de Kinderbescherming en de Haltbureaus zeggen weinig te verwijzen. Overigens zegt men dat hierbij ook de motivatie van de jongere een rol speelt: als de jongere niet geholpen wil worden, kan men verder niks doen. De politie geeft vaker aan dat doorverwijzing voorkomt, vooral als er sprake is van problemen, bijvoorbeeld op school of thuis. Ook jongeren die overlast veroorzaken, maar niet crimineel zijn, zegt men soms door te verwijzen naar de vrijwillige jeugdhulpverlening. In de meeste gevallen houden de organisaties geen zicht op het verloop van de hulpverlening. De politie en de Raad voor de Kinderbescherming doen dit in een enkel geval wel.

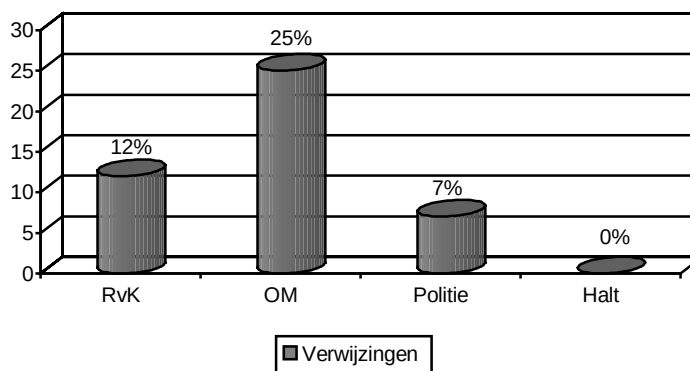
Het dossieronderzoek bevestigt het beeld dat in de interviews is geschetst. Over het algemeen worden jongeren waarvan bekend is dat ze een

¹⁸ Het OM komt niet aan bod aangezien het OM zelf geen screening uitvoert, maar gebruik maakt van de informatie die zij over de jongeren ontvangt van de Raad voor de Kinderbescherming.

¹⁹ Dit is in overeenstemming met de richtlijnen voor een Halt-afdoening. Volgens de Aanwijzing verbaliseringsbeleid en procesbeschrijving minderjarigen van 1999 van het College van procureurs-generaal, moeten jongeren die een delict hebben begaan en in verontrustende persoonlijke omstandigheden verkeren doorgestuurd worden naar het OM.

problematische achtergrond hebben nauwelijks doorverwezen. Figuur 2.3 geeft een overzicht van de mate waarin jongeren met achtergrondproblemen worden doorverwezen naar de vrijwillige jeugdhulpverlening. In de figuur valt op dat het OM procentueel gezien de meeste jongeren met achtergrondproblemen doorverwijst, terwijl deze organisatie in alle vijf de politieregio's heeft aangegeven dit bijna nooit te doen. In tegenstelling tot hetgeen uit de interviews naar voren is gekomen, blijkt dat de politie slechts een klein percentage van de jongeren waarvan men weet dat zij achtergrondproblemen hebben heeft doorverwezen.

Figuur 2.3 Percentage jongeren met achtergrondproblemen doorverwezen naar de vrijwillige jeugdhulpverlening door de Raad voor de Kinderbescherming (n=34), het OM (n=32), de politie (n=57) en Halt (n=9)



Ervaringen van jongeren

Een jongere die verschillende malen in aanraking is geweest met politie en justitie, heeft ook te maken gehad met hulpverlening en is hier heel positief over. Deze jongere vertelt dat zijn maatschappelijk werkster hem begrijpt, hem inzicht heeft gegeven in de gevolgen van zijn gedrag en hem heeft geholpen bij problemen die waren ontstaan door zijn Marokkaanse achtergrond («Op straat ben je Nederlands en thuis Marokkaans»). Hij vindt dat de maatschappelijk werkster hem echt geholpen heeft om op het rechte pad te komen. Een andere jongere stelt eveneens dat goed praten met jongeren erg belangrijk is om problemen op te lossen. Over de hulpverlening die hij aangeboden kreeg is hij echter minder enthousiast. Hij kreeg een maatregel «Hulp en steun» opgelegd door de rechter, maar dat heeft volgens de jongere eigenlijk niets geholpen.

2.2.6 Reactie op first offenders

Behalve de screening op risico's is het voor een vroegtijdige reactie van belang dat al bij het eerste strafbare feit een (strafrechtelijke) reactie wordt gegeven. Uit het dossieronderzoek blijkt niet dat de politie hier specifiek op gericht is. Volgens de politiedossiers is iets meer dan de helft van de 358 jongeren in de steekproef (53%) first offender. Van deze groep is 41% niet doorgestuurd naar Halt of het OM voor het delict waarvan zij verdacht werden. Ook heeft de Algemene Rekenkamer op basis van de politiedossiers niet kunnen vaststellen dat aan deze jongeren een waarschuwing is gegeven.

2.3 Snel

2.3.1 Uitgangspunten

De minister van Justitie is van mening dat sancties op gepleegde delicten snel dienen te worden opgelegd. Voor de politie, Halt-afdoeningen, het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming en afdoeningen via het OM zijn normen voor doorlooptijden geformuleerd door het Ministerie van Justitie en het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie. De Algemene Rekenkamer is van mening dat genormeerde doorlooptijden in acht dienen te worden genomen.

2.3.2 Doorlooptijden politie

Als de politie van oordeel is dat het strafbare feit dat een jongere heeft begaan niet voor een waarschuwing in aanmerking komt, omdat het geen bagatel delict betreft, kan de politie een verkort proces-verbaal opstellen en de jongere doorsturen naar Halt als aan de Halt-eisen wordt voldaan. Voor de Halt-afdoening geldt dat 80% van de (verkorte) processen-verbaal binnen 5 dagen door de politie aan Halt dient te worden verstuurd.²⁰ Als het delict van een jongere niet voor een waarschuwing of een Halt-afdoening in aanmerking komt, dient de jongere doorgestuurd te worden naar het OM waar de zaak door de officier van justitie of door de rechter wordt afgedaan. De politie dient in dat geval het proces-verbaal binnen één maand na het eerste verhoor van de jongere aan de officier van justitie te zenden.²¹ In tabel 2.1 is te zien dat de politie niet voldoet aan de gestelde normen.

Tabel 2.1 Vergelijking normen en praktijk: doorsturen (verkort) proces-verbaal naar Halt (n=66) of OM (n=71) na eerste verhoor politie

	Norm	Praktijk
% processen-verbaal binnen 5 dagen bij Halt	80%	38%
Gemiddeld aantal dagen tussen eerste verhoor en inzenden proces-verbaal aan OM	1 maand	bijna 2,5 maand (70 dagen)

Slechts 38% van de processen-verbaal zijn binnen 5 dagen bij Halt. Uit het dossieronderzoek blijkt verder dat het vanaf het eerste verhoor gemiddeld 27 dagen duurt voordat het Haltbureau het proces-verbaal van de politie ontvangt. Als een zaak wordt afgedaan door de officier van justitie of de rechter duurt het, vanaf het eerste verhoor door de politie, gemiddeld bijna 2,5 maand voordat het OM het proces-verbaal van de politie ontvangt.²²

2.3.3 Doorlooptijd Halt-afdoening

Voor de Halt-afdoeningen heeft het Ministerie van Justitie als norm gesteld dat 80% van de jongeren binnen 2 maanden, vanaf het eerste verhoor door de politie, begonnen moet zijn met de uitvoering van de Halt-afdoening.²³ Tabel 2.2 geeft een overzicht in hoeverre in de praktijk voldaan wordt aan deze norm. Uit de tabel blijkt dat tweederde van de jongeren die een Halt-afdoening krijgt binnen 2 maanden na het eerste verhoor door de politie met de uitvoering van de straf begint. Er wordt echter nog niet volledig aan de gestelde norm voldaan.

²⁰ Voor 1999 zijn geen normen door de minister van Justitie geformuleerd voor de Halt-afdoening. De norm waar in dit onderzoek vanuit is gegaan, is gebaseerd op de brief van de staatssecretaris van Justitie van 23 april 2001 (Tweede Kamer, 2000–2001, 27 400 VI, nr. 60).

²¹ Deze norm is gebaseerd op de Aanwijzing verbaliseringsbeleid en procesbeschrijving minderjarigen van 1999 van het College van procureurs-generaal die een werkingsduur heeft tot 1 mei 2003.

²² Volgens het Ministerie van Justitie bedroeg de periode tussen het eerste verhoor en de instroom bij het OM in 1999 landelijk gemiddeld 71 dagen.

²³ Brief van de staatssecretaris van Justitie van 23 april 2001 (Tweede Kamer, 2000–2001, 27 400 VI, nr. 60).

Tabel 2.2 Vergelijking norm en praktijk: start Halt-aftoening na eerste verhoor politie (n=64)

	Norm	Praktijk
% Halt-aftoeningen binnen 2 mnd gestart	80%	67%

De tijd die gemiddeld verstrijkt tussen het eerste verhoor en de start van een Halt-aftoening is 50 dagen (iets meer dan 1,5 maand).

Ervaringen van Halt-jongeren

Bijna alle geïnterviewde Halt-jongeren geven aan een lange doorlooptijd niet erg te vinden. Ze lijken de koppeling met het delict nog goed te kunnen leggen. Eén van hen zegt «ik moet het toch een keer doen en dan maakt het echt niet uit wanneer ik dat doe». Eén jongere geeft wel aan dat hij het een probleem vond dat hij pas na drie maanden een verslag moest schrijven over wat er gebeurd was. Hij kon het zich namelijk allemaal niet meer goed herinneren.

2.3.4 Doorlooptijden onderzoek Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming wordt ingeschakeld ná de melding van de politie dat een proces-verbaal is opgemaakt of dat een jongere in verzekering is gesteld (in hechtenis is genomen), om de achtergrond van de jongere te onderzoeken. Er zijn drie soorten onderzoek: het basisonderzoek, het basisonderzoek bij in verzekeringstelling (IVS) en eventueel vervolgonderzoek.

De Raad voor de Kinderbescherming dient²⁴:

- Binnen 4 weken na ontvangst van de melding van het proces-verbaal het basisonderzoek af te ronden. In geval van IVS dient de Raad ervoor te zorgen dat de officier van justitie over het rapport beschikt voordat de minderjarige aan hem wordt voorgeleid;
- Binnen 13 weken een vervolgonderzoek af te ronden, gerekend vanaf het moment van het verzoek tot onderzoek.

In het dossieronderzoek zijn voornamelijk jongeren aangetroffen bij wie een basisonderzoek is uitgevoerd. Van het hoofdkantoor van de Raad voor de Kinderbescherming heeft de Algemene Rekenkamer gegevens over 1999 ontvangen met betrekking tot de gemiddelde doorlooptijden van alle typen onderzoeken uitgevoerd door Raad voor de Kinderbescherming in de vijf politieregio's. Tabel 2.3 geeft een samenvattend overzicht van de normdoorlooptijden waaraan de Raad zich volgens de richtlijnen dient te houden en de doorlooptijden in de praktijk, gebaseerd op de gegevens van het hoofdkantoor en het dossieronderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Tabel 2.3 Vergelijking norm en praktijk: afronding basisonderzoek en vervolgonderzoek na melding bij Raad voor de Kinderbescherming (n=50)

	Norm	Gegevens hoofdkantoor	Dossieronderzoek Algemene Rekenkamer
Aantal weken afronden basis-onderzoek	< 4 weken	ruim 11 weken (79 dagen)	11 weken (77 dagen)
Aantal weken afronden basis-onderzoek bij IVS	–	ruim 3 weken (24 dagen)	–

²⁴ Deze normen zijn gebaseerd op het rapport Normen 2000, beleidsregels met betrekking tot de werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming (Ministerie van Justitie, januari 2001).

	Norm	Gegevens hoofdkantoor	Dossieronderzoek Algemene Rekenkamer
Aantal weken afronden vervolgonderzoek	< 13 weken	ruim 14 weken (100 dagen)	–

Uit de tabel blijkt dat de Raad vooral bij het uitvoeren van het basisonderzoek niet aan de genormeerde doorlooptijd voldoet.²⁵

2.3.5 Doorlooptijden afdoeningen via het Openbaar Ministerie

Van de zaken die naar het OM doorgestuurd worden, moet 75% binnen 6 maanden na het eerste verhoor door de politie zijn afgedaan door de officier van justitie of door de rechter.²⁶ Uit het dossieronderzoek blijkt dat onvoldoende aan de norm wordt voldaan. Tabel 2.4 geeft een overzicht.

Tabel 2.4 Vergelijking normen en praktijk: afdoening door officier van justitie (n=44) of rechter (n=26) na eerste verhoor politie

	Norm	Praktijk
% afdoeningen door officier van justitie < 6 mnd	75%	55%
% afdoeningen door rechter < 6 mnd	75%	35%

Gemiddeld duurt het, vanaf het eerste verhoor, 185 dagen ($\pm$ 6 maanden)²⁷ tot een zaak is afgedaan in de situatie dat de officier van justitie een straf oplegt.²⁸ Als het delict van een jongere leidt tot een zitting bij de rechter, duurt het gemiddeld 239 dagen (bijna 8 maanden)²⁹ voordat de straf is opgelegd door de rechter.³⁰ Uit de interviews met het OM in de vijf politieregio's komt overigens naar voren dat doorlooptijden verkort zouden kunnen worden door (meer) gebruik te maken van het jeugd-snelrecht, meer zittingscapaciteit en korte lijnen met de politie.

2.3.6 Doorlooptijd uitvoering taakstraf

De Raad voor de Kinderbescherming dient de uitvoering van de taakstraf die door de officier van justitie of de rechter wordt opgelegd te coördineren. Jongeren moeten zich binnen 2 weken na de uitspraak van de officier van justitie of de rechter melden bij de Raad. De Raad dient, vanaf de meldingsdatum, binnen een termijn van drie maanden de uitvoering van de taakstraf te organiseren.³¹ Tabel 2.5 geeft een overzicht van de mate waarin in de praktijk wordt voldaan aan de gestelde norm.

Tabel 2.5 Vergelijking norm en praktijk: organisatie uitvoering taakstraf (n=20)

	Norm	Praktijk
Start uitvoering taakstraf na afdoening door officier van justitie	3 mnd na melding	3,5 mnd (98 dagen) na uitspraak
Start uitvoering taakstraf na afdoening door rechter	3 mnd na melding	5 mnd (156 dagen) na uitspraak

Uit de tabel blijkt in de eerste plaats dat als een zaak wordt afgedaan door de officier van justitie, jongeren gemiddeld eerder aan hun straf beginnen dan wanneer hun zaak wordt afgedaan door de rechter. Ervan uitgaande dat jongeren zich binnen twee weken melden bij de Raad voor de

²⁵ In de vijf politieregio's heeft de Raad voor de Kinderbescherming in een aantal gevallen aangegeven dat personele capaciteitsproblemen een rol spelen bij de lange doorlooptijden.

²⁶ Deze norm is gebaseerd op de Aanwijzing verbaliseringsbeleid en procesbeschrijving minderjarigen van 1999 van het College van procureurs-generaal. De norm wordt tevens in diverse beleidsnota's van het Ministerie van Justitie genoemd, zoals onder andere in de Notitie Jeugdcriminaliteit (Tweede Kamer, 1995–1996, 24 485, nr. 1).

²⁷ Volgens het Ministerie van Justitie lag het landelijk gemiddelde in 1999 op 181 dagen.

²⁸ Uitgaande van het moment van melding bij het OM tot afdoening van de zaak door de officier van justitie blijkt dat de doorlooptijd gemiddeld 115 dagen (bijna 4 maanden) is.

²⁹ Volgens het Ministerie van Justitie lag het landelijk gemiddelde in 1999 op 291 dagen.

³⁰ Uitgaande van het moment van melding bij het OM tot de strafoplegging door de rechter blijkt dat de doorlooptijd gemiddeld 189 dagen (bijna 6,5 maand) is.

³¹ Deze norm is gebaseerd op de Aanwijzing verbaliseringsbeleid en procesbeschrijving minderjarigen van 1999 van het College van procureurs-generaal.

Kinderbescherming, blijkt in de tweede plaats dat zij vrijwel binnen de genormeerde tijd beginnen met hun taakstraf als deze wordt opgelegd door de officier van justitie, maar niet op tijd beginnen als deze wordt opgelegd door de rechter.

Uit het dossieronderzoek bij het OM blijkt verder dat van de 108 jongeren iets meer dan de helft (52%) is gestart met de uitvoering van de straf. Van 43% is niet in de dossiers te achterhalen of zij gestart zijn met het uitvoeren van hun straf. De overige 5% is in gebreke gebleven of heeft inmiddels jeugddetentie opgelegd gekregen.

Ervaringen van OM-jongeren

Voor alle geïnterviewde OM-jongeren geldt dat er lange tijd zit tussen het moment waarop ze zijn opgepakt voor hun delict en het moment dat ze hun taakstraf moeten uitvoeren.

Voor sommige jongeren is dat één jaar, maar er zijn ook jongeren die twee jaar geleden hun delict hebben gepleegd. Een aantal jongeren geeft aan het erg vervelend te vinden dat ze nu pas hun werkstraf kunnen uitvoeren en nu moeten werken voor iets dat zo lang geleden gebeurd is. Eén jongere geeft zelfs aan dat hij zelf heeft opgebeld over zijn werkstraf omdat het zo lang duurde voordat hij iets hoorde.

Ook de werkmeesters geven aan dat het niet goed is dat de jongeren zo lang moeten wachten op hun werkstraf. Vaak zijn de jongeren in een heel andere periode van hun leven gekomen. Sommigen werken bijvoorbeeld of zijn bezig met een opleiding.

2.4 Consequent

2.4.1 Uitgangspunten

Naast een vroegtijdige en snelle reactie acht de minister van Justitie het van belang dat op een geconstateerd strafbaar feit een consequente reactie volgt. Consequent wil zeggen dat op ieder strafbaar feit een reactie volgt die in overeenstemming is met het jeugdstrafrecht en de richtlijnen van het OM. Volgens deze richtlijnen kan de politie alleen bij zogenoemde «bagatelzaken» volstaan met een waarschuwing en mag daarna geen tweede waarschuwing meer gegeven worden. Verder dienen Halt-waardige delicten doorgestuurd te worden naar een Haltbureau en dient bij zwaardere delicten of recidive een proces-verbaal opgemaakt te worden. Als een jongere al een keer een Halt-afdoening heeft gekregen, mag hij een tweede keer naar Halt gestuurd worden als de periode tussen het plegen van het eerste en het tweede strafbare feit langer dan één jaar is.

