
Vergaderjaar 1995–1996

24 485

Jeugdcriminaliteit

Nr. 1 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 1 november 1995

Hierbij bied ik u, ingevolge de toezegging in de Nota Veiligheidsbeleid 1995–1998 d.d. 16 juni 1995, een notitie aan die nadere informatie geeft over de justitiële aanpak en financiering van de jeugdcriminaliteit.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz

¹ I.v.m. het alsnog afdrukken van hoofdstuk 4.

S-00

INHOUD

1.	Inleiding	3
2.	Kenschets van het probleem	5
2.1	Maatschappelijke achtergronden	5
2.2	Informatie uit «self-reportstudies»	7
2.3	Informatie over geregistreerde misdrijven	7
2.4	Jeugd en drugs	9
2.5	Harde kern	9
3.	Beleidsontwikkelingen	11
3.1	Noodzaak van goede registratie, onderzoek en informatie	11
3.2	Criminaliteitspreventie	13
3.3	Versterking aandacht voor jeugd bij politie	18
3.4	Halt	19
3.5	Landelijke invoering jeugdreclassering	19
3.6	Versterking strafrechtelijke rol van de raad voor de kinderbe- scherming	21
3.7	Openbaar ministerie	23
3.8	Taakstraffen	24
3.9	Uitbreiding en kwaliteitsverbetering justitiële jeugd- inrichtingen	26
4.	Financiën	29

1. INLEIDING

Per brief van 16 juni 1995 heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken U, namens het kabinet, de nota Veiligheidsbeleid 1995–1998 aangeboden. In deze nota stelt het kabinet, mede op basis van het Regeerakkoord, een aantal programma's voor, gericht op de concrete aanpak van actuele veiligheidsvraagstukken.

Een van die programma's betreft het plan van aanpak van de jeugd-criminaliteit naar aanleiding van het advies van de commissie-Van Montfrans (maart 1994). De noodzakelijk integrale aanpak van deze problematiek dient te worden gekenmerkt door een evenwichtig pakket van preventieve en repressieve maatregelen.

Hiertoe is een interdepartementale inspanning van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie, OCW, VWS en SOZAWE nodig. Op het gebied van OCW worden onder andere maatregelen genomen in de sfeer van schoolverlaters en is de campagne «De veilige school» gestart. Voor het vitale perspectief op deelname aan arbeid door jongeren is het JWG van belang. Daarnaast rust ook op de gemeenten een belangrijke, eigen verantwoordelijkheid voor een samenhangende, op de lokale situatie afgestemde preventieve aanpak. Een verband is gelegd tussen het Grote Steden Beleid en de nadere uitwerking van de aanpak van Van Montfrans. Bij de invulling hiervan speelt de driehoek van burgemeester, hoofdofficier en commissaris van politie een sleutelrol. In de loop van het jaar zal Uw Kamer over deze integrale aanpak, die vele aspecten van het beleid voor jongeren betreft, worden geïnformeerd door de gezamenlijke voortgangsrapportage die in de nota Veiligheidsbeleid 1995–1998 is aangekondigd.

Binnen deze brede, samenhangende interdepartementale en interbestuurlijke aanpak van het vraagstuk van jeugd en veiligheid richt het ministerie van Justitie zich tezamen met de andere betrokken departementen en de gemeenten op de criminaliteitspreventie en daarnaast in het bijzonder op de repressieve aanpak en de (jeugd)reclassering.

Naast de relatie met het bredere veiligheidsbeleid is ook de gezamenlijke beleidsvorming van Justitie met VWS en de provincies betreffende de regie in de jeugdzorg van belang. Bevordering van een effectieve en samenhangende jeugdzorg op lokaal niveau, waarin begrepen de jeugdhulpverlening en de civielrechtelijke jeugdbescherming, levert een belangrijke preventieve bijdrage ook aan de beheersing van de jeugd-criminaliteit. Afstemming van jeugdveiligheidsbeleid en jeugdzorg, ook in de uitvoering, is voor mij derhalve een belangrijke doelstelling bij het vormgeven aan de aanpak van jeugdcriminaliteit.

Ingevolge mijn eerdere toezegging informeer ik U, vooruitlopend op het hiervoor genoemde voortgangsverslag, over de activiteiten die ik voornemens ben op het justitie terrein op korte termijn, doch in ieder geval gedurende deze kabinetsperiode, te ontwikkelen. Uit het hiervoor gestelde vloeit voort dat de justitiële aanpak van jeugdcriminaliteit niet alleen moet sporen met de preventieve benadering in het kader van het jeugd(hulpverlenings)beleid en het gemeentelijk veiligheidsbeleid, maar uitdrukkelijk ook onderdeel is van de criminaliteitsaanpak in de justitieketen. Bestrijding van jeugdcriminaliteit is immers ook de eerste stap in het beheersen van zware, professionele criminaliteit.

Zoals aangegeven is de hele keten van preventie, opsporing en vervolging tot en met berechting en executie, bij de aanpak van jeugd-criminaliteit in het geding. Het advies van de commissie-Van Montfrans bevat dan ook aanbevelingen ten aanzien van alle onderdelen van die keten. Ik streef ernaar deze aanbevelingen in zo concreet mogelijke doelstellingen te vertalen. Uiteindelijk gaat het om het voorkomen en

terugdringen van delinquent gedrag van jeugdigen en om het verminderen van gevoelens van onveiligheid bij de burgers. Ook in het convenant met de grote steden zijn hiertoe doelen geformuleerd. Enerzijds gaat het om doelstellingen die de overheid tot een inspanningsverplichting dwingen, anderzijds worden resultaatverplichtingen aangegaan met betrekking tot de inzet van middelen en het realiseren van kwaliteitsverbetering.

De vormgeving van verschillende maatregelen gericht op het voorkomen en terugdringen van jeugdcriminaliteit zal worden afgestemd op een aantal brede (organisatie) ontwikkelingen op het terrein van politie, het openbaar ministerie, de civiele jeugdbescherming en de executie van straffen.

Wanneer in deze notitie wordt gesproken over jeugdigen, wordt primair bedoeld op de leeftijdsgroep 12 t/m 17 jaar. In aansluiting op hetgeen de commissie-Van Montfrans hierover stelt, is in het kader van diverse activiteiten deze leeftijdsgrens verruimd. In die gevallen wordt bedoeld op de leeftijdsgroep 18- tot 24-jarigen enerzijds en de beneden 12-jarigen anderzijds. Hoewel verschillend van aard en omvang, is het aandeel van beide groepen in de totale omvang van jeugdcriminaliteit zodanig dat specifieke aandacht gerechtvaardigd is.

2. KENSCHETS VAN HET PROBLEEM

2.1 Maatschappelijke achtergronden

De zorg over verondersteld of reëel wangedrag van jongeren is van alle tijden. Voorzover de geuite bezorgdheid voortkomt uit gevoelens van zelfgenoegzaamheid en intolerantie van de oudere generaties is er reden tot relativering. Elke opgroeiende generatie tast grenzen af en begaat daarbij soms ook misstappen die later worden betreurd. Het overgrote deel van de adolescenten laat deze rebelse fase al weer snel achter zich en houdt zich daarna aan gemeenschappelijk erkende normen. In een democratische samenleving moeten jongeren de ruimte krijgen om nieuwe ideeën en gevoelsuitingen te ontwikkelen en te beproeven. Jongeren hebben niet slechts recht daarop maar de eigenzinnigheid en experimenteerzucht van jongeren zijn een voorwaarde voor de vitaliteit van de samenleving.

Dit inzicht ontslaat de ouderen echter geenszins van hun plicht om jongeren weerwerk te bieden en door middel van voorlichting en vermaning zoveel mogelijk af te houden van sociaal-verwerpelijk of riskant gedrag. De gedachte dat jongeren als van zelf zichzelf of elkaar een stelsel van normen aanleren is een misvatting. De jeugd heeft daarbij de volle aandacht en steun van ouderen. Van het allergrootste belang is dat volwassenen zelf het goede voorbeeld geven en juist ook ten overstaan van de jeugd blijken van sociaal-verantwoordelijkheidsbesef. Bij de meeste jongeren zijn de beschikbaarheid van positieve rolmodellen en corrigerende reacties van ouders of opvoeders en incidenteel van de hulpverlening of de politie voldoende om de ontwikkeling van een onaangepaste levensvorm tegen te gaan. Aan deze voorwaarden wordt echter in de huidige, individualistische maatschappij niet steeds in voldoende mate voldaan. De overheid kan de opvoedende taken van ouders en opvoeders vanzelfsprekend niet overnemen. Zij kan ouders en opvoeders hierbij wel zoveel mogelijk ondersteunen. Hier ligt vooral een zeer wezenlijke opdracht voor het onderwijs. Zeker in de moderne, pluriforme samenleving van vandaag past het de overheid niet om zelf de inhoud te bepalen van de levensbeschouwelijke waarden-systemen die via het onderwijs worden uitgedragen. Dit veroordeelt het onderwijs echter allerminst tot normatieve neutraliteit of afzijdigheid. De in de strafwet verankerde normen zoals de lichamelijke integriteit van het individu en de zorg voor het milieu behoren tot de minimale normatieve kern van het moderne burgerschap. Van ondermeer onderwijsgevende mag worden verwacht dat zij aan de verinnerlijking van deze normen als uitdrukking van de gemeenschappelijke Nederlandse en westerse cultuur actief bijdragen.

Bij een minderheid van de jongeren is het vertoonde delinquente gedrag de voorbode van een criminele carrière. Er is gelukkig geen enkele aanleiding om elke minderjarige die eens spijbelt of een winkeldiefstal pleegt, als een toekomstige crimineel te beschouwen. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen *adolescentiecriminaliteit*, die na enige tijd als het ware vanzelf weer overgaat, en de persoonsgebonden delinquentie die als *loopbaancriminaliteit* valt te kenmerken. In dit laatste verband wordt een nader onderscheid gemaakt tussen de *harde kern* en de *meelopers*. Meelopers plegen dezelfde delicten als jongeren van de harde kern, zij het (vooralsnog) in mindere mate.

Bij jongeren die tot de harde kern behoren, is vaak sprake van een meervoudige maatschappelijke achterstand. Men mist veelal van huis uit de competenties die nodig zijn om op school en elders in de maatschappij te slagen. Er is tevens op de achtergrond vaak sprake van minder goed functionerende gezinnen. Tevens vertonen de betrokken jongeren niet zelden problematische persoonlijkheidskenmerken waarvan gebrek aan

zelfbeheersing de gemeenschappelijke noemer is. Het ligt voor de hand dat de onderhavige gezins- en persoonlijkheidskenmerken deels te herleiden zijn tot de maatschappelijke achterstandssituatie waarin de betrokkenen verkeren.