Uitgaande van de richtlijnen van het OM is de Algemene Rekenkamer van mening dat:

- Op alle delicten die door jongeren zijn gepleegd ook daadwerkelijk een reactie dient te volgen;
- De reactie op recidivisten zwaarder dient te zijn dan de reactie op first offenders;
- De reactie op zware delicten zwaarder dient te zijn dan op lichte delicten.

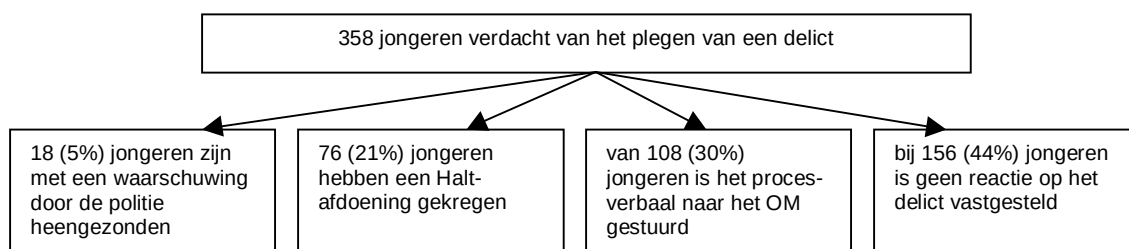
2.4.2 Reacties op delicten

Uit de interviews die de Algemene Rekenkamer heeft gevoerd met de politie blijkt dat in vier van de vijf onderzochte politieregio's instructies beschikbaar zijn waarin is vastgelegd welke reactie een agent moet geven als een jongere verdacht wordt van het plegen van een delict. Een agent kan een waarschuwing geven, verwijzen naar Halt of een proces-verbaal

opmaken. Het beleid voor het geven van een waarschuwing verschilt per politieregio. In de praktijk komen lichte vergrijpen en het eerste politie-contact bij alle regio's in aanmerking voor een waarschuwing. Aangegeven wordt dat waarschuwingen meestal geregistreerd worden. In twee politieregio's wordt aangegeven dat Halt-waardige delicten niet altijd doorverwezen worden naar Halt. Redenen hiervoor zijn capaciteitsproblemen bij het politiebureau, het extra administratief werk dat een Halt-afdoening met zich meebrengt, maar ook het niet inzien van het belang ervan door de agent. Overigens geven de Haltbureaus regelmatig in de interviews aan dat de politie naar hun mening niet consequent doorverwijst. De aanmelding bij Halt door de politie is volgens de Haltbureaus in maximaal 10% van de gevallen onterecht. Deze zaken worden teruggestuurd naar de politie.

De Algemene Rekenkamer is in haar dossieronderzoek nagegaan of op alle delicten waarvan de jongeren in de steekproef volgens het CVS-JC in 1999 verdacht waren een reactie is gegeven. Dit bleek niet altijd het geval te zijn. Van ruim 40% van de geregistreerde delicten kon op basis van de dossiers niet door de Algemene Rekenkamer worden vastgesteld dat er een reactie heeft plaatsgevonden. De overige jongeren hebben een waarschuwing gekregen of zijn doorgestuurd naar een Haltbureau of het OM. In overzicht 2.1 is weergegeven welke reacties zijn gevolgd op de delicten van de jongeren in de steekproef.

Overzicht 2.1. Reactie op verdachte jongeren



Overzicht 2.1 is tot stand gekomen nadat in de dossiers of bestanden van diverse organisaties het volgende is nagegaan:

- Uit de politiebestanden of -dossiers moest duidelijk blijken dat de jongeren verdacht waren van een strafbaar feit. Dit bleek voor 358 jongeren het geval te zijn. Vijf jongeren bleken onterecht in het CVS-JC opgenomen te zijn bijvoorbeeld omdat zij slachtoffer waren van een ongeval;
- Uit de politiebestanden of -dossiers moest duidelijk blijken dat een jongere door een agent bestraffend is toegesproken alvorens deze in de categorie «met waarschuwing heengezonden» is geplaatst;
- Van jongeren die een Halt-afdoening hebben gekregen is aan de hand van bestanden of dossiers van de Haltbureaus in de betreffende politieregio vastgesteld dat deze is uitgevoerd;
- In de dossiers van het OM is nagegaan of het proces-verbaal van de jongeren daadwerkelijk is binnengekomen en verder behandeld is;
- Van de dan nog resterende groep jongeren kon niet worden vastge-

steld dat zij vervolgd zijn voor het delict waarvan zij volgens het CVS-JC verdacht zijn. Voor deze groep verdachte jongeren is op basis van de politiedossiers of -bestanden niet te achterhalen waarom zij niet zijn doorgestuurd naar Halt of het OM. Deze groep bleek niet te verschillen van de wel vervolgde groep voor wat betreft first offender of recidivist, sekse, leeftijd of soort delict. Mogelijk hebben deze jongeren een (onterechte) waarschuwing gekregen die niet geregistreerd is of kan een delict niet bewijsbaar gebleken te zijn (niet geregistreerd politiesepot). Uit de politiedossiers blijkt wel dat bijna de helft (47%) van deze groep al eerder een delict had gepleegd en volgens de richtlijnen van het OM in ieder geval geen tweede waarschuwing had mogen krijgen. Het ging in totaal om 156 jongeren – 44% van de onderzochte groep.

2.4.3 Reacties op recidivisten en first offenders

Uitgaande van de richtlijnen van het OM is de Algemene Rekenkamer van mening dat de strafrechtelijke reactie op recidivisten zwaarder zou moeten zijn dan de reactie op first offenders. Dit blijkt in de praktijk het geval te zijn. In tabel 2.6 is weergegeven welke reacties zijn gegeven op de delicten van de first offenders en de recidivisten waarvan de reactie door de Algemene Rekenkamer kon worden vastgesteld. Uit de tabel blijkt dat first offenders vaker naar een Haltbureau zijn gestuurd dan recidivisten, die op hun beurt weer vaker naar het OM zijn gestuurd.

Tabel 2.6 Doorverwijzing van first offenders (n=101) en recidivisten (n=82) die een delict hebben gepleegd (in %)

	Naar Halt	Naar OM
First offenders	55	45
Recidivisten	26	74

2.4.4 Reacties op lichte en zwaardere delicten

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de reactie op zwaardere delicten zwaarder was dan op lichtere delicten. Dit heeft plaatsgevonden door de reacties op drie soorten delicten te analyseren. Deze delicten zijn geselecteerd omdat van deze delicten kan worden aangenomen dat zij in zwaarte oplopen. Het ging om:

- Vuurwerk, baldadigheid of graffiti;
- Diefstal;
- Geweldpleging tegen personen.

Het dossieronderzoek bevestigt dat de reactie op zwaardere delicten zwaarder is dan op lichte delicten. Tabel 2.7 geeft een overzicht.

Tabel 2.7 Reacties op drie typen in zwaarte oplopende delicten (in %) (n=197)

Soort delict	Naar OM	Naar Halt	Niet doorgestuurd
Vuurwerk, baldadigheid of graffiti	2	28	70
Diefstal	32	28	40
Geweldpleging tegen personen	40	2	58

Tabel 2.7 laat zien dat plegers van het zwaarste delict (geweldpleging) vaker naar het OM worden gestuurd dan plegers van het lichtste delict

(vuurwerk etc.). Slechts 2% van de geweldsdelicten werd naar Halt gestuurd, terwijl 40% naar het OM werd gestuurd. Opvallend is dat in beide categorieën meer dan de helft van de jongeren niet is doorgestuurd. In de middencategorie bestaat bijna geen onderscheid; voor diefstal worden jongeren zowel naar het OM als naar Halt gestuurd.

2.5 Strafoplegging

2.5.1 Uitgangspunten

Volgens het Ministerie van Justitie heeft, vanuit pedagogisch oogpunt, afdoening in de vorm van taakstraffen, de voorkeur boven (andersoortige) vrijheidsstraffen of transacties, omdat jongeren hierdoor geconfronteerd worden met de drijfveren danwel de gevolgen van het eigen gedrag. Het beleid van het Ministerie van Justitie is daarom «taakstraf tenzij ten gevolge van factoren als ernst van het delict, recidive of persoonlijkheid van de dader een taakstraf niet mogelijk of wenselijk is». Wanneer een proces-verbaal wordt opgemaakt dient de Raad voor de Kinderbescherming, naast het onderzoek naar de achtergrond en omstandigheden van de jongere, een (straf)advies uit te brengen aan het OM.

2.5.2 Halt-afdoening

Aan de Haltbureaus in de vijf politieregio's is gevraagd hoe de leer- en werkstraffen tot stand komen. De medewerker van het Haltbureau bepaalt de straf gebruik makend van eigen richtlijnen of richtlijnen van Halt-Nederland³² danwel het OM, waarin bepaalde straffen zijn gekoppeld aan bepaalde overtredingen. De werkstraffen hebben zoveel mogelijk een relatie met het delict, bijvoorbeeld de schade herstellen of werken in een winkel waar de diefstal is gepleegd.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat 21 Halt-jongeren voor het plegen van hun delict een leerstraf hebben gekregen (al dan niet in combinatie met een schadevergoeding of een werkstraf). Het grootste deel van de leerstraffen die jongeren opgelegd hebben gekregen bestaat uit het volgen van voorlichting. De werkstraffen die 63 Halt-jongeren in de steekproef opgelegd hebben gekregen bestaan voor een belangrijk deel uit het verrichten van werkzaamheden in winkels. Ook schoonmaakwerkzaamheden, plantsoenwerk en het werken bij organisaties zoals bejaardentehuizen komen relatief vaak voor. In bijlage 2 worden overzichten gegeven van de opgelegde leer- en werkstraffen.

Uit de interviews met de Haltbureaus komt naar voren dat een aantal Haltbureaus de jongere een tweede kans geeft als deze niet komt opdagen voor zijn Halt-afdoening, als de schade niet wordt betaald of als de jongere wordt weggestuurd door de organisatie waar hij de Halt-afdoening uitvoert. Anderen melden meteen aan de politie dat de straf «niet naar behoren» is uitgevoerd, waarna alsnog een proces-verbaal wordt opgemaakt dat naar het OM wordt gestuurd. Alle jongeren in de steekproef voerden hun Halt-afdoening naar behoren uit. Van 84% van de jongeren die een Halt-afdoening hebben gekregen is ook een afloopbericht aan de politie gestuurd waaruit blijkt dat de straf is uitgevoerd.

³² Halt-Nederland heeft aangegeven dat zij geen richtlijnen heeft, wel wordt soms door Halt-Nederland geadviseerd over de inhoud van de straf.

Ervaringen van Halt-jongeren

De werkzaamheden van de geïnterviewde jongeren bestond uit plantsoenwerk zoals bladeren vegen en onkruid wieden. Het aantal uren varieerde van 4 tot 10 uur. Sommige jongeren hebben ook een werkstuk moeten schrijven en één jongere moest een schadevergoeding betalen.

Zeven van de acht jongeren geven aan dat ze het terecht vinden dat ze gestraft worden. Vier van deze zeven vinden de straf nutteloos of geven aan er niet veel van geleerd hebben, twee jongeren vinden de straf erg zwaar en één jongere vindt de straf goed (niet teveel en niet te weinig). Eén jongere vindt zichzelf onschuldig en de straf daarom ook nutteloos. Drie jongeren geven aan dat vooral de dreiging van een strafblad een reden is om zich voor te nemen geen delicten meer te plegen.

2.5.3 (Straf)advies van de Raad voor de Kinderbescherming

In het dossieronderzoek heeft de Algemene Rekenkamer vast kunnen stellen dat voor 71% van de 80 jongeren die bekend zijn bij de Raad voor de Kinderbescherming, de Raad een (straf)advies heeft geformuleerd en aan de officier van justitie heeft gestuurd. In de overige gevallen is om verschillende redenen geen advies aan de officier van justitie gestuurd of is het onbekend of er een advies is uitgegaan. Het advies bestaat in de meeste gevallen uit een voorstel voor de inhoud van de straf (89%). De meest voorgestelde taakstraf is een werkstraf (59%). Een leerstraf, zoals een sociale vaardigheidstraining, wordt aanzienlijk minder vaak voorgesteld door de Raad (11%). Naast een strafadvies wordt in 16% van de gevallen hulpverlening in de vorm van een maatregel «Hulp en steun» of ondertoezichtstelling (OTS) geadviseerd. In slechts 2% van de gevallen wordt voorgesteld vrijwillige hulpverlening in te schakelen.

In de interviews die de Algemene Rekenkamer heeft gehouden zegt het OM in 80 tot 100% van de processen-verbaal een advies van de Raad voor de Kinderbescherming te ontvangen.³³ Zo'n advies ontbreekt als er een afspraak is om het niet te doen, bijvoorbeeld bij hele duidelijke zaken of transacties, als de politie verzuimd heeft de Raad te informeren, als er iets is zoekgeraakt of als het gezin niet wil meewerken. Uit het dossieronderzoek bij het OM blijkt dat het OM in 54% van de gevallen een (straf)advies van de Raad voor de Kinderbescherming heeft ontvangen. Het OM heeft verder in de interviews aangegeven de adviezen in het merendeel van de gevallen op te volgen. Men wijkt van een advies af als een andere inschatting wordt gemaakt van de ernst van het delict, als het advies achterhaald is door nieuwe delicten of als de voorgestelde straf als te licht wordt beoordeeld.

2.5.4 Openbaar Ministerie

In het dossieronderzoek heeft de Algemene Rekenkamer vast kunnen stellen dat van de 108 zaken die zijn doorgestuurd naar het OM, 65 zaken (60%) door de officier van justitie zijn afgedaan en 42 jongeren (39%) voor de rechter dienden te verschijnen.³⁴ De redenen dat zaken tot een rechtszitting leiden zijn vaak niet bekend (48%). Daar waar de redenen wel bekend zijn blijkt meestal de ernst van het delict een rol te spelen of blijkt sprake te zijn van recidive.

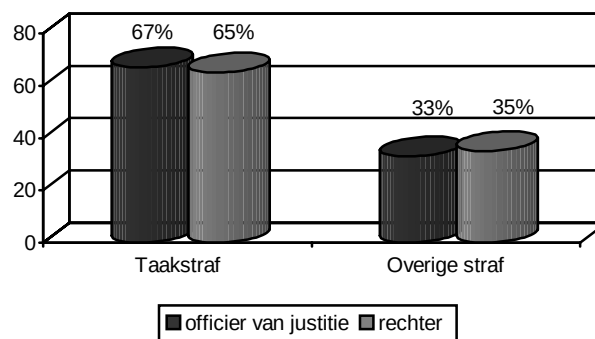
Uit het dossieronderzoek blijkt verder dat de jongeren in overeenstemming met de richtlijn «taakstraf tenzij...» in de meeste gevallen een taakstraf opgelegd krijgen. In sommige gevallen wordt de taakstraf

³³ In één regio werd onderscheid gemaakt tussen jeugdsnelrechtzaken en reguliere zaken: in het eerste geval is in 100% van de zaken een advies van de Raad ontvangen, in het tweede geval in 40% van de zaken.

³⁴ Van één jongere is het onbekend door wie de zaak is afgedaan.

gecombineerd met een andere straf. Figuur 2.4 geeft een samenvattend overzicht van het aantal taakstraffen (soms in combinatie met één of meer andere straffen) in verhouding tot de overige straffen opgelegd door de officier van justitie of door de rechter.

Figuur 2.4 Taakstraffen in relatie tot overige straffen, officier van justitie (n=65), rechter (n=42)



Uit de figuur blijkt dat er nauwelijks verschil bestaat tussen de beslissingen van de officier van justitie en de rechter. Beide leggen in de meeste gevallen een taakstraf op; de officier van justitie in 67% en de rechter in 65% van de gevallen. Bijlage 3 geeft een overzicht van de inhoud van de straffen die de jongeren opgelegd hebben gekregen door de officier van justitie of de rechter.

Ervaringen van OM-jongeren

De werkstraf van de geïnterviewde jongeren bestond uit plantsoenwerk zoals bladeren vegen, onkruid wieden, hout hakken en schors van bomen verwijderen. Het aantal uren dat de jongeren moesten werken varieerde. Eén jongere had een relatief korte werkstraf van 28 uur, het aantal uren van de anderen varieerde tussen 60 en 100 uur.

De meeste jongeren geven aan het erg vervelend te vinden dat ze een aantal vrije zaterdagen achter elkaar zonder salaris moeten werken. Eén jongere geeft aan dit niet erg te vinden en een andere jongere zegt dat hij nu weet dat hij fout is geweest en dat goed wil maken met de werkstraf. De jongeren vinden het over het algemeen terecht dat ze gestraft zijn voor wat ze gedaan hebben. Twee jongeren geven wel aan dat ze eigenlijk liever een leerstraf hadden gekregen, omdat ze daar veel meer van zouden leren. Ook andere jongeren geven aan niets te leren van de werkstraf. Vier jongeren benadrukken dat het belangrijk is om met jongeren te praten of te discussiëren. Eén van hen vertelt dat op een zaterdag iemand van de gevangenis is langs geweest die vertelde wat het betekent als je je vrijheid kwijt bent. Dat heeft veel indruk op hem gemaakt.

De jongeren die meerdere keren in aanraking zijn geweest met justitie en politie, geven aan dat ze van het hele justitiële traject niet echt iets geleerd hebben. Ze zeggen wel veranderd te zijn en zich voorgenomen hebben geen delicten meer te plegen. De voornaamste reden hiervoor is een verandering in hun persoonlijke omstandigheden waardoor ze tot inkeer zijn gekomen; één van hen heeft een vriendin gekregen en de andere jongere is begonnen met een opleiding. Ze zeggen nu ze ouder zijn in te zien dat ze niets zullen bereiken met crimineel gedrag. Daarbij geven ze ook aan dat ze nu zo oud zijn dat ze de volgende keer niet meer onder het jeugdstrafrecht zullen vallen en dan waarschijnlijk zwaarder gestraft worden. Ook dit is voor hen een reden om niet meer over de schreef te gaan.