De overheid heeft als plicht om zich bijzondere inspanningen te getroosten voor de maatschappelijke integratie voor deze risicogroep. Voor de betrokken jongeren zelf dreigt een levensloop vol onzekerheid en tegenslagen. De samenleving wordt bovendien op termijn geconfronteerd met een groeiende categorie carrière-criminelen die grote schade toebrengen en waarop de overheid nauwelijks meer greep kan krijgen. In dit verband is van belang dat delinquentie op (zeer) jonge leeftijd een belangrijke voorspellende waarde heeft voor een zich op latere leeftijd doorzettende criminele carrière. Een dreigende criminele loopbaan manifesteert zich in de regel reeds vroeg. Aangezien de mogelijkheden voor positieve interventies juist in de eerste ontwikkelingsstadia nog het grootste zijn, dient de aandacht daarop te worden gericht.

Ik maak mij vooral grote zorgen over de positie van die jongeren, wier sociale integratie reeds op zeer jeugdige leeftijd gebreken vertoont en bij wie de eigen omgeving geen duidelijke rem kan bieden op maatschappelijk niet aanvaardbaar gedrag. Wat begint als baldadigheid, of als meedoen met de groep, wordt vandalisme, lichte geweldpleging of een enkele diefstal. Als noch de sociale omgeving, noch justitie corrigerend optreedt, kan juist voor maatschappelijk kwetsbare jongeren de verleiding groot worden om door te gaan met lucratieve en binnen de vriendenkring statusverlenende vormen van criminaliteit. Het alternatief van een minder uitdagende en bescheiden gehonoreerde baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt is dan al snel een weinig aantrekkelijk perspectief.

Jeugdigen zijn nog beïnvloedbaar in hun gedrag, meer dan volwassenen. Hoe eerder wordt opgetreden tegen vroege uitingen van criminaliteit des te meer kans dat de aanpak succes heeft. Het gaat dan niet alleen om preventief en repressief optreden van justitie, maar ook om het aanleren en versterken van maatschappelijke vaardigheden, het versterken van sociale bindingen en uiteindelijk, het bieden van perspectief in het leven. Op alle vormen van jeugdcriminaliteit moet alert worden gereageerd. Indien de gepleegde delicten een signaal zijn van dieper liggende problemen moet de oplossing mede op die terreinen worden gezocht. De overheid dient niet slechts door middel van voorlichting, onderwijs en bestraffing de normen te bevestigen en aan te scherpen. Daarnaast dienen de tekorten en achterstanden die ten grondslag liggen aan de persoonsgebonden criminaliteit zo goed mogelijk te worden weggenomen. Door hierin zowel qua gelden als qua aandacht royaal te investeren, kunnen explosief stijgende extra uitgaven voor het gevangeniswezen in de nabije toekomst naar het voorbeeld van de Verenigde Staten hopelijk worden voorkomen. Dat is de uitdaging voor allen die zich met de aanpak van jeugdcriminaliteit bezighouden. Dit biedt ook de achtergrond waartegen mijn voornemens voor de justitiële aanpak van de jeugdcriminaliteit bezien moeten worden.

In het advies van de commissie Van Montfrans wordt een beknopte analyse gegeven over de achtergronden en oorzaken van jeugdcriminaliteit. Hierin worden onder andere genoemd het ontoereikend normbesef, gebrekkige binding aan c.q. integratie in de samenleving, ontbreken van vaardigheden, materiële en immateriële behoeften en de gelegenheid voor delinquent gedrag.

Om passende maatregelen te kunnen nemen dienen deze niet alleen op de genoemde oorzaken te worden gericht, het is ook van belang zicht te hebben op de ontwikkelingen in kwantitatieve zin van het verschijnsel

jeugdcriminaliteit. Hieronder volgt een summier actualisering van de belangrijkste cijfers.

2.2 Informatie uit «self-reportstudies»¹

Een globaal beeld omtrent de criminaliteit gepleegd door jeugdigen is te ontlenen aan de self-report studies die het WODC sinds 1986 periodiek verricht. Deze bevraging van jeugdigen richt zich op lichtere vormen van criminaliteit en wangedrag. Uit deze enquêtes komt het beeld naar voren dat het aandeel van *12- tot en met 17-jarigen* dat in een bepaald jaar delicten zegt te plegen redelijk stabiel ligt, op 36%. Dit is net zo hoog als het percentage *jong-volwassenen* (van 18 tot en met 23 jaar) dat zelf aangeeft een strafbaar feit te hebben gepleegd – bij deze groep is nog maar één keer een self-report studie verricht. Uit een ander, nog experimentele self-reportonderzoek onder kinderen *jonger dan 12 jaar* komt de bevinding dat 26% zegt dingen te hebben gedaan die «eigenlijk niet mogen».

De bevindingen uit deze enquêtes indiceren dat het plegen van strafbare feiten redelijk wijd verbreid is onder jeugdigen, maar dat het daarbij vooral om relatief lichte strafbare feiten gaat als zwaartrijden in het openbaar vervoer, het plegen van vernielingen, het aanbrengen van graffiti of iemand lastig vallen, maar ook het dragen van een wapen.

Uit een internationale self-reportstudie komt de voorzichtige conclusie dat er een grote mate van overeenstemming lijkt te zijn in het niveau van jeugddelinquentie en de aard van de door jeugdigen gepleegde delicten in dertien westerse landen. Daarbij is een piek voor vermogensdelicten waarneembaar bij 16- en 17-jarigen, de 14- en 15-jarigen zijn het meest actief waar het om vernielingen gaat en bij geweldsfeiten ligt de top bij 18- en 19-jarigen.

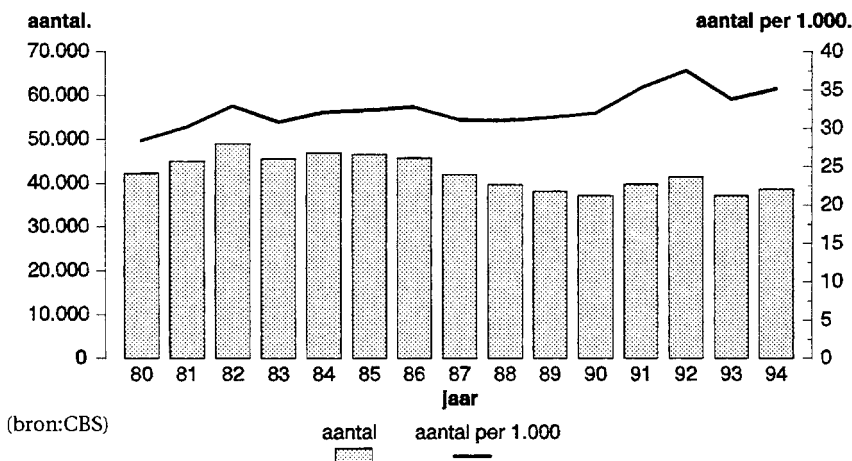
Met self-reportstudies wordt vooral «adolescentiecriminaliteit» – dat wil zeggen leeftijdsgebonden criminaliteit die na enige tijd, als het ware vanzelf weer overgaat – gemeten. Zwaardere delictvormen komen niet goed in beeld. De door de politie geregistreerde delicten en de rechtbankcijfers geven een beter beeld van deze zware delicten, zij het dat daar de onopgehelderde en door slachtoffers niet gerapporteerde criminaliteit (ook van jeugdigen) buiten schot blijft.

2.3 Informatie over geregistreerde misdrijven

Het aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten (12 t/m 17 jaar) bereikte een hoogtepunt in de periode 1982–1985. Daarna zet zich een zekere daling in naar een niveau van 40.000 per jaar (figuur 1). Voor een deel loopt deze ontwikkeling parallel aan de demografische ontwikkeling van deze groep. Daardoor ligt de verhouding tussen het aantal gehoorde minderjarigen en de omvang van de desbetreffende bevolkingsgroep (het «verdachtenniveau») stabiel in de periode 1981–1990. Daarna is sprake van een stijging (ook figuur 1). Dit wijst erop dat ofwel in het algemeen meer jeugdigen in verband met een misdrijf door de politie wordt aangehouden, ofwel dat specifiek een aantal jongeren veelvuldiger met de politie in aanraking komt.

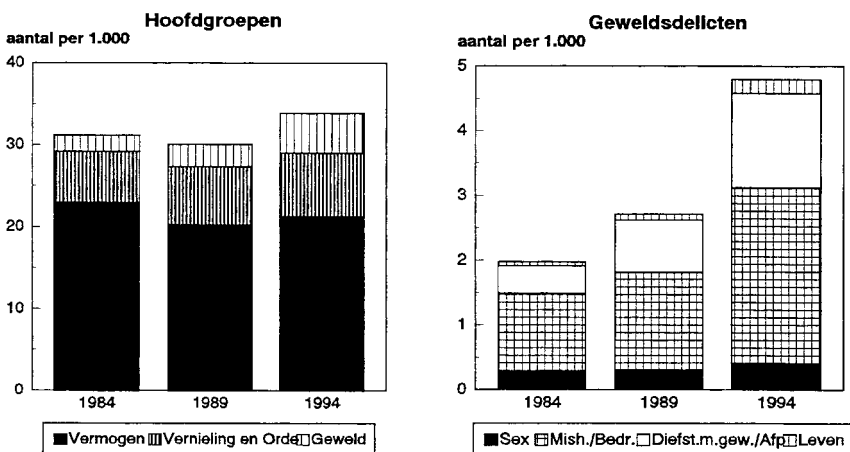
¹ Self-report studies zijn onderzoeken waarbij aan een a-selectie steekproef van jeugdigen wordt gevraagd anoniem aan te geven of zij in het afgelopen (school)jaar strafbare feiten hebben gepleegd.

Figuur 1 Gehoorde minderjarige verdachten



Belangrijk is, naast deze algemene kwantitatieve trend, de ontwikkeling van specifieke delictvormen (figuur 2). Het blijkt dat vooral de geregistreerde *gewelddriminaliteit* van jeugdigen is toegenomen. Vormaede deze in 1980 nog slechts 6% van de criminaliteit, in 1994 was dit opgelopen naar 14%. Het aantal jeugdige verdachten van mishandeling, bedreiging en (poging tot) doodslag en moord verdubbelde in die periode, bij diefstal met geweld en afpersing is sprake van een verviervoudiging (figuur 3).

Figuur 2 en 3 Minderjarige verdachten per delictgroep



(bron: CBS)

Het aandeel van *meisjes* in het aantal gehoorde verdachten ligt stabiel op 12%. Bij vernieling en openbare ordedelicten (6% van de verdachten) en geweldsdelicten (10%) is sprake van een lager aandeel van de meisjes, bij vermogensdelicten van een hoger (15%). Wel zijn er indicaties dat het verdachtenniveau (dus gerelateerd aan de omvang van de bevolkingsgroep) bij meisjes sterker is gestegen dan bij jongens.