2.6 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat nog onvoldoende sprake is van een sluitende aanpak van delinquente jongeren. Het beleid om vroegtijdig, snel en consequent te reageren op door jongeren gepleegde delicten wordt slechts matig in praktijk gebracht. Tevens beschikken de organisaties in de strafrechtsketen over onvoldoende betrouwbare informatie over de wijze waarop jongeren de strafrechtsketen doorlopen en hebben zij op een aantal punten een te positief beeld van de eigen prestaties.

2.6.1 Vroegtijdig

Het screenen van jongeren op potentiële risico's voor het ontstaan van een criminele carrière gebeurt door de politie, de Halt-bureaus en de Raad voor de Kinderbescherming. Iedere instantie voelt zich genooddaakt een eigen screening uit te voeren omdat, vaak uit privacyoverwegingen, de informatie over jongeren niet aan elkaar kan worden doorgegeven. Gevolg hiervan is dat ook organisaties die niet gespecialiseerd zijn in het screenen van jongeren, zoals de politie en Halt, zich toch hiermee bezig houden. De resultaten van de screening leiden slechts mondjesmaat tot het doorverwijzen van jongeren met een problematische achtergrond naar de (vrijwillige) hulpverlening. Doordat gegevens over risicojongeren niet uitgewisseld (kunnen) worden en de doorverwijzing van jongeren weinig gebeurt, bestaat het risico dat onvoldoende adequaat gereageerd wordt op jongeren die signaalgedrag vertonen. Ook het feit dat 40% van de jongeren niet door de politie is aangemeld bij de Raad voor de Kinderbescherming waar dat wel had moeten volgens de richtlijnen, vormt een risico voor het vroegtijdig signaleren van risico's bij jongeren.

Al bij het eerste strafbare feit een reactie geven, lijkt geen belangrijk speerpunt te zijn van de politie. First offenders worden in bijna de helft van de gevallen niet (strafrechtelijk) vervolgd voor de delicten waarvan zij verdacht zijn.

2.6.2 Snel

Een snelle reactie op gepleegde delicten vindt onvoldoende plaats. De politie stuurt processen-verbaal vrij laat door aan Haltbureaus of het OM. Ook de Raad voor de Kinderbescherming voldoet niet aan de genormeerde tijd voor de afronding van het basisonderzoek. Daarnaast leggen de officier van justitie en de rechter in té weinig zaken binnen 6 maanden een straf op aan de jongeren die een delict hebben gepleegd. Bij Halt-afdelingen wordt beter aan de daarvoor geldende norm voldaan.

2.6.3 Consequent

Van ruim 40% van de onderzochte en in het CVS-JC als verdachte geregistreerde jongeren kon door de Algemene Rekenkamer niet worden vastgesteld of er door de politie actie is ondernomen om een (strafrechtelijke) reactie te doen plaatsvinden. Ten aanzien van de jongeren waarvan de (strafrechtelijke) reactie wel kon worden vastgesteld, handelt de politie redelijk consequent. Zo stuurt de politie de jongeren die zwaardere delicten hebben begaan vaker door naar het OM dan naar een Haltbureau. Ook wordt consequent gereageerd op first offenders en recidivisten; first offenders worden vaker dan recidivisten naar een Haltbureau gestuurd.

De Raad voor de Kinderbescherming blijkt in zijn adviezen aan het OM vooral in te gaan op de strafrechtelijke kant van de op te leggen straf. Een voorstel voor hulpverlening wordt veel minder vaak door de Raad gedaan. Het beleid om zoveel als mogelijk taakstraffen op te leggen, wordt door alle betrokkenen in voldoende mate toegepast.

3 BELEID EN SAMENWERKING IN DE REGIO

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is nagegaan in hoeverre in de politieregio's sprake is van een sluitende aanpak van delinquente jongeren. Voor een sluitende aanpak ter voorkoming en bestrijding van jeugdcriminaliteit acht de Algemene Rekenkamer het verder van belang dat alle betrokken actoren op regionaal niveau beleid voeren en met elkaar samenwerken. Zij dienen doelen te formuleren voor de te leveren prestaties ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit onder jongeren. Vanwege de onderlinge afhankelijkheid dienen de actoren het beleid af te stemmen en is coördinatie en samenwerking bij de uitvoering van groot belang. Om de uitvoering van het beleid te kunnen volgen en, indien nodig, bij te sturen moet op regionaal niveau structureel en periodiek informatie worden verzameld over de resultaten.

De Algemene Rekenkamer heeft in vijf politieregio's gesprekken gevoerd met de instanties die betrokken zijn bij het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit. Behalve met de actoren in de strafrechtsketen (politie, Haltbureaus, Openbaar Ministerie en Raad voor de Kinderbescherming) is ook gesproken met de jeugdhulpverlening, scholen, gemeenten en de provincies. Ter illustratie van de bevindingen worden in verschillende kaders voorbeelden gegeven van de wijze waarop binnen de politieregio's te werk wordt gegaan.

3.2 Beleid

3.2.1 Uitgangspunten

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de organisaties in de politieregio's die betrokken zijn bij het voorkomen of bestrijden van jeugdcriminaliteit beleid daarvoor dienen te formuleren. Het beleid van de actoren dient consistent te zijn met het beleid op rijksniveau en onderling te worden afgestemd (door actoren die met elkaar te maken hebben). Afstemming is nodig om te voorkomen dat een beleidswijziging bij de ene organisatie onverwachte gevolgen heeft voor een andere organisatie. Als die andere organisatie daar niet op voorbereid is, zal de wijziging niet het beoogde effect hebben of problemen opleveren bij die andere organisatie. Ter bevordering van de effectiviteit dient het beleid zoveel mogelijk te voldoen aan de volgende normen:

- De doelgroep is gedefinieerd;
- De begrippen zijn geoperationaliseerd;
- Doelen zijn geformuleerd in meetbare termen;
- Het hoofddoel van het beleid is gericht op een te bereiken maatschappelijk effect;
- Er is geformuleerd welke prestaties de eigen organisatie dient te leveren;
- Doelen en instrumenten sluiten op elkaar aan.

3.2.2 Bevindingen

3.2.2.1 Preventief en repressief beleid

Het merendeel van de organisaties heeft beleid of doelen geformuleerd gericht op het voorkomen of bestrijden van jeugdcriminaliteit. Bij de meeste van deze organisaties zijn de doelen opgenomen in de jaarlijkse werkplannen en is het een onderdeel van breder jeugdbeleid, zoals ook de

bedoeling is. Scholen hebben meestal geen beleid of doelen geformuleerd. Bij het formuleren van de doelen is door ongeveer de helft van de organisaties gebruik gemaakt van beleidsnota's van de departementen Justitie en BZK.³⁵ De landelijke beleidsnota's bleken op lokaal niveau echter niet overal bekend te zijn.

In het jeugdcriminaliteitsbeleid wordt groot belang gehecht aan preventieve activiteiten om te voorkomen dat jongeren delicten plegen. Bij deze preventieve activiteiten zijn niet alleen de actoren uit de strafrechtsketen betrokken, maar ook andere instanties zoals de provincies, gemeenten, scholen en de jeugdhulpverlening. In de gesprekken die de Algemene Rekenkamer voerde in de vijf politieregio's is nagegaan in hoeverre deze instanties beleid of activiteiten hebben, specifiek gericht op risicjongeren. Hieruit bleek dat de provincies niet of nauwelijks beleid hiervoor hebben geformuleerd. In één regio is men wel bezig met het opzetten van zorgnetwerken, onder andere voor risicjongeren.

De bezochte gemeenten hebben daarentegen meestal wel beleid geformuleerd gericht op risicjongeren. Zij hebben vooral een stimulerende rol richting de organisaties die het beleid moeten uitvoeren. Daarnaast financieren gemeenten allerlei projecten. Het gaat zowel om projecten die een signalerende functie hebben, als activiteiten – vaak in de vorm van netwerken – gericht op de aanpak van problemen van risicjongeren (zoals opvoedingsondersteuning, CRIEM en het voorkomen van schooluitval).

Scholen hebben weliswaar meestal geen beleid geformuleerd, maar zij voeren wel activiteiten uit gericht op primaire en secundaire preventie. Scholen geven – vaak in samenwerking met Halt en de politie – voorlichting over criminaliteit, vandalisme en drugs.

Ervaringen van jongeren met preventie

Van de 16 geïnterviewde jongeren die een Halt-afdoening of een werkstraf opgelegd hebben gekregen door de officier van justitie of de rechter, heeft de helft op school te maken gehad met primaire preventie. In de meeste gevallen heeft een politieagent in de klas voorlichting gegeven over onderwerpen die te maken hebben met criminaliteit (zoals vuurwerk en drugs).

Ook wordt op scholen gewerkt aan het project «Veilige School». Daarnaast kent een aantal scholen een zorgteam, bestaande uit onder meer een schoolarts, een jeugdhulpverlener, een leerplichtambtenaar en/of een orthopedagoog, dat signaleert, behandelt en zonodig doorverwijst. Doorverwijzing naar de jeugdhulpverlening komt over het algemeen niet vaak voor. Verwijzing naar de Raad voor de Kinderbescherming komt alleen voor bij vermoedens van mishandeling van het kind.³⁶

De activiteiten van de jeugdhulpverlening bij het voorkomen van jeugdcriminaliteit zijn vooral gericht op secundaire preventie. Zo beschikken jeugdhulpverleningsorganisaties veelal over een diagnostisch instrument om risico's te identificeren en over behandelmethoden voor risicjongeren. Alleen bij vermoedens van mishandeling verwijzen jeugdhulpverleningsorganisaties door naar de Raad voor de Kinderbescherming. Verder voert de afdeling reclassering van Bureau Jeugdzorg de individuele trajectbegeleiding (ITB)³⁷ uit. Waar nog geen Bureau Jeugdzorg is opgericht, doet de jeugdreclassering dit.

³⁵ CRIEM van de minister voor GSI, het Integraal Veiligheidsbeleid van de minister van BZK, het Jeugdcriminaliteitsbeleid van de minister van Justitie door de respondenten regelmatig aangevuld met Van Montfrans en het Grotestedenbeleid.

³⁶ Het betreft hier de civiele taak van de Raad voor de Kinderbescherming.

³⁷ ITB is een vorm van niet-vrijblijvende, intensieve en ambulante begeleiding die door de rechter als onderdeel van of in plaats van een straf kan worden opgelegd. Voor allochtone jongeren die beginnend crimineel gedrag vertonen bestaat een soortgelijke aanpak (ITB-CRIEM).

3.2.2.2 Afstemming beleid binnen de regio

Bij het formuleren van het beleid vindt weinig afstemming plaats met de andere organisaties in de politieregio. Voor zover er afstemming plaatsvindt, is dit vooral met de politie, de gemeente en het OM. De gebrekkige afstemming leidt er in een aantal gevallen toe dat (een wijziging in) het beleid niet het beoogde effect heeft of problemen oplevert. Zo zijn de Haltbureaus voor hun werk (en de financiering) afhankelijk van het aantal doorverwijzingen door de politie. In verschillende regio's is het voorgekomen dat de politie – al dan niet noodgedwongen – de prioriteitstelling wijzigde, waardoor de Haltbureaus minder verwijzingen kregen en hun doelstellingen moeilijker konden bereiken.

In één van de regio's had de politie beleid ontwikkeld om zo vroeg mogelijk problemen van jongeren aan te pakken door middel van doorverwijzing naar de jeugdhulpverlening, echter zonder overleg met de hulpverleningsinstanties. In de praktijk bleek dit beleid weinig effectief, omdat er bij de jeugdhulpverlening lange wachtlijsten waren. Ook had één gemeente besloten uit preventieoverwegingen de leerplicht strenger te handhaven, zonder dit af te stemmen met het OM. Het OM kreeg vervolgens meer processen-verbaal, maar was daar niet op berekend.

Afstemming beleid binnen de regio

In één regio zijn in het Platform Jeugdcriminaliteit afspraken gemaakt over hoe te handelen binnen de strafrechtsketen. Vanaf het moment van aanhouding van de jongere is door middel van een stroomschema vastgelegd welke organisatie welke activiteiten moet uitvoeren. Dit stroomschema is (onder andere op posterformaat) verspreid onder de partners in de strafrechtsketen zodat zij in één oogopslag kunnen zien wat zij moeten doen als zij te maken krijgen met jongeren die verdacht worden van het plegen van een delict.

3.2.2.3 Kwaliteit doelstellingen

De kwaliteit van het beleid op regionaal niveau is naar de mening van de Algemene Rekenkamer redelijk. De helft van de onderzochte organisaties heeft de begrippen in de geformuleerde doelstellingen geoperationaliseerd. De doelgroep van het beleid is meestal duidelijk omschreven. Doelen zijn echter in slechts ruim eenderde van de gevallen meetbaar geformuleerd. Doelen zijn wel vaak geformuleerd in termen van te bereiken maatschappelijke effecten. Bijna driekwart van de organisaties heeft de door henzelf te leveren prestaties geformuleerd. Doelstellingen en instrumenten sluiten in de helft van de gevallen op elkaar aan.

Operationalisatie doelen

In één van de onderzochte regio's heeft het OM voor 2001 als doel geformuleerd: vroegtijdige, snelle en consequente afdoening van jeugdzaken met een gering percentage uitval (sepots). Dit is als volgt uitgewerkt:

- Gewenste instroom: 1100 zaken;
- De onvoorwaardelijke sepots in misdrijfzaken zijn niet hoger dan 6% van de instroom;
- Tenminste 65% van de misdrijfzaken wordt beoordeeld binnen 2 maanden na de instroom;
- Tenminste 80% van de misdrijfzaken is afgedaan binnen 9 maanden na het eerste verhoor van de verdachte;
- Tenminste 50% van de misdrijfzaken wordt afgedaan door middel van snelrecht.

3.3 Coördinatie en samenwerking

3.3.1 Uitgangspunten

Met zoveel actoren die betrokken zijn bij de preventie en bestrijding van

jeugdcriminaliteit is coördinatie en samenwerking volgens de Algemene Rekenkamer van het grootste belang. Het lokale jeugdbeleid en het integrale veiligheidsbeleid is opgedragen aan de gemeenten die daarbij de regie dienen te voeren. Alle actoren dienen met elkaar samen te werken teneinde de belangrijkste problemen aan te pakken.

3.3.2 Bevindingen

Vrijwel alle gemeenten zien voor zichzelf een coördinerende rol weggelegd ten aanzien van het jeugdbeleid in de eigen gemeente. Niet alle geïnterviewde gemeenten geven in de praktijk (al) daadwerkelijk invulling aan hun regierol als het gaat om jeugdcriminaliteit of zijn met name gericht op preventie. Sommige gemeenten geven aan moeite te hebben met de uitvoering van hun regierol, omdat ze geen zeggenschap hebben over de andere bij het jeugdcriminaliteitsbeleid betrokken actoren. De provincies zien zichzelf als coördinerend ten aanzien van het beleid voor de jeugdzorg. In de meeste regio's heeft het OM een coördinerende rol in de strafrechtsketen als voorzitter van het Platform Jeugdcriminaliteit. De Raad voor de Kinderbescherming heeft de individuele casusregie in strafrechtzaken.

Op regionaal niveau bestaat een groot aantal overlegvormen tussen de betrokken instanties. Alle politieregio's hebben een Platform Jeugdcriminaliteit waaraan de partners in de strafrechtsketen deelnemen, meestal aangevuld met gemeenten en de provincie. In sommige politieregio's is dit alleen een beleidsmatig overleg, in andere regio's wordt ook over cliënten gesproken. Daarnaast bestaan in een aantal politieregio's gemeentelijke platforms/netwerken voor jeugdbeleid. Dit zijn vaak breed samengestelde platforms waarin gesproken wordt over meerdere aspecten van het jeugdbeleid. In alle politieregio's bestaan ook overlegvormen bedoeld voor de aanpak van beginnende problemen bij jongeren. Spijbelgedrag vormt vaak het signaal dat er wat moet gebeuren om te voorkomen dat jongeren delinquent gedrag gaan vertonen. Het type projecten waarover overleg wordt gevoerd, loopt sterk uiteen in de diverse regio's.

Overleg binnen de politieregio

In één van de politieregio's vormt het Platform Jeugdcriminaliteit een beleidsmatig overleg tussen partners in de strafrechtsketen, aangevuld met bestuurlijke organisaties als gemeenten en provincie. Eén van de acties van het platform is een inventarisatie van activiteiten van alle partijen die bij het jeugdcriminaliteitsbeleid betrokken zijn. Op basis daarvan wordt overlap in kaart gebracht en worden afspraken gemaakt voor integraal beleid en samenwerking.

Verschillende regio's hebben overlegvormen waar «moeilijke» jongeren worden besproken. Alle betrokken organisaties komen dan bij elkaar om ervoor te zorgen dat de problemen van de jongeren zoveel mogelijk integraal worden aangepakt. Tot slot bestaan er in alle regio's vele andere overlegvormen, die niet specifiek zijn onder te brengen bij de al genoemde overlegstructuren. Vaak gaat het dan om bilateraal overleg over cliënten of projecten.

3.4 Inzicht in resultaten

3.4.1 Uitgangspunten

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de betrokken organisaties inzicht moeten hebben in de werking van projecten en/of structurele activiteiten zodat, indien nodig, het beleid kan worden bijgestuurd. Van belang is om informatie te verzamelen over aard en omvang van de jeugdcriminaliteit, het aantal jeugdige delinquenten waarmee men als organisatie te maken heeft gehad, de activiteiten van de organisatie en de resultaten van het beleid. Deze informatie dient bij de relevante actoren bekend te zijn.