Het niveau van minderjarige verdachten ligt in de vier *grootste steden* van Nederland 2 tot 3 keer hoger dan elders. Zo is 7,2% van de verdachten in Amsterdam te vinden, terwijl slechts 3% van de 12-17-jarige Nederlanders in Amsterdam woonachtig is. Voor Rotterdam zijn de overeen-

komstige percentages 8,5 en 3,2 voor Den Haag 4,4 en 2,3 en voor Utrecht 2,0 en 1,1. Dit kan mede samenhangen met de concentratie van groepen die in onevenredige mate in sociale achterstandssituaties verkeren waaronder in het bijzonder allochtonen, in de grotere agglomeraties. Bekend is dat, hoewel het ook in die groepen steeds om een kleine minderheid gaat, verhoudingsgewijs veel jeugdige allochtonen met de politie in aanraking komen (integrale veiligheidsrapportage 1994; Jaaroverzicht Integratiebeleid Etnische Minderheden 1996.)

2.4 Jeugd en drugs

Zoals in de recent aangeboden nota «Het Nederlandse drugbeleid, continuïteit en verandering» blijkt is het aantal jeugdigen onder de verslaafden aan hard-drugs in ons land zeer laag. Het percentage minderjarigen onder de verslaafden daalt de laatste jaren gestaag. Van de nieuw ingeschreven drugs-cliënten van de verslavingszorg is minder dan 2% minderjarig. Minder dan 20% is jonger dan 25 jaar.

Wel blijken jong-volwassenen tussen de 20 en 25 jaar oververtegenwoordigd onder de crimineel actieve verslaafden die door de politie worden geregistreerd als (nog) niet bekend bij de verslavingszorg. Allochtone jongeren zijn in deze categorie bovenproportioneel vertegenwoordigd.

Het gebruik van soft drugs is in Nederland evenals in de meeste andere Westerse landen de laatste tijd weer enigszins gestegen. Jongeren in de jeugdhulpverlening blijken in de regel meer softdrugs te gebruiken dan hun leeftijdsgenoten, en zijn ook in dit opzicht een risicogroep.

Van soft-druggerelateerde criminaliteit (van jeugdigen) blijkt niet noemenswaard sprake. Verwervingscriminaliteit, zoals bij veel hard-drugverslaafden, is nauwelijks aan de orde.

Blijvend zorgwekkend zijn de grote aantallen jongeren die zich regelmatig te buiten gaan aan onmatig gebruik van alcoholische dranken. Uit de meest recente NIPO-cijfers (1995) blijkt dat er weliswaar een lichte daling optreedt van het aantal stevige drinkers onder de 15-25-jarigen, maar blijkt tevens dat deze subgroep (13% van het totaal) méér is gaan drinken.

Uit herhaald WODC-onderzoek blijken de meer frequente drinkers, zowel onder jongens als meisjes, meer delicten te plegen dan anderen. In het bijzonder de verkeers- en geweldscriminaliteit zijn voor een aanmerkelijk deel alcohol-gerelateerd. Jongeren zijn naar verhouding meer betrokken bij alcohol-gerelateerde verkeersongevallen. De 15-25-jarigen vormen 15% van de bevolking doch maken 30% uit van de alcohol-gerelateerde verkeersdoden en alcoholgerelateerde ernstig gewonden, als veroorzaker dan wel als slachtoffer. Uit jarenlange registratie van letsels en ongevallen in Groningen blijken slachtoffers van veelvuldige geweldsdelicten onder de 15-18-jarigen in aanzienlijke mate alcohol-gerelateerd.

2.5 Harde kern

Wat betreft de harde kern worden verschillende percentages genoemd, afhankelijk van wat onder de «harde kern» of ruimer «veel plegende jongeren» wordt verstaan. Uitgaande van een strikte definitie gaat het om zo'n 2% van de jeugd, bij een ruime definitie betreft het 11%. Alhoewel het op grond van de huidige kennis niet mogelijk is de exacte omvang van de harde kern aan te geven, moeten we er in ieder geval van uitgaan dat er tienduizenden jeugdigen en jong-volwassenen zijn, die veel en/of ernstige delicten plegen en daar ook gedurende een reeks van jaren mee doorgaan. Afhankelijk van de gehanteerde definitie zijn deze harde kern-jongeren verantwoordelijk voor een kwart tot de helft van de

jeugdcriminaliteit. Zij komen daarvoor met enige regelmaat in aanraking met politie en justitie.

De besproken volumebewegingen geven een globaal inzicht in de aard en de omvang van de (bekende) jeugdcriminaliteit.

3. BELEIDSVOORNEMENS

3.1 Noodzaak van goede registratie, informatie en onderzoek

Registratie

Het is bekend dat aan het gebruik van politiecijfers bepaalde bezwaren kleven. Zo zijn de cijfers sterk afhankelijk van de aangiftebereidheid van het publiek en de opsporingsactiviteiten en -prioriteiten bij de politie. Daarom geven politiecijfers zeker geen beeld van de werkelijke omvang van de jeugdcriminaliteit en hangen fluctuaties tussen jaren eerder samen met externe factoren (politie-inspanningen, registratievormen) dan met door jeugdigen gepleegde criminaliteit.

Helaas moet bovendien worden vastgesteld dat de bestaande registraties te kort schieten waar het gaat om strafbare feiten gepleegd door kinderen jonger dan 12 jaar, maar ook ten aanzien van delicten gepleegd door de groep jong-volwassenen in de leeftijd van 18 t/m 24 jaar. De politiecijfers laten differentiatie naar bepaalde leeftijdscategorieën onder de meerderjarigen niet toe.

Onderzocht wordt thans hoe deze leemte ondervangen kan worden. Wat betreft de kinderen jonger dan 12 jaar zal overleg gevoerd worden met politie, openbaar ministerie en Raad voor de Kinderbescherming om te voorzien in een betrouwbare vorm van registratie. Ook ten aanzien van de leeftijdscategorie 18 t/m 24 jaar zal worden bezien hoe de registratie zodanig kan worden aangepast, dat specifieke analyses ten aanzien van deze leeftijdscategorie mogelijk worden.