3.4.2 Bevindingen

Binnen de vijf politieregio's hebben ongeveer de helft van de onderzochte organisaties enig inzicht in de omvang en aard van de jeugdcriminaliteit op lokaal en/of regionaal niveau. De politie beschikt in alle regio's over gegevens, scholen daarentegen hebben geen inzicht in de omvang van de jeugdcriminaliteit onder hun leerlingen. De bezochte scholen voor voortgezet onderwijs weten alleen dat hun leerlingen delicten hebben gepleegd als ze dat van de jongeren zelf of hun ouders vernemen. Als jongeren al op de basisschool op het criminele pad zijn, wordt dat vaak doorgegeven bij de aanmelding op de school voor voortgezet onderwijs. Voor zover de verschillende organisaties inzicht hebben in de jeugdcriminaliteit, is dat voornamelijk gebaseerd op gegevens van de politie en van de eigen organisatie. De beschikbare gegevens zijn overigens soms zeer beperkt van aard of niet actueel.

Tweede van de organisaties doet periodiek verslag van de inspanningen op het terrein van jeugdcriminaliteit. Met name gemeenten en scholen rapporteren nauwelijks hierover. De politie en de Haltbureaus vermelden vrijwel altijd in het jaarverslag gegevens over aantallen jeugdige delinquenten die met hun organisatie in aanraking zijn gekomen. Zo geven de meeste Haltbureaus aan hoeveel jongeren in een bepaalde periode een Halt-afdoening hebben gekregen. Deze gegevens zijn meestal uitgesplitst naar leeftijdscategorieën, geslacht en district of locatie.

Informatie over aantal delinquenten

In het Jaarverslag 1999 van één van de Haltbureaus staat een overzicht van het aantal Halt-verwijzingen naar leeftijd, geslacht, etniciteit, woonplaats, schooltype, soort delict en motivatie voor delictgedrag. Ook wordt weergegeven welk deel van de doorverwezen jongeren eerder in aanraking is geweest met de politie.

Verder wordt in drie van de vijf politieregio's door de jeugdhulpverlening informatie gegeven over aantallen aangemelde jongeren. In één politieregio vermeldt het OM in de verantwoordingsinformatie het aantal gemelde processen-verbaal. Eveneens in één regio rapporteert de Raad voor de Kinderbescherming over het aantal door de politie gemelde jongeren. Tot slot wordt door één gemeente gegevens verstrekt over aantallen delinquente jongeren.

Met name de politie en de Haltbureaus verstrekken gegevens over activiteiten van de organisatie. In één regio doet de politie dit niet. Daarnaast verstrekt een deel van de gemeenten, veelal de grotere, informatie over uitgevoerde activiteiten. De Raad voor de Kinderbescherming, het OM en

de jeugdhulpverlening doen dit in drie van vijf politieregio's. In totaal doen twee scholen verslag van hun activiteiten ter voorkoming en bestrijding van jeugdcriminaliteit. Slechts één provincie neemt de uitgevoerde activiteiten op in de verslaglegging.

Informatie over uitgevoerde activiteiten

De politie in één van de regio's doet uitgebreid verslag van haar activiteiten op het terrein van jeugdcriminaliteit. Ze vermeldt het aantal Halt-verwijzingen, het aantal opgemaakte processen-verbaal, het aantal processen-verbaal verstuurd naar het OM, het aantal septs en de stand van zaken rond activiteiten in de regio (waaronder monitoring, CVS-JC, snelrecht e.d.).

Verslaglegging over behaalde resultaten vindt voornamelijk plaats door de Haltbureaus en het OM. De Raad voor de Kinderbescherming doet dit in twee regio's, de jeugdhulpverlening in drie. Daarnaast verstrekken drie gemeenten gegevens over resultaten. De politie doet dit slechts in één regio. Overigens zijn de verstrekte gegevens zeer verschillend van aard en betreffen ze veelal slechts een deel van de activiteiten, zoals bijvoorbeeld uitgevoerde projecten.

Informatie over resultaten

Verschiedende Haltbureaus hebben onderzoek gedaan naar de recidive onder jongeren die een Halt-straft hebben uitgevoerd.

In één regio heeft de Raad voor de Kinderbescherming inzicht in het aantal uitgevoerde onderzoeken, het aantal deelnemers aan taakstraffen en de wachtstapel. Ook beschikt de Raad over gegevens betreffende het aantal afgehandelde zaken per fte, aantal OTS- en reclasseringsgevallen en het percentage processen-verbaal dat gemeld wordt bij de Raad.

3.5 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er op regionaal niveau nog onvoldoende sprake is van een sluitende aanpak ter voorkoming en bestrijding van jeugdcriminaliteit voor wat betreft de invulling en afstemming van het beleid en de coördinatie tussen de verschillende betrokken actoren.

Het merendeel van de onderzochte organisaties heeft weliswaar beleid geformuleerd ter voorkoming en bestrijding van jeugdcriminaliteit, maar de beleidsdoelen zijn vaak niet meetbaar geformuleerd. Daardoor is het moeilijk om te bepalen of gestelde doelen gerealiseerd worden. Ook sluiten doelen en in te zetten instrumenten lang niet altijd op elkaar aan. Bovendien vindt onvoldoende afstemming plaats met andere organisaties over het te voeren beleid. Dit leidt er in een aantal gevallen toe dat het beleid niet het beoogde effect heeft.

Bijsturing van het beleid wordt bemoeilijkt doordat er slechts beperkte informatie is over de resultaten van het beleid. Wel bestaat er bij de politie enig inzicht in de aard en omvang van de jeugdcriminaliteit in de regio. Politie en Haltbureaus hebben in de meeste gevallen zicht op aantallen jeugdige delinquenten die met hun organisatie in aanraking komen en de uitgevoerde activiteiten op het terrein van jeugdcriminaliteit. De andere instanties hebben hier minder informatie over.

Elke politieregio kent een groot aantal overlegvormen tussen de betrokken organisaties, waarvan het Platform Jeugdcriminaliteit de meest voorkomende is. Het ontbreekt echter aan coördinatie van alle verschillende

overleggen. Ook de regierol van de gemeenten krijgt niet overal voldoende invulling. Hierbij speelt volgens de gemeenten een rol dat zij geen zeggenschap hebben over de andere bij het jeugdcriminaliteitsbeleid betrokken actoren.

4 BELEID EN SAMENWERKING OP LANDELIJK NIVEAU

4.1 Inleiding

In het voorgaande is aan de orde gekomen op welke wijze de actoren die op regionaal niveau betrokken zijn bij het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit het beleid vormgeven en uitvoeren. De regionale actoren opereren binnen de grenzen van het op landelijk niveau vastgestelde beleid. De Algemene Rekenkamer acht het voor een sluitende aanpak van jeugdcriminaliteit van belang dat het beleid van de betrokken departementen op elkaar is afgestemd en voldoende concreet is uitgewerkt. Daarnaast moet er sprake zijn van samenwerking tussen de betrokken departementen bij de beleidsvorming en moet er afstemming zijn met de actoren die het jeugdcriminaliteitsbeleid op regionaal niveau uitvoeren. De ministers dienen informatie te hebben over de uitvoering van het beleid, zodat er, indien noodzakelijk, kan worden bijgestuurd.

4.2 Beleid

4.2.1 Uitgangspunten

Als eerstverantwoordelijke minister voor de preventie en bestrijding van de jeugdcriminaliteit dient de minister van Justitie zorg te dragen voor de formulering van een beleid op dit gebied en te bevorderen dat andere betrokken ministers (de ministers van BZK, voor GSI, van VWS en van OCenW) een beleid formuleren dat hiermee in lijn is. Het door de verschillende betrokkenen gevoerde beleid moet consistent zijn en het maatregelenpakket volledig. Het beleid moet uitgewerkt zijn in concrete instrumenten of te leveren prestaties.

4.2.2 Bevindingen

4.2.2.1 Beleid minister van Justitie

Sinds het midden van de jaren '90 werkt de minister van Justitie aan de vormgeving van het jeugdcriminaliteitsbeleid. Het hoofddoel van het beleid van de minister van Justitie is het voorkomen en terugdringen van jeugdcriminaliteit door het voeren van een preventief, repressief en resocialiserend beleid. Prioriteit hebben preventieve maatregelen, gericht op het voorkomen dat jongeren in achterstandssituaties terecht komen, in een vroeg stadium mogelijke problemen signaleren en deze problemen zo snel mogelijk aanpakken. Bij (dreigend) crimineel gedrag dient vroegtijdig, snel en consequent gereageerd te worden. Straffen dienen bovendien pedagogisch en normverhelderend te zijn. Bij de reactie moet rekening worden gehouden met factoren die het criminele gedrag kunnen verklaren.³⁸

4.2.2.2 Beleid minister van BZK

De integrale aanpak van jeugdcriminaliteit is ook opgenomen als beleidsdoel in het Integrale Veiligheidsbeleid van de minister van BZK.³⁹ Gemeenten hebben in dit beleid de regietaak toebedeeld gekregen.

In het Beleidsplan Nederlandse Politie, dat onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en Justitie tot stand is gekomen, is jeugdcriminaliteit aangemerkt als één van de vijf beleidsprioriteiten.⁴⁰ De pakkans van jongeren die zich schuldig maken aan criminaliteit moet hoger worden. Ook moet de jeugdtaak bij de politie-regio's versterkt worden. Hiertoe is in 2001 een driejarig project gestart.

³⁸ Nota Veiligheidsbeleid 1995–1998 (Tweede Kamer, 1994–1995, 24 225, nrs. 1–2), Notitie Jeugdcriminaliteit (Tweede Kamer, 1995–1996, 24 485, nr. 1) en Integraal Veiligheidsprogramma (Ministerie van BZK, juni 1999).

³⁹ Nota Veiligheidsbeleid 1995–1998 (Tweede Kamer, 1994–1995, 24 225, nrs. 1–2) en Integraal Veiligheidsprogramma (Ministerie van BZK, juni 1999).

⁴⁰ Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002 (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 345, nr. 1).

4.2.2.3 *Beleid minister voor GSI*

In het Grotestedenbeleid van de minister voor GSI vormt de integrale aanpak van jeugdcriminaliteit één van de beleidsdoelen.⁴¹ In de conventanten die in december 1999 met de 25 grote steden zijn gesloten, wordt aan de steden een regiefunctie toebedeeld ten aanzien van de aanpak van jeugdcriminaliteit. De gemeenten moeten trachten de jeugdcriminaliteit te verminderen door de samenwerking tussen de betrokken organisaties te bevorderen en te zorgen voor een vroegtijdige signalering en snelle en consequente reacties op gepleegde delicten.

Het CRIEM-beleid van de minister voor GSI richt zich specifiek op allochtone jongeren.⁴² Het beleid is erop gericht om te voorkomen dat allochtone jongeren in achterstandssituaties terecht komen en om beginnend crimineel gedrag zo snel mogelijk aan te pakken.

4.2.2.4 *Beleid minister van OCenW*

De minister van OCenW heeft sinds 1995 de campagne «Veilige School» gevoerd, die tot doel heeft het leefklimaat op school zo veilig mogelijk te maken en te voorkomen dat leerlingen voortijdig van school gaan.⁴³ Deze campagne is in 2000 afgesloten en opgevolgd door het «Transferpunt Jongeren, School en Veiligheid». Ook stimuleert de minister van OCenW scholen (met name in het primair onderwijs) om te komen tot samenwerking met de politie door middel van schooladoptieplannen.⁴⁴

De ministers van OCenW en VWS voeren gezamenlijk beleid ten aanzien van de zogenaamde «Brede School» of «Buurtschool». Doel van het beleid is om een netwerk van onderwijs, zorg en welzijn rondom kind en gezin te creëren, waardoor de ontwikkelingsmogelijkheden voor kinderen vergroot worden, voortijdig schoolverlaten wordt voorkomen en bestreden, de veiligheid in en om de school wordt vergroot en criminaliteit wordt voorkomen.⁴⁵ Dit beleid is voornamelijk gericht op het primair onderwijs.

4.2.2.5 *Beleid minister van VWS*

Het algemeen en preventief jeugdbeleid van de minister van VWS richt zich op het bevorderen van het welzijn van jongeren en het voorkomen dat jongeren in achterstandssituaties terecht komen. Dit beleid is vormgegeven in een aantal programma's. Naast het programma «Brede school» zijn ook de programma's «Wijkprogramma Opvoedingsondersteuning en Ontwikkelingsstimulering» en «Voor- en vroegschoolse Educatie» van belang in het kader van de voorkoming van jeugdcriminaliteit. Daarnaast voert de minister van VWS beleid ten aanzien van de jeugdzorg, waaronder de jeugdhulpverlening. Dit beleid is gericht op de aanpak van problemen in de leefsituatie van jongeren.

4.2.2.6 *Uitwerking vroegtijdig, snel en consequent*

De uitwerking van het beleid van de minister van Justitie heeft plaatsgevonden op basis van de uitgangspunten «vroegtijdig, snel en consequent». Deze termen zijn gevleugelde begrippen geworden waar het gaat om het reageren op het plegen van delicten door jongeren.

Vroegtijdig

Onder «vroegtijdig» wordt in het huidige beleid verstaan dat bij het eerst bekend geworden delict van een jongere een duidelijk signaal wordt afgegeven, dat dit gedrag niet wordt getolereerd en dat achterliggende problematiek in een zo vroeg mogelijk stadium gesignaleerd moet worden. Dit is door de minister van Justitie uitgewerkt in de melding bij

⁴¹ Brief van de minister voor GSI van 17 maart 2000, «Grotestedenbeleid» (Tweede Kamer, 1999–2000, 21 062, nr. 87).

⁴² Nota Criminaliteit in Relatie tot Integratie van Etnische Minderheden (Tweede Kamer, 1997–1998, 25 726, nr. 1).

⁴³ Integraal Veiligheidsprogramma (Ministerie van BZK, juni 1999).

⁴⁴ Integraal Veiligheidsprogramma (Ministerie van BZK, juni 1999).

⁴⁵ Nota Brede Scholen (Tweede Kamer, 1999–2000, 26 999, nr. 1).

de Raad voor de Kinderbescherming van ieder proces-verbaal dat is opgemaakt tegen een jeugdige. Dat is niet noodzakelijkerwijs bij het eerste politiecontact. Indien de politieambtenaar, die de aanhouding verricht, besluit tot het geven van een waarschuwing of verwijst naar een Haltbureau, wordt geen proces-verbaal opgemaakt en wordt de jongere dus niet gemeld bij de Raad voor de Kinderbescherming. Volgens de richtlijnen van het OM dient het opmaken van een proces-verbaal door de politie mede afhankelijk te zijn van de aanwezigheid van ernstige problemen in de leefsituatie van de jongere. Dat veronderstelt dat feitelijk ook de politie een screening op risico's dient uit te voeren. In het huidige beleid wordt de politie hiervoor geen standaard screeningsinstrument geboden.

Ook jongeren die nog geen crimineel gedrag vertonen, maar bij wie wel risicofactoren voor een criminele carrière aanwezig zijn, zouden uitgaande van het vigerende beleid vroegtijdig gesignaleerd moeten worden. De Algemene Rekenkamer constateert dat in het huidige jeugdcriminaliteitsbeleid een structurele voorziening ontbreekt waarbij deze categorie jongeren wordt gesignaleerd en doorverwezen naar de juiste instanties.

Snel

Om een snelle reactie te waarborgen, zijn normen geformuleerd voor de doorlooptijden bij de politie, voor Halt-afdoeningen, voor het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming en voor afdoeningen via het OM. De normen voor de doorlooptijden die het OM hanteert zijn echter de afgelopen jaren aan verandering onderhevig geweest. Bovendien wijken deze normen af van de normen die de minister hiervoor heeft gesteld.⁴⁶ Onlangs heeft de minister van Justitie het project «Verkorting doorlooptijden jeugdstafrechtssketen» gestart dat moet resulteren in een eenduidige omschrijving van de doorlooptijden die de verschillende justitiële uitvoeringsorganisaties moeten realiseren.

Consequent

De minister van Justitie heeft in algemene termen omschreven wat onder een consequente reactie moet worden verstaan: op ieder delict moet een (passende) reactie volgen. Dit is verder uitgewerkt in de «Aanwijzing verbaliseringsbeleid en procesbeschrijving minderjarigen» (1999) van het College van procureurs-generaal. Deze richtlijn normeert het handelen van de politie en het OM en geeft tevens een procesbeschrijving van de wijze waarop strafrechtelijke reacties op delicten tot stand dienen te komen.

Om consequent te kunnen handelen is het van belang dat de verschillende organisaties van elkaar weten op welke wijze gereageerd is. Het CVS-JC, dat door het Ministerie van Justitie is ontwikkeld, moet hierin voorzien. Het CVS-JC is vanaf 1999 geleidelijk ingevoerd en sinds het voorjaar van 2001 in alle politieregio's operationeel. Het CVS-JC is te raadplegen door de politie, het OM en de Raad voor de Kinderbescherming. Haltbureaus hebben geen toegang tot deze databank. Zij zijn echter wel één van de partners in de strafrechtssketen en moeten, voor een consequente handelwijze, kunnen beoordelen of een jongere terecht naar het Haltbureau is verwezen. Zo kan een jongere al eerder veroordeeld zijn en daarom niet in aanmerking komen voor een Halt-afdoening bij een volgend delict.

⁴⁶ In diverse beleidsnota's van het Ministerie van Justitie, zoals onder andere in de Notitie Jeugdcriminaliteit (Tweede Kamer, 1995–1996, 24 225, nrs. 1–2) wordt de doorlooptijd van de afdoening van zaken die naar het OM doorgestuurd worden genormeerd op 6 maanden na het eerste verhoor door de politie. Binnen deze 6 maanden moet 75% van de zaken zijn afgedaan door de officier van justitie of door de rechter. Deze norm is uitgewerkt in de Aanwijzing verbaliseringsbeleid en procesbeschrijving minderjarigen van 1999 van het College van procureurs-generaal. In april 2001 heeft de minister van Justitie nieuwe normen geformuleerd. De periode tussen het eerste verhoor door de politie en de afdoening door het OM mag maximaal 3 maanden duren in 75% van de zaken. De periode tussen het eerste verhoor door de politie en de afdoening door de rechter mag maximaal 6 maanden duren in 75% van de zaken. Deze nieuwe normen zijn nog niet vertaald in een wijziging van de Aanwijzing van 1999. De normen zoals opgenomen in het Jaarplan 2001 van het OM wijken af van de nieuwe normen van het Ministerie van Justitie. Volgens het jaarplan moet in 2001 voor minimaal 56% van de jeugdzaken een eerste beoordeling hebben plaatsgevonden binnen 2 maanden na instroom. Verder moet minimaal 65% van de zaken, vanaf het eerste verhoor door de politie, binnen 9 maanden zijn afgedaan.