Periodiek self-reportonderzoek biedt een belangrijke kwalitatieve aanvulling op registratiegegevens. Het geeft beter zicht op de ontwikkelingen van de strafrechtelijk minder ernstige criminaliteit, noodzakelijk om die ontwikkelingen te kunnen beïnvloeden. Het genereert beleidsinformatie op macro-niveau. Het self-reportonderzoek onder 8- t/m 11-jarigen en 18- t/m 24-jarigen, waarvan hiervoor enkele voorlopige gegevens werden gepresenteerd, heeft in 1994 voor het eerst plaatsgevonden. Op basis van de opgedane ervaringen zal worden beslist of dit voor herhaling vatbaar is.

Informatie en cliëntvolgsysteem

Zowel het vroegtijdig herkennen van signalen die op een ontwikkeling van een jeugdige in de richting van beginnend delinquent gedrag wijzen, als het consequent reageren op strafbaar gedrag van jeugdigen loopt thans nogal eens mis, zo constateert de commissie-Van Montfrans in haar rapport. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de organisaties die werkzaam zijn op het vlak van preventie, opsporing en vervolging van strafbare feiten en van jeugdreclassering, niet beschikken over een informatiebron, die hen inzicht geeft in de eventuele strafrechtelijke voorgeschiedenis van de jeugdige.

Van Montfrans beveelt de invoering van een cliëntvolgsysteem aan om een vroegtijdige, snelle en consequente reactie mogelijk te maken op strafbare feiten. Op geaggregeerd niveau kan het cliëntvolgsysteem tevens informatie leveren ten behoeve van het bijstellen of ontwikkelen van beleid.

In de inleiding is opgemerkt, dat het begrip «jeugdigen» in het rapport-Van Montfrans drie categorieën omvat, resp. de beneden 12-jarigen («12-minners»), op wie het strafrecht niet van toepassing is, de 12- t/m 17-jarigen, die onder het jeugdstrafrecht vallen, en de 18- t/m

24-jarigen, op wie het volwassenenstrafrecht van toepassing is. Voor de eerder genoemde vroegtijdige onderkenning van delinquent gedrag en de consequente afhandeling daarvan, vormt het cliëntvolgsysteem een belangrijk instrument. Om die reden is het opnemen van die 12-minners in het cliëntvolgsysteem zeker van belang. Zorgvuldig zal bij de nadere uitwerking worden afgewogen of de bescherming van de privacy van jeugdigen die nog niet zelf strafrechtelijk aansprakelijk zijn, voldoende is gewaarborgd. Tot dusver legt de politie haar bemoeienissen met 12-minners echter niet of nauwelijks vast. Afgezien van het belang, dat registratie van dergelijke interventies heeft voor het inzichtelijk maken van de effecten van de activiteiten van de politie zelf, is het voor de ontwikkeling van het cliëntvolgsysteem van grote betekenis, dat de politie tot (landelijk uniforme) vastlegging komt van haar contacten. De ontwikkeling van het cliëntvolgsysteem zal één van de onderwerpen zijn van het te voeren overleg tussen politie, openbaar ministerie en Raad voor de Kinderbescherming.

Aangezien voor de meerderjarigen de justitiële documentatie beschikbaar is, richt het cliëntvolgsysteem zich op de strafrechtelijk minderjarigen en de 12-minners. Als gebruikers kunnen met name de uitvoerenden worden aangemerkt van de organisaties die werkzaam zijn in de sfeer van de opsporing, vervolging en berechting van deze jeugdigen en de jeugdbescherming. In een dergelijk systeem dient informatie vanuit verschillende bronnen (politie, justitie, raad voor de kindbescherming en op een later moment eventuele andere relevante voorzieningen bijvoorbeeld de jeugdhulpverlening) bijeen te worden gebracht. Afstemming met bestaande cliëntvolgsystemen gericht op jeugdigen zal worden bevorderd. De ontwikkelingen in het kader van de Regie in de Jeugdzorg op het gebied van informatie en registratie zullen voorzover relevant worden betrokken bij de opzet van het cliëntvolgsysteem.

In nauwe afstemming met het ministerie van Binnenlandse Zaken zal gestart worden met een, in omvang en opzet bescheiden, cliëntvolgsysteem. Toegang tot het systeem zullen in eerste instantie de politie, het jeugd-OM, de rechters en de Raad voor de Kinderbescherming krijgen.

Inmiddels is duidelijk aan welke eisen het cliëntvolgsysteem dient te voldoen:

- * 24-uurs toegankelijkheid (vooral voor de politie van belang);
- * te raadplegen door de politie, het jeugd-OM en de raad op de eigen locatie(s).

Hieruit volgt:

- * geautomatiseerd systeem;
- * raadpleegfunctie en mogelijkheid van printen uitdraai per jeugdige bij de politie (op elk districts bureau), het jeugd-OM en de raad;
- * invoer- en mutatiefuncties beperkt tot het eigen deel van het gehele traject;
- * te vullen door politie (politiesepot, verwijzing naar Halt of inzenden proces-verbaal naar openbaar ministerie), Raad (vroeghulp- of andere rapportage, ondertoezichtstelling etc.) en jeugd-OM (binnenkomst en afloop strafzaak, eventueel voorarrest, inschakelen jeugdreclassering etc.), waarbij vulling zo veel mogelijk plaatsvindt door aansluiting op de geautomatiseerde systemen van politie, jeugd-OM en raad.
- * één systeembeheerder (technisch systeembeheer, verwijdering oude gegevens etc.).

Gedacht wordt aan de invoering van een landelijk systeem, waarvan een exemplaar in elk van de 19 arrondissementen operationeel wordt. In het land bestaan reeds enkele systemen, die elementen van een cliëntvolgsysteem als boven bedoeld bevatten. Deze worden geïnventariseerd en bezien wordt of en zo ja, welk gebruik daarvan kan worden gemaakt.

Een «plan van aanpak invoering cliëntvolgsysteem» is thans in voorbereiding en zal rond de jaarwisseling gereed zijn. Op basis daarvan zal een definitiestudie worden gemaakt.

Te zijner tijd wordt onderzocht of het wenselijk en mogelijk is informatie uit andere bronnen (zoals de jeugdhulpverlening en het onderwijs) bij het cliëntvolgsysteem te betrekken.

In het kader van het informatieplan van de dienst Preventie Jeugdbescherming en Reclassering wordt gewerkt aan afstemming op elkaar van de verschillende systemen van de Raad voor de Kinderbescherming, de gezinsvoogdij-instellingen en de Stichting Reclassering Nederland, waardoor informatie beschikbaar komt over de begeleiding van minderjarigen, ten behoeve van consequente reactie op strafbaar gedrag als de betreffende jeugdige een jonge volwassene wordt.

Onderzoek

Nog dit jaar zal een inventarisatie worden gemaakt van lopend en gewenst onderzoek op het terrein van de jeugdcriminaliteit en de aanpak daarvan, opdat in de programmering van toekomstig onderzoek hiermee rekening kan worden gehouden. Gedacht moet worden aan onderzoek naar de mate waarin diverse delicten voorkomen, alsook aan proces- en effectevaluaties.

Bij de programmering gaat het zowel om onderzoek dat wordt uitgevoerd door het WODC als om onderzoek dat door Justitie wordt uitbesteed.

Het WODC heeft jeugdcriminaliteit aangewezen als één van de zwaartepunten voor onderzoek voor de komende 3 tot 5 jaar. Dat impliceert dat formatie en middelen worden gereserveerd voor de uitvoering van een samenhangend programma van onderzoek, dat aansluit bij het advies Van Montfrans en de in het verlengde daarvan geformuleerde beleidsvoornemens.

Als eerste uitvloeisel hiervan heeft het WODC de reeks self-reportonderzoeken uitgebreid met de leeftijdscategorieën 8 t/m 12 jaar en 18 t/m 24 jaar. Rapportage hieromtrent wordt nog dit jaar verwacht.

Voorts zullen verkenningen worden uitgevoerd naar betrokkenheid bij delinquente activiteiten van specifieke categorieën jeugdigen (meisjes, allochtonen).

Daarnaast heeft het WODC de evaluatie van zogeheten Harde Kern-projecten ter hand genomen. Binnen dit onderzoek zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de mogelijkheden van vroegtijdige onderkenning van persistente delinquentie op latere leeftijd. Ook dient het onderzoek te resulteren in een betere schatting van de omvang van de groep jeugdigen en jongvolwassenen die als «harde kern-delinquenten» zijn aan te duiden, alsmede van de omvang van het aandeel van de jeugdcriminaliteit die deze groep voor zijn rekening neemt. Het onderzoek dient medio 1997 te zijn afgesloten.

Tenslotte loopt er een onderzoek naar de effectiviteit van specifieke (strafrechtelijke) interventies als de Jeugdwerkinrichtingen, afronding hiervan wordt in 1997 verwacht.

3.2 Criminaliteitspreventie

Het belang van preventie binnen de totale aanpak in de veiligheidsketen krijgt mede op grond van het advies-Van Montfrans alle aandacht. De verantwoordelijkheid van de gemeenten en de bijdragen van andere departementen zijn duidelijk geformuleerd in de nota Veiligheidsbeleid 1995–1998, respectievelijk de convenanten die zijn afgesloten met de

Grote Steden. Op de activiteiten die in dat kader worden ontplooid zal, zoals in de inleiding aangegeven worden ingegaan in de uit te brengen voortgangsnota.

Substantiële aandacht voor de preventie van (jeugd)criminaliteit door het ministerie van Justitie is terug te voeren op het feit dat preventie de eerste schakel is in de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De ervaring leert dat het rendement van de handhaving wordt vergroot wanneer deze wordt gecomplementeerd door preventieve inspanningen. Omgekeerd is effectieve preventie slechts mogelijk met daarop aansluitende handhaving.

Om strafbare feiten van jeugdigen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor slachtoffers te beperken, zijn naast politie en justitie (jeugdbescherming, reclassering, openbaar ministerie, kinderrechters) andere partners onontbeerlijk. Omdat het bij de preventie van jeugdcriminaliteit vooral gaat om de overdracht van normen en waarden en de versterking van de binding van de jeugdigen met de samenleving, richt de aandacht zich hierbij allereerst op de jeugdigen zelf en hun ouders, daarnaast bevinden deze partners zich met name op het gebied van het algemene jeugdbeleid: welzijn, onderwijs, arbeid, hulpverlening en gezondheidszorg.

Criminaliteitspreventie kent drie aangrijpingspunten: de situatie, het slachtoffer en de dader. De kern van de preventie van jeugdcriminaliteit is de beïnvloeding van de geneigdheid tot het plegen van delicten door (potentiële) jonge daders. Over de activiteiten die op de terreinen van onderwijs, arbeidsinpassing, welzijn en in het kader van gemeentelijk beleid worden ondernomen zal in de aangekondigde voortgangsnota nader worden ingegaan. Op enkele punten zal in deze notitie de specifieke bijdrage van Justitie hieraan worden vermeld.