4.3 Samenwerking, coördinatie en afstemming met regionale actoren

4.3.1 Uitgangspunten

Meerdere ministers voeren beleid ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit. Om te waarborgen dat het gevoerde beleid met elkaar in overeenstemming is, dient er volgens de Algemene Rekenkamer periodiek en structureel afstemming plaats te vinden tussen de betrokken departementen. Als eerstverantwoordelijke minister voor het jeugdcriminaliteitsbeleid dient de minister van Justitie hiervoor zorg te dragen.

Het jeugdcriminaliteitsbeleid wordt uitgevoerd door een groot aantal regionale actoren (zie hoofdstuk 3). De regionale actoren dienen te opereren binnen de grenzen van het op landelijk niveau vastgestelde beleid. De betrokken departementen dienen erop toe te zien dat de regionale actoren waarvoor ze (systeem-)verantwoordelijkheid dragen, hun taken en verantwoordelijkheden kennen en waarmaken, en voldoen- de gefaciliteerd zijn voor de uitvoering van hun taken.

4.3.2 Bevindingen

4.3.2.1 Departementaal niveau

De minister van Justitie heeft zich ten doel gesteld ten aanzien van de jeugdcriminaliteit een integraal beleid te voeren en ziet interdepartementale samenwerking hierbij als een belangrijke voorwaarde.⁴⁷ Er is momenteel echter geen interdepartementaal overlegorgaan waarin structurele afstemming plaatsvindt over de preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit en de aansluiting daartussen. In het verleden was er de interdepartementale commissie Jeugd en Veiligheid waarin beleidsmatige afstemming kon plaatsvinden. Hierin zaten vertegenwoordigers van de Ministeries van Justitie, BZK, OCenW, VWS en SZW. Deze commissie komt niet meer bijeen. Afstemming over het jeugdcriminaliteitsbeleid vindt thans plaats in bilateraal overleg tussen het Ministerie van Justitie en de andere betrokken departementen. Ook de andere departementen geven aan dat zij, indien nodig, bilateraal overleg voeren met de ministeries die beleid voeren dat raakvlakken heeft met hun eigen beleid.

In het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) vindt overleg over jeugdbeleid plaats tussen de betrokken ministeries en actoren op regionaal niveau. In het zogenoemde Overleg Jeugdbeleid, dat in juni 2001 van start is gegaan, spreken vertegenwoordigers van het rijk, de provincies en de gemeenten over gemeenschappelijke uitgangspunten en de taakverdeling tussen de bestuurslagen met betrekking tot het jeugd-beleid, waaronder het thema «jeugd en veiligheid». In de gemaakte afspraken wordt de nadruk gelegd op preventie.

4.3.2.2 Regionaal niveau

Ter bevordering van de samenwerking op regionaal niveau tussen de partners in de strafrechtsketen heeft de minister van Justitie de oprichting van «arrondissementsplatforms jeugdcriminaliteit» gestimuleerd. Hieraan dienen minimaal de Raad voor de Kinderbescherming, de reclassering en de gezinsvoogdij-instellingen deel te nemen, en bij voorkeur het OM en de politieregio. Daarnaast is het CVS-JC opgezet, dat dient te voorzien in de onderlinge informatie-uitwisseling over jeugdige verdachten tussen de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en het OM.

⁴⁷ Notitie Jeugdcriminaliteit (Tweede Kamer, 1995–1996, 24 485, nr. 1).

De verantwoordelijkheid voor de afstemming tussen de verschillende organisaties in het kader van het lokale veiligheids- en jeugdbeleid is gelegd bij de gemeenten (de zogenaamde regiefunctie).⁴⁸ Het is de taak van de gemeenten om op lokaal niveau verbindingen te leggen tussen het beleid van de verschillende departementen. Dit geldt ook voor het beleid ten aanzien van jeugdcriminaliteit. Het instrument dat aan alle gemeenten geboden wordt om de regietaak vorm te geven, is het «Project Lokaal Jeugdbeleid» van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dat wordt gesubsidieerd door de ministers van BZK en VWS. Dit project biedt gemeenten ondersteuning bij het vormgeven van de regierol in het jeugdbeleid. Een van de thema's van dit beleid is «jeugd en veiligheid». Ook levert de minister van BZK een financiële bijdrage aan het «Informatiepunt Lokale Veiligheid» dat onder andere een website met best practises op het gebied van lokaal veiligheidsbeleid onderhoudt. De gemeenten die betrokken zijn in het Grootstedenbeleid hebben, voorafgaand aan het sluiten van de stadsconvenanten, in een meerjarenontwikkelingsprogramma moeten uitwerken op welke wijze ze de doelstellingen op het terrein van «jeugd en veiligheid» denken te realiseren. Voor de overige gemeenten bestaan tijdelijke subsidie-regelingen waarbij (project)plannen op het gebied van «jeugd en veiligheid» ingediend kunnen worden bij het Ministerie van BZK.⁴⁹

Bovenstaande instrumenten blijken onvoldoende zorg te dragen voor een heldere omschrijving van de taken van gemeenten wat betreft hun regierol bij het jeugdcriminaliteitsbeleid. Het invullen van de regierol is een complexe taak. De gemeenten zijn voor de realisatie van hun jeugdcriminaliteitsbeleid afhankelijk van de medewerking van organisaties waarvan ze de prioriteitstelling en inzet van middelen niet kunnen sturen. Bovendien zijn bij het beleid op gemeentelijk niveau veel actoren betrokken, die op verschillende schaalniveaus zijn georganiseerd. Zo omvat een politieregio meerdere gemeenten, zijn er soms ook meerdere Haltbureaus per politieregio en zijn Bureaus Jeugdzorg georganiseerd per provincie of grootstedelijke regio die niet noodzakelijkerwijs samenvalt met de politieregio.

4.4 Beleidsinformatie

4.4.1 Uitgangspunten

Om de uitvoering van het beleid te kunnen monitoren en evalueren, en indien nodig bij te sturen, is het noodzakelijk dat de ministers van Justitie, BZK, GSI, OCenW en VWS inzicht hebben in de activiteiten die in het kader van hun beleid worden uitgevoerd.

4.4.2 Bevindingen

4.4.2.1 Minister van Justitie

De minister van Justitie heeft zicht op de ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit door de grote hoeveelheid wetenschappelijk en beleidsgericht onderzoek dat over dit onderwerp verschijnt, onder andere afkomstig van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC). Ook zijn er enkele tussenrapportages verschenen waarin een overzicht wordt gegeven van resultaten ten aanzien het gevoerde beleid, zoals de «Tussenrapportage Jeugdcriminaliteit»⁵⁰ en de rapportage «Vier jaar Van Montfrans».⁵¹ Verder geeft de financiële verantwoording van het Ministerie van Justitie informatie over de besteding van de middelen.

⁴⁸ Uitgewerkt in Bestuursakkoord Nieuwe Stijl, Overheden over toekomst (Ministerie van BZK, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg, maart 1999), in het Integraal Veiligheidsprogramma (Ministerie van BZK, juni 1999) en in de Nota Veiligheidsbeleid 1995–1998 (Tweede Kamer, 1994–1995, 24 225, nrs. 1–2).

⁴⁹ Dit zijn bijdragen op grond van de Tijdelijke Regeling Jeugd en Veiligheid 1997–1999 (Staatscourant 1997, nr. 65) en de Eenmalige Investeringsbijdrage Jeugd en Veiligheid 2000–2001 (Staatscourant 2000, nr. 196).

⁵⁰ Tussenrapportage Jeugdcriminaliteit; uitwerking van het advies van Van Montfrans op het beleidsterrein van Justitie (Ministerie van Justitie, juni 1997).

⁵¹ Vier jaar Van Montfrans; uitvoering plan van aanpak jeugdcriminaliteit (Ministeries van Justitie, BZK, OCenW, SZW en VWS, april 1998).

Daarnaast heeft de minister van Justitie zicht op de prestaties van de uitvoeringsorganisaties die onder zijn verantwoordelijkheid vallen, te weten het OM, Halt-Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming. Jaarlijks leveren deze organisaties verantwoordingsdocumenten op waarin onder meer productiecijfers zijn opgenomen, zoals het aantal uitgevoerde Halt-afdoeningen en taakstraffen en de gemiddelde doorlooptijden. De minister heeft echter geen duidelijk zicht op de prestaties van de uitvoeringsorganisaties die niet onder zijn verantwoordelijkheid vallen, maar die wel een bijdrage leveren aan het voorkomen of bestrijden van jeugdcriminaliteit, zoals scholen en instellingen voor jeugdhulpverlening. Ook ontbreekt het de minister van Justitie aan een volledig overzicht van het aantal en soort preventieve projecten dat wordt uitgevoerd door de verschillende actoren.

Over het repressieve deel van de CRIEM-aanpak dat medio 2000 van start is gegaan, bestaande uit de individuele trajectbegeleiding specifiek gericht op allochtone jongeren met beginnend crimineel gedrag, is bekend hoe vaak het is opgelegd. Er zijn nog geen (uitstroom-)resultaten bekend.

4.4.2.2 Minister van BZK

De minister van BZK beschikt over beleidsinformatie over jeugdcriminaliteit door middel van de «Integrale Veiligheidsrapportage» die tweejaarlijks wordt opgesteld. Hierin staat een overzicht van onder andere aantallen jeugdige verdachten en persoons- en delictkenmerken. Daarnaast wordt sinds september 2000 jaarlijks met de begroting van BZK een voortgangsrapportage van het «Integraal Veiligheidsprogramma» naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin wordt onder meer de voortgang op het gebied van «jeugd en veiligheid» beschreven. Tevens ontvangt de minister van BZK, in het kader van de landelijke beleids- en beheerscyclus van de politieregio's, informatie over vooraf afgesproken onderwerpen van de politiekorpsen. Eén van de thema's dat hierbij aan de orde komt is Jeugd.

De minister van BZK beschikt nog niet over een overzicht van de resultaten van de projecten die zijn gesubsidieerd op grond van de «Tijdelijke Regeling Jeugd en Veiligheid 1997–1999» en de «Eenmalige Investeringsbijdrage Jeugd en Veiligheid 2000–2001». Verder heeft de minister van BZK geen informatie over preventieve activiteiten in het kader van «jeugd en veiligheid» die door gemeenten worden uitgevoerd zonder subsidie van het Ministerie van BZK. Evenmin heeft de minister informatie of en op welke wijze de gemeenten invulling geven aan hun regierol voor het jeugdcriminaliteitsbeleid.

4.4.2.3 Minister voor GSI

De beleidsinformatie over het Grotestedenbeleid wordt verkregen uit een jaarlijkse monitor, die in opdracht door de minister van GSI wordt uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau.⁵² Indicatoren op het terrein van de jeugdcriminaliteit zijn het aandeel jeugdige delictplegers en het aandeel zware delicten ten opzichte van de totale omvang in de leeftijdscategorie 12–25.⁵³

Gemeenten hebben geen specifieke rapportageverplichting vanuit het Grotestedenbeleid. Wel wordt van de gemeenten verwacht dat zij tweemaal tijdens de convenantperiode een zelfanalyse uitvoeren, die gevolgd wordt door een visitatie. Het onderwerp jeugdcriminaliteit maakt hier onderdeel van uit. In 2001 is een dergelijke zelfanalyse door de steden uitgevoerd. In het voorjaar van 2002 wordt een tussentijdse beleids-evaluatie van het hele Grotestedenbeleid uitgevoerd, de zogenoemde «Tussenstand».

⁵² Het betreft hier het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO) te Rotterdam.

⁵³ Hiervoor worden gegevens gebruikt uit het HKS.

Tot slot beschikt de minister voor GSI over beleidsinformatie over de uitvoering van het preventieve deel van de CRIEM-projecten.

4.4.2.4 Minister van OCenW

De minister van OCenW is slechts globaal op de hoogte van activiteiten die door scholen worden ontplooid om jeugdcriminaliteit te voorkomen en te bestrijden. De minister beschouwt dit in hoge mate als de eigen verantwoordelijkheid van de scholen en stimuleert dat scholen maatregelen nemen. Verder dienen gemeenten conform de Leerplichtwet jaarlijks een verslag te sturen aan de minister van OCenW omtrent de omvang en behandeling van het aan hen gemelde schoolverzuim.

4.4.2.5 Minister van VWS

De minister van VWS ontvangt geen beleidsinformatie van gemeenten en provincies die het algemeen en preventief jeugdbeleid uitvoeren. Wel maakt zij gebruik van informatie die zij verkrijgt via onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau Statistiek (CBS). In het kader van Regie in de Jeugdzorg is het deeltraject Beleidsinformatie opgezet met als doel het verkrijgen van eenduidige, uniforme informatie die van belang is voor een goede aansluiting tussen vraag en aanbod bij de voorzieningen in de hele jeugdzorg.

4.5 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er op landelijk niveau nog onvoldoende sprake is van een sluitende aanpak ter voorkoming en bestrijding van jeugdcriminaliteit voor wat betreft de samenwerking tussen departementen en de wijze waarop de uitvoering van beleid op regionaal niveau gecoördineerd wordt.

Het beleid van de minister van Justitie is er sinds midden jaren '90 op gericht om zoveel als mogelijk te voorkomen dat jongeren strafbare feiten plegen (preventie) en om vroegtijdig, snel en consequent te reageren als jongeren toch delicten begaan (repressie). Deze beleidsdoelen zijn in de afgelopen jaren nauwelijks gewijzigd. De andere ministers die een rol hebben bij het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit, de ministers van BZK, OCenW en VWS en de minister voor GSI, voeren beleid dat consistent is met het jeugdcriminaliteitsbeleid van de minister van Justitie.

De afstemming van het beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit vindt plaats in bilateraal overleg tussen de betrokken departementen. Er is geen interdepartementaal overlegorgaan waarin structureel aandacht is voor het jeugdcriminaliteitsbeleid.

Op een aantal punten zijn de gestelde beleidsdoelen nog onvoldoende uitgewerkt in concrete instrumenten of te leveren prestaties. De politie beschikt op dit moment niet over een standaard screeningsinstrument, terwijl het opmaken van een proces-verbaal wel afhankelijk dient te zijn van de aanwezigheid van ernstige problemen in de leefsituatie van de jongere. Daardoor wordt onvoldoende gewaarborgd dat er vroegtijdig gereageerd wordt als een jongere delinquent gedrag vertoont. Ook mist een structurele voorziening waarbij jongeren die nog geen crimineel gedrag vertonen maar bij wie wel risicofactoren voor een criminele carrière aanwezig zijn, worden gesignaleerd en doorverwezen naar de juiste instanties. Tevens blijkt het CVS-JC niet toegankelijk te zijn voor Haltbureaus. Hierdoor kunnen zij niet volledig beoordelen of een jongere

terecht naar het Haltbureau is verwezen. Het gevaar bestaat dat de strafrechtelijke reactie daardoor niet consequent is.

De regierol van de gemeente voor het jeugdcriminaliteitsbeleid is onduidelijk. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de beoogde regiefunctie van de gemeente in het jeugdcriminaliteitsbeleid inhoudelijk mager is uitgewerkt en dat de gemeenten hiervoor nog weinig instrumenten krijgen aangereikt. De instrumenten die worden aangereikt zijn vooral faciliterend van aard.

De Algemene Rekenkamer constateert dat geen van de ministers van Justitie, BZK, OCenW en VWS en voor GSI beschikt over een volledig overzicht van alle uitgevoerde activiteiten in het beleidsveld, met name wat betreft de preventieve activiteiten. Er bestaat geen volledig beeld van welke preventieve activiteiten door welke actoren worden uitgevoerd en tot welke resultaten dat heeft geleid. De minister van Justitie heeft alleen informatie over de prestaties van organisaties die deel uitmaken van de strafrechtsketen (repressief). Organisaties die betrokken zijn bij preventie vallen niet onder zijn verantwoordelijkheid. Bij de andere betrokken ministeries is in beperkte mate informatie beschikbaar over preventieve activiteiten. De ministers van BZK en voor GSI hebben enige informatie over preventie uitgevoerd door politie en gemeenten. De ministers van OCenW en VWS verzamelen slechts globale informatie over preventieve activiteiten van respectievelijk scholen en jeugdzorg.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

Sinds het midden van de jaren '90 wordt met behulp van een sluitende aanpak, die zowel gericht is op preventie als repressie, getracht de stijging van de criminaliteit onder jongeren een halt toe te roepen. Een groot aantal actoren op landelijk en regionaal niveau is hierbij betrokken die, elk vanuit hun eigen specifieke taak, een bijdrage moeten leveren aan het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit. Op basis van haar onderzoek concludeert de Algemene Rekenkamer dat de betrokken actoren er voornamelijk niet in slagen om de beoogde sluitende aanpak van jeugdcriminaliteit te realiseren.

Allereerst is er geen sluitende aanpak als het gaat om de preventie van jeugdcriminaliteit. In het huidige beleid zijn geen structurele voorzieningen getroffen voor de vroegtijdige signalering van risicofactoren bij jongeren die nog geen delict hebben gepleegd en voor de verwijzing naar de (vrijwillige) hulpverlening. Ook ontbreekt structurele interdepartementale afstemming over de preventie van jeugdcriminaliteit en over de aansluiting tussen het preventieve en repressieve beleid.

In de tweede plaats is er, als jongeren een strafbaar feit hebben gepleegd, geen sluitende aanpak van de screening op potentiële risico's voor het ontstaan van een criminele carrière. Zo laat de politie in 40% van de gevallen na om conform de richtlijnen de zaak bij de Raad voor de Kinderbescherming te melden, waardoor vroegtijdige signalering niet mogelijk is. Het komt ook voor dat de politie en het Haltbureau jongeren op risico's screenen, al beschikken zij veelal niet over een gestandaardiseerd instrument en zijn zij niet gespecialiseerd hierin. De diverse organisaties wisselen de bevindingen meestal niet uit, onder andere uit privacy-overwegingen. Bovendien leidt screening er zelden toe dat risicjongeren worden verwezen naar de (vrijwillige) jeugdhulpverlening. Als er wordt doorverwezen, is vaak onduidelijk of de hulpverlening daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en wat de afloop is.

In de derde plaats is er geen sprake van een sluitende aanpak gericht op het bestrijden van jeugdcriminaliteit (repressie). Het beleid om vroegtijdig, snel en consequent te reageren op gepleegde delicten door jongeren wordt in de praktijk slechts matig nageleefd. Tevens beschikken de organisaties in de strafrechtsketen over onvoldoende betrouwbare informatie over de wijze waarop jongeren de strafrechtsketen doorlopen en hebben zij op een aantal punten een te positief beeld van de eigen prestaties.

Aan de vroegtijdigheid van de reacties kan worden getwijfeld, aangezien voor bijna de helft van de first offenders duidelijk is dat ze niet (strafrechtelijk) zijn vervolgd.

De normen voor de doorlooptijden bij de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en de afdoening van zaken door de officier van justitie of de rechter worden niet gehaald. Bij Halt-afdoeningen wordt beter aan de geldende norm voldaan.

Een consequente reactie ontbreekt in de zin dat voor ruim 40% van de onderzochte en in het Cliëntvolgsysteem-Jeugdcriminaliteit (CVS-JC) geregistreerde delicten niet kon worden vastgesteld dat een reactie heeft

plaatsgevonden. Deze jongeren zijn in ieder geval niet bekend bij een Haltbureau of het OM. Ten aanzien van de jongeren waarvan wel de reactie kon worden vastgesteld handelt de politie redelijk consequent. Zo stuurt de politie jongeren die zwaardere delicten hebben begaan vaker door naar het OM dan naar het Haltbureau. Verder worden first offenders vaker naar een Haltbureau gestuurd en recidivisten vaker naar het OM. Ook het beleid om zoveel als mogelijk taakstraffen op te leggen aan jongeren wordt in de praktijk consequent toegepast door de betrokken actoren.

Een sluitende aanpak wordt verder belemmerd doordat op regionaal niveau – ondanks de vele overlegvormen – veelal een duidelijke coördinatie en afstemming van het algehele beleid gericht op preventie en repressie ontbreekt. De regierol van de gemeenten laat soms te wensen over. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat in het landelijke beleid onvoldoende is uitgewerkt welke taken de gemeenten in het kader van hun regierol moeten uitvoeren. Verder ontbreekt een volledig beeld van de aard en omvang van de jeugdcriminaliteit in de politieregio. Bijsturing van het beleid wordt bemoeilijkt doordat de organisaties op regionaal niveau slechts in beperkte mate informatie hebben over de resultaten van hun beleid. Ook op landelijk niveau ontbreekt een volledig overzicht van de uitgevoerde activiteiten op het beleidsterrein, vooral wat betreft de preventieve activiteiten.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Minister van Justitie

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Justitie, als eerst-verantwoordelijke voor het jeugdcriminaliteitsbeleid, aan om:

- Nader uit te werken op welke wijze structurele voorzieningen kunnen worden getroffen voor de vroegtijdige signalering van risico- of probleemgedrag bij jongeren die nog geen delict hebben gepleegd en voor de doorverwijzing van deze jongeren naar de (vrijwillige) hulpverlening;
- Zorg te dragen voor de ontwikkeling van een standaard (verkort) screeningsinstrument bij de politie, zodat kan worden vastgesteld of er bij delinquente jongeren sprake is van opgroei- of signaalgedrag;
- Na te gaan of een voorziening kan worden getroffen waarmee jongeren die worden doorverwezen naar de vrijwillige jeugdhulpverlening gevolgd kunnen worden, zodat duidelijk wordt of ze daadwerkelijk hulp hebben gekregen en wat het resultaat daarvan was;
- Ervoor te zorgen dat structureel interdepartementale afstemming plaatsvindt over het preventieve beleid en de aansluiting tussen het preventieve en repressieve beleid;
- Nadere invulling te geven aan de doelstellingen en taken van het platform Jeugdcriminaliteit zodat op regionaal niveau coördinatie en afstemming plaatsvindt over het preventieve en repressieve beleid en de relatie tussen die twee;
- Meer zicht te krijgen op de uitvoering en resultaten van preventieve en repressieve activiteiten door beleidsinformatie te verzamelen bij de eigen uitvoeringsorganisaties of via de andere betrokken ministeries;
- Te overwegen om ook de Haltbureaus gebruik te laten maken van het CVS-JC zodat zij kunnen vaststellen of jongeren terecht zijn doorverwezen en politie, Raad voor de Kinderbescherming en het OM bij recidive kunnen nagaan of jongeren in het verleden een Halt-afdoening hebben gekregen;

- Erop toe te zien dat de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, het OM en de rechters zich houden aan de afgesproken doorlooptijden voor de afdoening van zaken en daarover op eenduidige wijze rapporteren.

5.2.2 Minister van BZK

Als systeemverantwoordelijke voor de politie en coördinator van het rijksbeleid dat gemeenten raakt, beveelt de Algemene Rekenkamer de minister van BZK aan om:

- Onderzoek te doen naar de oorzaken van het feit dat voor 44% van de jongeren die als verdachte in het CVS-JC geregistreerd staan, niet kan worden vastgesteld dat zij vervolgd zijn;
- De regierol van de gemeenten nader uit te werken, met name voor wat betreft de preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit. Hierbij zou rekening gehouden moeten worden met het grote aantal betrokken actoren die de gemeente bovendien niet kan aansturen en de verschillende geografische schaal waarop de verschillende actoren werken;
- De wijze waarop de gemeenten hun regierol ten aanzien van jeugdcriminaliteit invullen te monitoren;
- Meer aandacht te schenken aan de kwaliteit van de basisregistraties bij de politieregio's, met name om te voorkomen dat jongeren ten onrechte als verdachte geregistreerd staan in het CVS-JC.

5.2.3 Overige aanbevelingen

Voor het overige beveelt de Algemene Rekenkamer aan dat:

- De politieregio's beter registreren welke reactie heeft plaatsgevonden na aanhouding van een jongere die verdacht wordt van het plegen van een delict (technisch sepot, waarschuwing, verwijzing naar Halt of proces-verbaal);
- De politieregio's alle jongeren voor wie een proces-verbaal is opgesteld aanmelden bij de Raad voor de Kinderbescherming, zodat een screening op achtergrondproblemen kan plaatsvinden;
- De politieregio's de resultaten van een door henzelf uit te voeren screening doorgeven aan de Raad voor de Kinderbescherming en het OM;
- Prestatie-afspraken gemaakt worden tussen politie en Haltbureaus over het aantal jongeren dat verwezen wordt naar Halt. Bij gewijzigde prioriteitstelling bij de politie moet duidelijk worden welke gevolgen dit heeft voor het aantal Halt-afdoeningen;
- De Raad voor de Kinderbescherming erop toeziet dat voor alle jongeren die aangemeld worden bij de Raad een advies wordt uitgebracht aan de officier van justitie;
- De Raad voor de Kinderbescherming vaker doorverwijst naar de vrijwillige jeugdhulpverlening als er sprake is van achterliggende problematiek bij een jongere;
- De officier van justitie standaard in overleg treedt met de Raad voor de Kinderbescherming als hij geen informatie van de Raad krijgt over de resultaten van het basisonderzoek en het (straf)advies;
- De politie, de Raad voor de Kinderbescherming en het OM blijven streven naar het verkorten van de doorlooptijden.

6 REACTIES EN NAWOORD

6.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft reacties op haar rapport ontvangen van de staatssecretaris van Justitie, de minister van BZK en de minister voor GSI, de staatssecretaris van VWS, de minister van OCenW, alsmede van het Korpsbeheerdersberaad, de VNG en Halt-Nederland. In dit hoofdstuk zijn deze reacties samengevat weergegeven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een nawoord van de Algemene Rekenkamer.

6.2 Reactie staatssecretaris van Justitie

De staatssecretaris van Justitie merkt op dat het rapport waardevolle suggesties bevat om het jeugdcriminaliteitsbeleid te verbeteren. Zij geeft aan dat in de afgelopen twee kabinetperiodes veel aandacht besteed is aan de aanpak van jeugdcriminaliteit en dat dit heeft geleid tot veel verbeteringen. Desondanks zijn er volgens de staatssecretaris verdere verbeteringen noodzakelijk. De staatssecretaris onderschrijft daarbij de conclusies die in het rapport van de Algemene Rekenkamer naar voren komen. Daarom ook heeft het kabinet medio 2001 in de nota «Criminaliteitsbeheersing» aangekondigd dat de staatssecretaris van Justitie een aparte nota zal opstellen gericht op verbeteringen en versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit. Deze nota is thans in voorbereiding.

Vroegsignalering en screeningsinstrument

De staatssecretaris reageert op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer om voorzieningen voor vroegsignalering te treffen en een standaard screeningsinstrument te ontwikkelen. Ze merkt op dat de kennis van risicofactoren en beschermende factoren en vooral van hun interactie nog niet optimaal is. Voor het preventiebeleid vormen met name de beschermende factoren een belangrijk aangrijpingspunt. De staatssecretaris wil daarom nader onderzoek laten verrichten naar risicofactoren, beschermende factoren en hun interactie.

De staatssecretaris geeft daarbij aan dat niet alleen expertise en capaciteit nodig zijn om risicofactoren te kunnen onderkennen, maar ook een deugdelijk instrument voor screening en risicotaxatie. In Nederland werkt een aantal instellingen aan de ontwikkeling van deze instrumenten. Op het terrein van jeugdcriminaliteit is de Raad voor de Kinderbescherming het verst gevorderd, met de zogeheten Baro: het Basis Raadsonderzoek. Maar ook de jeugdinrichtingen en de jeugd-GGZ hebben al de nodige ervaring opgedaan. Omdat de instrumenten nog niet goed op elkaar aansluiten, zullen er aanpassingen moeten komen. Het gaat daarbij om meer uniformiteit. Instellingen moeten eenzelfde methodische benadering hanteren en er moet een betere afstemming komen tussen de betrokken organisaties. Zo ontstaat er meer eenduidigheid in de beoordeling en aanpak in het individuele geval en kunnen opeenvolgende schakels in de keten gebruik maken van elkaars bevindingen.

De staatssecretaris wijst in dit verband ook op de kabinetsnotitie «Niet-vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning» (Tweede Kamer, 1999–2000, 27 197, nr. 1) en het daaruit voortvloeiende project «Justitieketen en opvoedingsondersteuning» (Tweede Kamer, 2000–2001, 27 197, nr. 3). Hierin wordt gezocht naar mogelijkheden om eventuele risicofactoren te signaleren in die gezinnen waarvan een kind met politie of justitie in aanraking komt. Inmiddels zijn diverse projecten ontwikkeld, die

voorzien in signalering van achterliggende gezinsproblematiek en zonodig niet-vrijblijvende opvoedingsondersteuning bieden.

Voor de aanpak van jeugdcriminaliteit is het belangrijk om na een eerste politiecontact een eenvoudige quick scan uit te voeren om de situatie van de jeugdige te beoordelen. De staatssecretaris wil deze methode beproeven in twee pilots. In deze pilots is er na elk politiecontact een gesprek met de jongere en zijn ouders, zonodig gevolgd door screening en bespreking in een casusoverleg. Dit casusoverleg is een frequent lokaal overleg van minimaal politie, Openbaar Ministerie en Raad voor de Kinderbescherming dat snel maatwerk levert en onder andere kan doorverwijzen naar de vrijwillige jeugdhulpverlening. De staatssecretaris heeft het voornemen om het lokale casusoverleg landelijk in te voeren. Daarnaast heeft ze plannen om procesbewaking in te voeren zodat afspraken over zorg en adequate begeleiding worden nagekomen.

Tenslotte wijst de staatssecretaris erop dat ze ook aandacht wil besteden aan het signaleren van risicofactoren op scholen en het melden daarvan in netwerken rondom scholen en in zogenaamde buurtnetwerken in gemeenten.

Verbeteren beleidsinformatie, Haltbureaus en het CVS-JC

De staatssecretaris reageert ook op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de beleidsinformatie te verbeteren en Haltbureaus gebruik te laten maken van het Cliëntvolgsysteem-Jeugdcriminaliteit (CVS-JC). Ze constateert dat bij diverse actoren goede initiatieven lopen om hun informatiesystemen te verbeteren. Deze systemen zullen de afzonderlijke werkprocessen op termijn beter ondersteunen en zo zal er betere informatie over jeugdcriminaliteit beschikbaar komen. Op dit moment zijn de gegevens uit de informatiesystemen van de partners in de jeugdstrafrechtsketen onderling slecht vergelijkbaar, aldus de staatssecretaris. Dat betekent dat er geen inzicht is in alle ontwikkelingen op het gebied van de informatiehuishouding en een duidelijk beeld ontbreekt van de daadwerkelijke behoefte aan informatie over jeugdcriminaliteit. Om dit op te lossen zal eerst bepaald moeten worden aan welke informatie behoefte is en vervolgens welke de bron van deze informatie dient te zijn. De staatssecretaris vindt hierbij het CVS-JC van groot belang. Zowel de politie, het Openbaar Ministerie als de Raad voor de Kinderbescherming kunnen dit systeem raadplegen. Het systeem laat zien of een jongere reeds eerder strafrechtelijk contact heeft gehad. Ook is summier te zien welke strafbare feiten een jongere heeft gepleegd, welke acties daarop zijn ondernomen en door wie. Nu het CVS-JC sinds oktober 2001 in het hele land operationeel is, zal het gebruik van het systeem een belangrijk en continu aandachtspunt zijn. In dat verband zal de staatssecretaris bezien in hoeverre ook andere partners uit de jeugdstrafrechtsketen, zoals Halt, op termijn aangesloten kunnen worden op het CVS-JC.

Arrondissementale platforms

De staatssecretaris reageert ook op de aanbeveling over het nader invullen van de taken en doelstellingen van de arrondissementale platforms. Ze wijst op drie bestaande vormen van overleg: het beleids-overleg tussen de ketenpartners, de op preventie gerichte buurt-netwerken, en het casusoverleg waarin besproken wordt hoe op het criminele gedrag van de jongere gereageerd moet worden. De laatste twee gaan over individuele gevallen. In het beleidsoverleg gaat het om afstemming tussen partners, versterking van de ketensamenwerking en verduidelijking van wat partners van elkaar mogen verwachten. Dit

beleidsoverleg vindt plaats in de arrondissementale platforms jeugd-criminaliteit en de inmiddels ingestelde strategische beraden voor versterking van de regionale samenwerking.

De staatssecretaris erkent daarbij dat niet altijd helder is afgebakend wie met welke taken en bevoegdheden is belast. Zij zegt toe in samenwerking met de deelnemende organisaties de taken, verantwoordelijkheden en agenda's van de verschillende vormen van overleg te zullen preciseren.

Interdepartementale afstemming

De staatssecretaris reageert ook op de aanbeveling om zorg te dragen voor structurele interdepartementale afstemming. Ze merkt op dat waar nodig interdepartementale afstemming plaatsvindt, zowel structureel (met het Ministerie van BZK) als incidenteel. Zij vervolgt echter dat de structurele afstemming beter geborgd kan worden dan thans het geval is. Het voornemen bestaat dan ook om voor de toekomst een structureel interdepartementaal overleg in het leven te roepen.

Doorlooptijden

Een belangrijk knelpunt dat de Algemene Rekenkamer signaleert, is de lange tijd die verstrijkt voordat op een gepleegd delict gereageerd wordt. Ze beveelt dan ook aan erop toe te zien dat de ketenpartners zich houden aan de normen van doorlooptijden voor de afdoening van jeugdzaken. De staatssecretaris stelt dat er vorig jaar een project gestart is om de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtssketen terug te dringen. Dit is een gezamenlijk project van het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie, de Zittende Magistratuur, de dienst Justitiële Inrichtingen, de politie en Halt. Voor dit project is een Topberaad ingesteld van eindverantwoordelijke leidinggevendenden van de betrokken organisaties. Binnen het project wordt gepoogd om in 2003 een aantal streeftijden te realiseren, aldus de staatssecretaris. Inmiddels zijn de gestelde streeftijden zoveel als mogelijk opgenomen in de planning en verantwoordingscycli van verschillende organisaties en zijn bij sommige organisaties minimale streeftijden voor 2002 benoemd om te groeien naar de gewenste streeftijden in 2003. In 2002 worden alle betrokkenen gestimuleerd om de gewenste streefcijfers te realiseren. Dit gebeurt door het terugkoppelen van de voortgang in het bereiken van de gewenste streeftijden, het aanreiken van oplossingen om deze streeftijden te halen, het benadrukken van het maatschappelijk belang van deze streeftijden en het aanspreken van ieders eigen verantwoordelijkheid voor het realiseren van de streefcijfers.

Vroegtijdigheid, snelheid en consequentheid van reageren

De staatssecretaris plaatst een opmerking bij de conclusie dat het beleid om vroegtijdig, snel en consequent te reageren op de door jongeren gepleegde delicten, in de praktijk slechts matig wordt nageleefd. Deze conclusie is naar de mening van de staatssecretaris in belangrijke mate gefundeerd op de bevinding dat van ruim 40% van de geregistreerde delicten op basis van de dossiers niet kon worden vastgesteld dat er een reactie heeft plaatsgevonden. De staatssecretaris is het met de Algemene Rekenkamer eens dat hier sprake is van een onwenselijke situatie die verbetering behoeft. De verbetering bestaat er volgens haar uit dat de politie consequenter moet registreren op welke wijze de zaken worden afgedaan. Zolang echter niet is gebleken wat er in de gevallen van niet-registratie is gebeurd, is er naar het oordeel van de staatssecretaris geen reden de niet-registratie te interpreteren als niet-vroegtijdig en niet-consequent optreden. Het lijkt de staatssecretaris aannemelijk dat de

first offenders binnen de groep «niet-geregistreerden» een waarschuwing hebben gekregen en dat met betrekking tot de recidivisten sprake was van niet-bewijsbare zaken die door de politie om die reden zijn geseponeerd, zonder daarvan melding te maken in de registraties.

Prestatieafspraken Haltbureaus en politie

De Algemene Rekenkamer heeft aanbevolen dat politie en Haltbureaus afspraken moeten maken over het aantal jongeren dat verwezen wordt naar Halt. Hierbij moet duidelijk zijn welke gevolgen een wijzigende prioriteitstelling bij de politie heeft voor het aantal Halt-afdoeningen. De staatssecretaris onderschrijft deze aanbeveling. Zij wijst erop dat het maken van afspraken over aantallen een verantwoordelijkheid is van politie en Openbaar Ministerie. In de Aanwijzing Halt-afdoening is vastgelegd dat de politie jongeren die Halt-waardige feiten hebben gepleegd naar een Haltbureau verwijst onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. Derhalve moeten prestatieafspraken over de prioriteitstelling van de politie en het aantal verwijzingen naar Halt vast onderwerp zijn in het periodiek overleg tussen politie en Openbaar Ministerie.

De staatssecretaris zegt toe hiervoor de aandacht van het Openbaar Ministerie te zullen vragen. Haltbureaus hebben daarbij een adviserende stem in die zin dat zij op basis van aantal verwijzingen in voorgaande jaren kunnen schatten welke aantallen voor het komende jaar reëel zijn. Het werkelijke aantal verwijzingen is uiteraard afhankelijk van de mate waarin jongeren Halt-waardige feiten plegen.

6.3 Reacties minister van BZK en minister voor GSI

De ministers van BZK en voor GSI gaan in hun reactie zowel in op de specifieke aanbevelingen voor het Ministerie van BZK, als op de overige aanbevelingen. Ze benadrukken dat het kabinet hecht aan een integrale benadering van de aanpak van de jeugdcriminaliteit, onder andere beschreven in de «Verkenning Sociale Infrastructuur» die in het najaar van 2001 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Inmiddels beraden de betrokken ministeries zich over een nadere uitwerking van deze verkenning.

Specifieke aanbevelingen

De ministers van BZK en voor GSI merken op dat het CVS-JC in de onderzoeksperiode recent was ingevoerd. De ministers hechten groot belang aan een goed functionerend CVS-JC voor de sluitende aanpak van de jeugdcriminaliteit. Zij verwijzen naar de nog te verschijnen nota «Jeugdcriminaliteit 2002», waarin een belangrijke plaats is toegekend aan het traject om te komen tot een goed gebruik van het CVS-JC. De ministers zeggen toe de knelpunten die een goed gebruik van het CVS-JC in de weg staan in kaart te zullen brengen, vanuit het doel betrouwbare informatie over de wijze waarop jongeren de strafrechtketen doorlopen aan de partners in de justitiële keten beschikbaar te kunnen stellen. Op basis van de inventarisatie zullen ze bekijken welke nadere maatregelen noodzakelijk zijn. De minister van BZK zal de zorg van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de kwaliteit van de basisregistraties van de politieregio's onder de aandacht brengen van de korpsbeheerders.

De ministers stellen dat de hoofdconclusie van het rapport (het beleid om vroegtijdig, snel en consequent te reageren op gepleegde delicten wordt slechts matig nageleefd) voor een groot deel gebaseerd is op de deelconclusie dat de politie slechts matig consequent optreedt. Zolang niet

duidelijk is hoe de politie heeft gereageerd in die gevallen waarbij niet is geregistreerd welke reactie heeft plaatsgevonden, kunnen de ministers deze deelconclusie niet onderschrijven, en daarmee eveneens niet de genoemde hoofdconclusie.

Over de regierol van de gemeenten merken de ministers op dat het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) gemeenten de positie van regisseur in het lokale jeugd en veiligheidsbeleid toekent. Om de regierol te versterken voeren Rijk, IPO en VNG in het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) overleg over gemeenschappelijke uitgangspunten en onderlinge taakverdeling op het gebied van «jeugd en veiligheid». Ook het «Project Lokaal Jeugdbeleid» bevordert de mogelijkheden van gemeenten om hun regietaak uit te voeren. Dit project van de VNG wordt gesubsidieerd door de Ministeries van BZK en VWS.

De minister voor GSI besteedt eveneens al veel aandacht aan het faciliteren van de regierol van gemeenten. Zo ondersteunt de minister voor GSI de G25-steden op het gebied van «jeugd en veiligheid» met bijna € 32 miljoen per jaar (de «Van Montfrans-gelden»). De ontwikkelingsprogramma's van de grote steden geven prioriteit aan de jeugd als het gaat om veiligheid. Daarnaast ondersteunt de minister van BZK financieel een 22-tal middelgrote gemeenten die geen deel uitmaken van het Grotestedenbeleid (de Eenmalige Investeringsbijdrage Jeugd en Veiligheid). De G25 en deze 22 gemeenten gebruiken deze gelden (onder meer) om nader invulling te geven aan hun lokale regierol ten aanzien van «jeugd en veiligheid».

Ondanks alle inspanningen van rijkszijde constateren de ministers van BZK en voor GSI, evenals de Algemene Rekenkamer, dat veel gemeenten nog steeds moeite hebben met het op een goede manier invullen van de lokale regierol ten aanzien van «jeugd en veiligheid». Dit blijkt ook uit de binnenkort te verschijnen GSB-tussenstand 2002. De ministers geven aan dat de verdere uitwerking van deze regierol een van de centrale elementen zal zijn in de later dit jaar te verschijnen «Landelijke Veiligheidsnota voor Gemeenten» (LVG). Deze LVG is een doorvertaling van het gelijktijdig te verschijnen tweede «Integraal Veiligheidsprogramma» (IVP) voor wat betreft de rol van de gemeenten. In zowel het IVP als de LVG zal «jeugd» een belangrijke plaats innemen. Hierbij zal aandacht worden besteed aan het stroomlijnen van de bestuurlijke context door het stimuleren van ketenregie. Deze ketenbenadering neemt de individuele jongere als uitgangspunt en beziet, afhankelijk van de feitelijke problemen, welke instellingen welke inzet voor deze jongere moeten plegen. Zo wordt overlap voorkomen en is er een betere aansluiting tussen vraag en aanbod. De ketenbenadering is een belangrijk uitgangspunt geweest bij het opzetten van het preventiebeleid ter voorkoming van marginalisering van allochtone jongeren door de minister voor GSI (CRIEM-preventiebeleid).

Wat de monitoring betreft merken de ministers op dat in de LVG ook de wijze waarop de invulling van de lokale regierol gemeten kan worden aan de orde zal komen. Daarnaast zal de «Integrale Veiligheidsrapportage 2002», die verschijnt in de zomer van dit jaar, de stand van zaken van het lokale integraal veiligheidsbeleid, waarvan «jeugd en veiligheid» een thema is, beschrijven.

Overige aanbevelingen

De ministers onderschrijven de noodzaak dat alle jongeren voor wie een

proces-verbaal is opgesteld, worden aangemeld bij de Raad voor de Kinderbescherming, zodat een screening op achtergrondproblemen kan plaatsvinden. De bevinding dat dit in 40% van de gevallen niet gebeurt zullen ze nadrukkelijk onder de aandacht van de korpsbeheerders brengen. Dat zullen ze ook doen met de aanbeveling over het maken van prestatie-afspraken tussen politie en Haltbureaus over het aantal Halt-verwijzingen. Niettemin wijzen de ministers erop dat het ook bij de politie bekend is dat het aantal Halt-verwijzingen in 2001 landelijk gezien is teruggelopen. Een eerste bespreking van dit signaal in het landelijk Platform Politie Jeugdtaak leert volgens de ministers dat dit in een aantal regio's een logisch gevolg is van een werkwijze die in toenemende mate buurtgericht en preventief is. Andere regio's geven aan de tendens eveneens te onderkennen, maar daarover zonder nadere analyse geen uitspraken te kunnen doen.

De ministers van BZK en voor GSI onderschrijven slechts ten dele de aanbeveling aan de politieregio's om de resultaten van een door de politie uit te voeren screening door te geven aan de Raad voor de Kinderbescherming en het OM. Ze achten het evident dat de politie de informatie die relevant is voor een goede aanpak zo veel als mogelijk inbrengt in het casusoverleg over jeugdige wetsovertreders met de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie. De politie heeft naar de mening van de ministers echter geen zelfstandige screeningstaak. De politie beschikt niet over de vereiste kennis en vaardigheden daartoe. Wel dient de politie te beschikken over die kennis en vaardigheden die vroegsignalering en snelle doorverwijzing van probleemgevallen naar de hulpverlening mogelijk maakt. Verdere screening dient echter te worden uitgevoerd door professionals, aldus de ministers. De jeugdzorg dient voldoende aanbod van voorzieningen te hebben, zodat het mogelijk wordt dat de politie haar eigenlijke (eerste nood-)hulpverleningsfunctie adequaat kan vervullen. Voorkomen moet worden dat de politie door gebrek aan capaciteit binnen de hulpverlening gedwongen wordt tot hulpverlening die niet (meer) tot haar kerntaken behoort.

6.4 Reacties staatssecretaris van VWS en minister van OCenW

6.4.1 Staatssecretaris van VWS

De staatssecretaris van VWS reageert vanuit haar systeemverantwoordelijkheid voor het preventieve jeugdbeleid en vanuit haar verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het jeugdbeleid. Zij geeft aan dat de verantwoordelijkheid voor de preventie van jeugdcriminaliteit (door versterking van de sociale infrastructuur in wijk en buurt) vooral bij de gemeenten ligt. De staatssecretaris meldt dat in afspraken met IPO en VNG de decentrale verantwoordelijkheid voor een goed sluitende keten van lokale voorzieningen een van de aandachtspunten is.

De staatssecretaris reageert op de aanbeveling dat er structurele interdepartementale afstemming moet komen, zowel over het preventieve beleid als over de aansluiting tussen preventief en repressief beleid. Ze geeft aan daarin zeker een rol te hebben. Zij verwijst naar het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS), waarin over het jeugdbeleid afspraken tussen rijk, provincies en gemeenten zijn vastgelegd. In een nieuw bestuursakkoord kunnen deze afspraken een vervolg krijgen, volgens de staatssecretaris. Ook de versteviging van de justitieketen in directe verbinding met de jeugdzorg kan in dat verband nader worden uitgewerkt.

De staatssecretaris wijst erop dat het aan een volgend kabinet is om daarover besluiten te nemen.

Tot slot meldt de staatssecretaris momenteel samen met collega-bewindslieden de verkenning over de sociale infrastructuur verder uit te werken. Als ondersteuning daarbij benut ze de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in de rapporten «Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters», «Opvang zwerfjongeren» en «Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit».

6.4.2 Minister van OCenW

De minister van OCenW onderschrijft de conclusies van de Algemene Rekenkamer. Hij reageert op de conclusie dat de minister van OCenW slechts globaal op de hoogte is van activiteiten die scholen ontplooiën. Hij wijst erop dat OCenW actief betrokken is bij het stimuleren van de scholen om maatregelen te nemen om jeugdcriminaliteit te voorkomen en te bestrijden. In het middelbaar beroepsonderwijs participeert het ministerie in de Stuurgroep van het Platform Veiligheid en Geweld. Hierdoor bestaat er meer dan een globaal beeld van de activiteiten van de Regionale Opleidingen Centra. In het voortgezet onderwijs stimuleert de minister de scholen door de instelling van het «Transferpunt Jongeren, School en Veiligheid»⁵⁴, het «Project Preventie Seksuele Intimidatie» (PPSI) en de «Onderwijstelefoon».

6.5. Reacties overige betrokkenen

6.5.1 Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De VNG geeft aan in algemene zin de bevindingen en conclusies van de Algemene Rekenkamer te kunnen onderschrijven. Zij gaat op een aantal punten nader in.

De VNG merkt op dat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zich richt op de vraag of er sprake is van een sluitende aanpak om te voorkomen dat jongeren strafbare feiten plegen dan wel herhalen. De VNG constateert dat in het onderzoek met name de strafrechtsketen aan de orde komt. De meer preventieve inspanningen van gemeenten komen volgens de VNG minder aan de orde.

In BANS is aangegeven dat de gemeenten een regiefunctie vervullen in de preventie en bestrijding van de jeugdcriminaliteit. De VNG merkt op dat de gemeenten echter niet de instrumenten gekregen hebben om deze regierol ook waar te kunnen maken. De VNG wijst erop dat de reikwijdte van het «Project Lokaal Jeugdbeleid» niet overschat moet worden. Het project biedt gemeenten slechts ondersteuning en handvatten om de regietaak uit te kunnen voeren. Voor de daadwerkelijke vormgeving en inhoud van de regie is de gemeente afhankelijk van de inbreng en medewerking van andere organisaties, waarvan ze de prioriteitstelling en inzet van middelen niet kunnen sturen. Gemeenten onderschrijven de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat binnen de regio sprake is van gebrekkige afstemming tussen organisaties. Met name de justitiële instellingen en de jeugdhulpverlening zouden zich onvoldoende naar de gemeentelijke regie richten. In het bestuursakkoord was opgenomen dat het Rijk de veiligheidspartners van gemeenten hierop zou aanspreken. Naar de mening van de VNG zijn de effecten hiervan onvoldoende geweest.

⁵⁴ Een in Utrecht gevestigd landelijk advies- en informatiepunt voor vragen over het veiligheidsbeleid in en rond scholen.

De VNG geeft aan er diverse malen bij het Rijk op aangedrongen te hebben meer middelen beschikbaar te stellen voor de lokale aanpak van de jeugdcriminaliteit. In het kader van het Grotestedenbeleid is er aandacht voor deze problematiek als onderdeel van de bredere geldstroom voor de versterking van de sociale infrastructuur. Daarbuiten is slechts sprake van een eenmalige en zeer beperkte investeringsbijdrage voor een beperkte groep van 22 gemeenten. De beperkte middelen, het eenmalige karakter van de regeling en de afgrenzing tot deze groep gemeenten zorgen er volgens de VNG voor dat het gewenste structurele beleid bij gemeenten niet van de grond kan komen.

6.5.2 Korpsbeheerdersberaad

Het Korpsbeheerdersberaad ondersteunt de doelstelling om een sluitende aanpak voor de jeugdcriminaliteit te realiseren.

Het Korpsbeheerdersberaad onderkent het belang van de vroegsignalerings- en verwijzingsfunctie van de politieke jeugdtaak. Het is echter van mening dat de politie niet de aangewezen instantie is om een uitgebreide screening op potentiële risico's voor het ontstaan van een criminele carrière uit te voeren. Ten behoeve van een snelle doorverwijzing van probleemgevallen naar de hulpverlening dient de politie wel te beschikken over kennis en vaardigheden die vroegsignalering mogelijk maakt.

Het Korpsbeheerdersberaad merkt op dat de politie bezig is met een inhaalslag op het gebied van ICT. Op dit moment is er een traject gestart dat ertoe moet leiden dat alle politieregio's eind 2004 van een zelfde registratiesysteem gebruik maken.

Ook wijst het Korpsbeheerdersberaad op het project «Verkorting doorlooptijden in de jeugdstrafrechtsketen». Dit project is in het voorjaar 2001 gestart. Hierin participeren alle ketenpartners: de politie, het Openbaar Ministerie, HALT, de Raad voor de Kinderbescherming, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Rechterlijke Macht. Voor het project is een Topberaad ingesteld van eindverantwoordelijke leidinggevend van de betrokken organisaties. In het project wordt reeds gewerkt aan het verbeteren van enkele door de Algemene Rekenkamer genoemde knelpunten, zoals het verhogen van arrondissementale coördinatie en sturing, het verbeteren van de informatievoorziening en het stimuleren van de snelheid van de justitiële reactie op een strafbaar feit.

Tot slot reageert het Korpsbeheerdersberaad op de conclusie dat betrokken partijen er kennelijk niet in slagen om consequent te reageren op gepleegde delicten door jongeren. Volgens het Korpsbeheerdersberaad kan de vaststelling van het feit dat er in 44% van de gevallen geen inzicht bestaat in de afhandeling van de zaak niet leiden tot de conclusie dat in die gevallen niet consequent is opgetreden. Er is wellicht een andere oorzaak waarom de reactie niet is geregistreerd.

6.5.3 Halt-Nederland

Halt-Nederland onderschrijft grotendeels de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. De organisatie is het met de Algemene Rekenkamer eens dat er in de jeugdstrafrechtsketen nog onvoldoende wordt samengewerkt op basis van afspraken. Halt-Nederland onderschrijft dan ook volledig de aanbeveling om afspraken met de politie te formaliseren, niet in de laatste plaats omdat het voortbestaan van de Halt-aanpak hiervan in hoge mate afhankelijk is. Ook vindt Halt-Nederland dat het

Openbaar Ministerie vervolgens haar formele verantwoordelijkheid in de arrondissementen voor de jeugdstrafrechtsketen dient te nemen en dient te sturen op het realiseren van afspraken tussen de ketenpartners.

Halt-Nederland merkt op dat de politie de formele taak heeft om problematiek bij jongeren te signaleren en op basis daarvan voor de juiste afdoeningsmodaliteit te kiezen, maar vraagt zich af of het screenen van jongeren een taak van de politie zou moeten zijn.

Halt-Nederland bevestigt dat het CVS-JC niet toegankelijk is voor de Haltbureaus en zou het voor de recidivecontrole handig vinden om Halt op het CVS-JC aan te sluiten. Halt voegt daaraan toe dat het nog beter zou zijn wanneer de politie ook de afloop van Halt-zaken in het CVS-JC registreert en daarmee haar registratie volledig maakt. Nu zijn gegevens uit de Halt-registraties nodig om de politie van informatie te voorzien.

6.6 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer waardeert de constructieve wijze waarop de staatssecretaris van Justitie, de ministers van BZK en voor GSI, de staatssecretaris van VWS en de minister van OCenW, alsmede het Korpsbeheerdersberaad, de VNG en Halt-Nederland hebben gereageerd op de conclusies en aanbevelingen van haar onderzoek.

De kanttekening die de staatssecretaris van Justitie, de ministers van BZK en voor GSI en het Korpsbeheerdersberaad plaatsen bij de analyse, geeft de Algemene Rekenkamer geen aanleiding terug te komen op de conclusies van haar onderzoek. Het feit dat van 44% van de onderzochte jongeren die verdacht zijn van het plegen van een delict niet duidelijk is of een reactie heeft plaatsgevonden, duidt naar de mening van de Algemene Rekenkamer niet enkel op een registratieprobleem. De achtergrond- en delictkenmerken van deze groep wijkt immers niet af van de groep waarvan de reactie wel geregistreerd is. Dat maakt het naar haar mening redelijk en aanvaardbaar te veronderstellen dat de groep niet-geregistreerden eenzelfde scala aan strafrechtelijke reacties had moeten ontvangen als de groep wel-geregistreerden. Nu van deze strafrechtelijke reacties niets is teruggevonden in de dossiers van de politieregio's, de Haltbureaus en het OM, kan redelijkerwijs vastgesteld worden dat een strafrechtelijke reactie is uitgebleven in gevallen waarin deze wel had moeten plaatsvinden.

Daarnaast merkt de Algemene Rekenkamer op dat het niet registreren van reacties er enerzijds toe leidt dat, in het geval van een volgend delict, niet consequent gereageerd kan worden omdat de reactie op een eerder delict niet bekend is. Anderzijds blijft een jongere, in het geval dat het delict uiteindelijk niet-bewijsbaar is gebleken, onterecht als verdachte geregistreerd. De Algemene Rekenkamer wil daarom nogmaals het belang benadrukken van een onderzoek naar de oorzaken van het feit dat voor een belangrijk deel van de in het CVS-JC geregistreerde jongeren de (strafrechtelijke) afloop onbekend is.

Naar de mening van de Algemene Rekenkamer ziet de staatssecretaris van VWS terecht samenhang tussen het onderhavige rapport «Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit» en de recent verschenen Rekenkamer-rapporten «Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters»⁵⁵ en «Opvang zwerfjongeren».⁵⁶ Inhoudelijke samenhang is er ook met een vierde recente publicatie: «Handhaving door Rijksinspecties»⁵⁷, waarin

⁵⁵ Brief aan de minister van OCenW, kenmerk 979 R, 18 december 2001.

⁵⁶ Tweede Kamer, 2001–2002, 28 265, nrs. 1–2.

⁵⁷ Tweede Kamer, 2001–2002, 28 271, nrs. 1–2.

onder meer de Inspectie voor het Onderwijs, de Inspectie Politie en de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming zijn onderzocht. In haar reactie geeft de staatssecretaris van VWS aan dat in een volgende kabinetsperiode de afspraken in BANS (Bestuursakkoord Nieuwe Stijl) op het terrein van het jeugdbeleid mogelijk worden voortgezet. In BANS is aangegeven dat gemeenten een regierol vervullen voor het (lokale) jeugdbeleid en voor de maatschappelijke opvang. Blijkens de reactie van de VNG zijn de gemeenten zelf zeer kritisch over het succes van die regierol, mede omdat ze van mening zijn dat ze de instrumenten niet hebben gekregen om die regierol ook waar te kunnen maken. De praktijk van die regierol ten aanzien van de opvang van zwerfjongeren heeft de Algemene Rekenkamer kritisch beoordeeld in het gelijknamige rapport. De afstemming tussen het jeugdbeleid, waarover de gemeente de regie heeft, en de jeugdzorg, waarover de provincie de regie heeft, komt slecht van de grond. Uit het Inspectierapport van de Algemene Rekenkamer blijkt onder meer dat de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming de subsidiërende overheden van informatie voorziet over de naleving van wetten door de jeugdinstanties, maar dat vaak onbekend is of deze overheden consequenties verbinden aan bevindingen van de Inspectie. De Inspectie zegt zelf geen bevoegdheden (instrumenten) te hebben om de naleving af te dwingen.

De Algemene Rekenkamer kan zich niet aan de indruk onttrekken, dat iedereen het eens is over het belang van preventie en de sleutelrol die een sluitende aanpak in de praktijk daarbij kan vervullen. Kennelijk staan, ondanks alle goede bedoelingen, decentralisatie (functioneel én territoriaal) én verkokering, elk voor zich en elkaar versterkend, een adequate en effectieve (vroegtijdig, snel en consequent) aanpak in de weg. De situatie roept wat de Algemene Rekenkamer betreft om één gezamenlijke aanpak die gericht is op de praktijk van alledag. Een eerste aangrijpingspunt voor preventief handelen kan gevormd worden door de Leerplichtwet, waarbij «signaalspijbelaars» vroegtijdig aparte aandacht behoeven. Een volgend aangrijpingspunt ligt naar de mening van de Algemene Rekenkamer bij de jeugdhulpverlening, waarbij opnieuw «signaaluitvallers» aparte aandacht behoeven, over de grenzen van alle betrokken organisaties heen. Ook onder de jeugdige delinquenten dient mogelijk signaalgedrag te worden vastgesteld en op een adequate wijze te worden aangepakt.

Interessant in dit verband is het initiatief enkele jaren geleden van de Britse overheid om vijf dossiers waarbij vooral verkokering het service-niveau aan de bevolking in de weg leek te staan, apart aan te wijzen voor een onconventionele «Join Up»-aanpak. De Britse collega van de Algemene Rekenkamer, de National Audit Office (NAO), publiceerde recent de resultaten van haar onderzoek naar de succes- en faalfactoren van deze aanpak.⁵⁸ De resultaten geven voedsel aan de suggestie om ook in Nederland voor het dossier «jeugd» zo'n onalledaagse, oplossings-gerichte aanpak te bepleiten.

⁵⁸ www.nao.gov.uk- Joining Up to Improve Public Services.

Bij de vormgeving van het onderzoek in de regio's (interviews en dossieronderzoek) heeft een aantal keuzen plaatsgevonden. In deze bijlage wordt hiervan verslag gedaan.

De basiseenheid van het veldonderzoek is de politieregio geweest, omdat binnen de geografische en organisatorische eenheid «politieregio» criminaliteitsgegevens bekend zijn. In het onderzoek zijn zowel organisaties betrokken die een taak hebben bij het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit als ook individuele jongeren. Om te bepalen hoeveel politieregio's en jongeren in het dossieronderzoek betrokken zouden moeten worden om een voor Nederland representatief beeld te kunnen schetsen, is door de Afdeling Statistiek van de Algemene Rekenkamer een berekening gemaakt van de optimale mix van de aantallen regio's en aantallen individuele jongeren.

Dossieronderzoek

Gekozen is voor een mix waarin de dossiers van 365 jongeren onderzocht zouden worden in vijf politieregio's. De vijf politieregio's zijn geselecteerd op basis van meerdere criteria. In de eerste plaats zijn de regio's zodanig geselecteerd dat de jeugdcriminaliteit qua omvang en samenstelling in deze gezamenlijke regio's vergelijkbaar is met de jeugdcriminaliteit in Nederland als geheel. Deze vergelijking is gemaakt op basis van gegevens uit 1999 uit de Criminele Kaart van de Dienst Centrale Recherche Informatie van het Korps Landelijke Politie Diensten. In de tweede plaats zijn alleen politieregio's geselecteerd waarin het Cliëntvolgsysteem-Jeugdcriminaliteit (CVS-JC) voor jeugdigen operationeel was voor het jaar 1999, omdat uit dit registratiesysteem de steekproef van jongeren getrokken zou worden. Ten derde is rekening gehouden met de mate van verstedelijking van de regio's. In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Politiezorg (juni 1999) is een maat voor verstedelijking van de 25 politieregio's ontwikkeld. Er is voor gekozen politieregio's te selecteren met een telkens oplopende mate van verstedelijking (van plattelandsgroep tot grootstedelijke regio). Ten vierde is ervoor gezorgd dat er een zodanige spreiding over het land plaatsvond dat een noordelijke, zuidelijke, oostelijke en westelijke regio in de selectie voorkwamen. De laatste regio zou bij voorkeur in het midden van het land gelegen moeten zijn.

De toepassing van de criteria leidde tot de selectie van de politieregio's Friesland, Limburg-Zuid, Twente, Utrecht en Haaglanden. Tabel B1.1 geeft een overzicht van de relatieve criminaliteit in Nederland als geheel en de vijf politieregio's geselecteerd ten behoeve van het onderzoek.

Tabel B1.1 Relatieve criminaliteit in Nederland als geheel en de vijf politieregio's

	First offenders	Licht criminelen	Harde kern	12–14 jarigen	15–17 jarigen	Totale criminaliteit
Landelijke verdeling	42,5%*	48,5%*	9,1%*	0,9%**	2,8%**	1,9%**
Geselecteerde regio's	43,6%*	46,3%*	10,1%*	0,8%**	2,9%**	1,8%**
Verschil	+ 1,1%	- 2,2%	+ 1,0%	- 0,1%	+ 0,1%	- 0,1%

* % first offenders, licht criminelen en harde kern criminelen in de totale groep criminelen in respectievelijk het hele land en de vijf geselecteerde politieregio's.

** % jongeren verdacht van het plegen van delicten ten opzichte van de totale leeftijdsgroep in respectievelijk het hele land en de vijf geselecteerde politieregio's.

Vervolgens is bepaald hoeveel jongeren uit de verschillende politieregio's in het onderzoek betrokken zouden moeten worden. De aantallen zijn bepaald door voor elk van deze politieregio's na te gaan wat de omvang van de jeugdcriminaliteit was in absolute zin en in relatieve zin ten opzichte van het totaal aantal jongeren in de regio en ten opzichte van de criminaliteit in deze vijf regio's gezamenlijk. Hieruit resulteerde voor elke politieregio een factor aan de hand waarvan per regio bepaald kon worden hoeveel jongeren in het onderzoek betrokken diende te worden. Het ging om:

- Friesland: 36 jongeren
- Limburg-Zuid: 58 jongeren
- Twente: 50 jongeren
- Utrecht: 110 jongeren
- Haaglanden: 111 jongeren

In elke regio zijn de namen van de jongeren geselecteerd uit het CVS-JC. Voor elke regio is een reservelijst aangelegd van 20% van de omvang van de originele lijst uit het CVS-JC. Indien een jongere niet bleek voor te komen in de politiedossiers, is een jongere van de reservelijst gekozen. Op één regio na leidde dat er in alle regio's toe dat het beoogde aantal dossiers kon worden onderzocht. In de regio waar dat niet het geval was, is 1 dossier te weinig onderzocht. Daarom bestond de onderzoeksgroep uit 364 dossiers. Van één jongere is zowel een dossier gevonden bij het Openbaar Ministerie als bij een Haltbureau. Het was niet duidelijk welk dossier betrekking had op het door de Algemene Rekenkamer geselecteerde delict. Daarom is deze jongere in de uiteindelijke analyses verder buiten beschouwing gelaten. Tevens is van 5 jongeren gebleken dat zij, ondanks hun registratie in het CVS-JC, geen delicten hadden gepleegd. Deze jongeren zijn eveneens niet meegenomen in de analyses. Uiteindelijk zijn de analyses gebaseerd op de informatie van 358 jongeren.

De gevolgde steekproefprocedure strekt ertoe om een zo groot mogelijke representativiteit van de jongeren in het onderzoek te bewerkstelligen. Hierover kan het volgende worden opgemerkt:

- De steekproef is door de gekozen aantallen en spreiding ervan over de regio's representatief voor het deel van het onderzoek dat betrekking heeft op de behandeling van de jongeren door de politie;
- De aantallen jongeren die een vervolgtraject bij een Haltbureau of door de strafrechtshandelingen hebben doorlopen, zijn te klein om een even representatief beeld te geven als bij de behandeling bij de politieorganisatie het geval is. Deze resultaten zijn wel indicatief.

Interviews

De Algemene Rekenkamer heeft in de vijf geselecteerde politieregio's de volgende organisaties bezocht:

- Politieregio;
- Openbaar Ministerie;
- Raad voor de Kinderbescherming;
- Alle Haltbureaus die in de betreffende politieregio werkzaam waren;
- Provincies⁵⁹;
- Drie gemeenten (groot, middelgroot en klein);
- Bureau Jeugdzorg en een ambulante jeugdhulpverleningsinstantie;
- Scholen voor voortgezet onderwijs (een praktijkschool en een brede scholengemeenschap).

⁵⁹ In één regio wilde de provincie niet meewerken aan het onderzoek.

Met deze organisaties is een gesprek gevoerd aan de hand van een vragenlijst en zijn beleids- en verantwoordingsdocumenten bestudeerd. De vragenlijst was voor een groot deel gelijk bij alle organisaties en bestond uit de onderdelen:

- Beleid;
- Taken en samenwerking;
- Risicjongeren;
- Sancties (alleen politie, OM, Raad voor de Kinderbescherming en Haltbureaus);
- Resultaten.

De resultaten uit de interviews van de vijf politieregio's zijn niet representatief voor de overige regio's. Deze gegevens moeten eerder als kwalitatief worden beschouwd.

Tabel B2.1 geeft een overzicht van de leerstraffen die de Halt-jongeren in de steekproef opgelegd hebben gekregen.

Gemiddeld duurden de leerstraffen 2 uur. De kortste leerstraf duurde 10 minuten en de langste 8 uur.

Tabel B2.1 Inhoud leerstraffen

Leerstraffen voor de Halt-jongeren	Aantallen	Percentage
Voorlichting volgen ¹	9	43
Excuses aanbieden/excuusbrief schrijven	4	19
Opstel/werkstuk schrijven	3	14
Training volgen	2	10
Gesprek met Halt-medewerker	1	4
Onbekend	2	10
Totaal	21	100

¹ Twee jongeren dienden naast het volgen van voorlichting hun excuses aan het slachtoffer aan te bieden.

Tabel B2.2 geeft een overzicht van de werkstraffen die de Halt-jongeren in de steekproef opgelegd hebben gekregen. Gemiddeld kregen de jongeren een werkstraf van 7 uur opgelegd. De tijd die een werkstraf in beslag nam varieerde van 2 tot 16 uur.

Tabel B2.2 Inhoud werkstraffen

Werkstraffen voor de Halt-jongeren	Aantallen	Percentage
Werken in winkel	18	29
Schoonmaakwerk	12	19
Plantsoenwerk	10	16
Werken bij non-profit organisaties	9	15
Opruimwerk	4	6
Auto's/fietsen poetsen	4	6
Klusjes opknappen bij Halt/politie	2	3
Onbekend	4	6
Totaal	63	100

Tabel B3.1 geeft een overzicht van de wijze waarop de zaken zijn afgedaan door de officier van justitie. Van de 43 jongeren die een taakstraf opgelegd hebben gekregen, hebben 20 jongeren (47%) een werkstraf van gemiddeld 23 uur (maximum is 40 uur en minimum is 12 uur) en 8 jongeren (19%) een leerstraf van gemiddeld 24 uur (maximum is 40 uur en minimum is 16 uur) gekregen. Van de overige jongeren is niet duidelijk of zij een werk- dan wel een leerstraf opgelegd hebben gekregen. Gemiddeld bedroeg de taakstraf van deze jongeren 25 uur, variërend van 8 tot 40 uur. De transacties die een aantal jongeren is opgelegd variëren van € 90,- tot € 450,-.

Tabel B3.1 Inhoud straffen opgelegd door de officier van justitie

Afdoening	Aantallen	Percentage
Taakstraf	40	61
Taakstraf en transactie	1	2
Taakstraf en schadevergoeding	1	2
Taakstraf en 2 jaar proeftijd	1	2
Transactie	4	5
Transactie en schadevergoeding	1	2
Transactie en inbeslagname wapens	1	2
Technisch sepot	1	2
Onvoorwaardelijk sepot	12	17
Geen straf proeftijd 1 of 2 jaar	2	3
Geen straf	1	2
Totaal	65	100

Tabel B3.2 geeft een overzicht van de wijze waarop de zaken zijn afgedaan van de jongeren die voor de rechter dienden te verschijnen. Van de 27 jongeren die een taakstraf opgelegd hebben gekregen, heeft 56% een werkstraf van gemiddeld 58 uur en 22% een leerstraf 22% van gemiddeld 23 uur gekregen. De overige jongeren (22%) hebben een gecombineerde leer-/werkstraf gekregen die gemiddeld 92 uur in beslag nam. De jongeren die een onvoorwaardelijke jeugddetentie opgelegd hebben gekregen, kregen dat voor gemiddeld 3 maanden, variërend van 1 tot 6 maanden. Opvallend is dat een relatief groot aantal jongeren een straf heeft gekregen gecombineerd met een voorwaardelijke jeugddetentie (33%). Gemiddeld is 1 maand voorwaardelijke jeugddetentie opgelegd.

Tabel B3.2 Inhoud straffen opgelegd door de rechter

Afdoeningen	Totalen	Aantallen	Percentage
Taakstraf	27		
Taakstraf		14	33
Taakstraf en schadevergoeding		2	5
Taakstraf en jeugdreclassering		1	2
Taakstraf en verlenging eerder opgelegde proeftijd		1	2
Taakstraf en voorwaardelijke jeugddetentie met 2 jaar proeftijd		3	8
Taakstraf, schadevergoeding en voorwaardelijke jeugddetentie met 2 jaar proeftijd		1	2
Taakstraf, jeugdreclassering en voorwaardelijke jeugddetentie met 2 jaar proeftijd		4	10

Afdoeningen	Totalen	Aantallen	Percentage
Taakstraf, schadevergoeding, jeugd-reclassering en voorwaardelijke jeugddetentie met 2 jaar proeftijd		1	2
Transactie	3		
Transactie < € 115,-		1	2
Transactie < € 115,- of > € 115,- en voorwaardelijke jeugddetentie met 2 jaar proeftijd		2	5
Jeugddetentie	7		
Voorwaardelijke jeugddetentie met 2 jaar proeftijd		2	5
Jeugddetentie 9 maanden waarvan 3 maanden voorwaardelijk en schadevergoeding		1	2
Onvoorwaardelijk jeugddetentie		3	8
Onvoorwaardelijke jeugddetentie met psychische behandeling		1	2
Overig	5		
Schuldigverklaring zonder straf		1	2
Zaak nog niet afgedaan		2	5
Onbekend		2	5
Totaal afdoeningen	42	42	100