Binnen het strafrechtelijk kader richt preventie zich op het voorkomen van recidive van jongeren die reeds met politie en justitie in aanraking kwamen. Enkele vormen hebben zich hier reeds bewezen. Zo is de Halt-afdoening succesvol gebleken en nu in nagenoeg alle gemeenten ingevoerd, ondersteund door Halt-Nederland.

Drugs

De onlangs door het kabinet aangeboden Drugnota benadrukt het belang van preventie m.b.t. aanvang en continuering van criminele en verslavings-carrières van jeugdigen. Het gebruik van softdrugs onder jeugdigen wordt zoveel mogelijk ontmoedigd door:

- beperking van het aantal coffeeshops en soortgelijke verkooppunten, landelijk en lokaal;
- het stellen en strenger handhaven van leeftijdsgrenzen aan de verkoop;
- het tegengaan van vestiging van coffeeshops in de nabijheid van scholen;
- beeïndiging van de verkoop van softdrugs in alkoholschenkende café's (het onderbrengen van de coffeeshops bij de «droge horeca»);
- herziening van de Drank- en Horecawet, onder meer ter uitbreiding van de mogelijkheden tot weigering of intrekking van vergunningen;
- intensivering van de voorlichting over de nadelige effecten van cannabis op onder meer schoolprestaties en -motivatie.

De scheiding van markten tussen soft drugs en hard drugs, een uitgesproken doelstelling van het Nederlandse drugbeleid, is mede ingegeven uit overwegingen van jeugdbescherming.

Het gedoogbeleid met betrekking tot het gebruik van soft drugs wordt aangescherpt. Het kabinet ondersteunt gemeenten bij hun pogen om aantal, concentratie en lokatie van coffeeshops zo goed mogelijk in bestuurlijk kader te regelen. Sluitstuk is de strafrechtelijke handhaving aan

de hand van de AHOJ-G criteria. De «J» heeft betrekking op geen verkoop aan minderjarigen.

Strafrechtelijk wordt hard opgetreden tegen drughandelaren die op of nabij scholen opereren of leerlingen hiervoor inzetten. De verkoop van harddrugs aan jongeren wordt zwaar gestraft.

Justitiële dwang- en drangmaatregelen ten aanzien van (ook jeugdige) delinquente harddrugverslaafden worden geïntensiveerd.

Zogenaemde designer drugs zoals excstasy (XTC) zijn als hard drug onder de werking van de Opiumwet gebracht. De minister van VWS heeft eerder al een aantal bestuurlijke maatregelen aangekondigd, maatregelen gericht op het nauwkeurig en kritisch volgen van het aanbod van designer-drugs, nader onderzoek naar de schadelijkheid van deze drugs en een geïntensiveerde voorlichting. In 1995 is een handleiding opgesteld voor het gemeentelijk beleid bij «houseparties», waar XTC-gebruik veel voorkomt: deze moeten voldoen aan een reeks voorwaarden van hygiënische aard en direct toegankelijk zijn voor GGD-hulpverlening e.d.

Leerplicht en onderwijs

Uit onderzoek blijkt dat de binding van jongeren aan de school een belangrijke voorspeller is van jeugdcriminaliteit. Het is daarom van belang dat scholen er veel aandacht aan besteden dat leerlingen zich op school op hun plaats voelen en de zin van naar school gaan en leren, inzien. Daarmee wordt ook het aantal ongediplomeerde schoolverlaters geminimaliseerd, hetgeen ook voor hogere leeftijdscategorieën de kans op maatschappelijk ongewenst gedrag beperkt.

Voor een sluitende aanpak van de leerplicht is het van het grootste belang dat de sanctie op leerplichtontduiking ook consistent wordt toegepast. Dit om te voorkomen dat een signaal wordt afgegeven dat de leerplicht niet voor iedereen geldt. Het ministerie van Justitie heeft een waarnemer in het Platform Uitvoering Leerplichtwet 1969. Dit platform heeft onder meer tot taak het evalueren van het toezicht op de leerplicht door de gemeenten. In verband hiermee worden ook gegevens over de behandeling van leerplichtzaken door het Openbaar Ministerie en de rechter opgevraagd. Met de rechterlijke macht zal, indien de evaluatie daar aanleiding toe geeft, worden nagegaan hoe de handhaving verscherpt kan worden.

Mede in aansluiting op de thematiek van de OCW-campagne «De Veilige School» draagt Justitie bij aan methodiekontwikkeling op het gebied van signalering, diagnostisering en preventie van veel voorkomende criminaliteit en verankering van deze vaardigheden in het pedagogisch klimaat.

Voor het basisonderwijs en voor het voortgezet onderwijs wordt jaarlijks een adequaat lespakket op het gebied van criminaliteitspreventie beschikbaar gesteld. Omdat bij de uitvoering van deze lespakketten vaak externe gastdocenten met uiteenlopende achtergronden (denk aan: politie-agenten, Halt-medewerkers, ex-gedetineerden) betrokken zijn, wordt tevens een cursus «deskundigheidsbevordering gastdocenten» ontwikkeld.

Werk en arbeidsmarktmaatregelen

Ook werk is een belangrijk middel om de maatschappelijke binding te bevorderen en criminaliteit te voorkomen. Zowel via het algemene werkgelegenheidsbeleid, als via de programma's voor werkloosheidsbestrijding onder specifieke groepen wordt bijgedragen aan het voorkomen van criminaliteit. Daarnaast kunnen specifieke programma's voor (ex-)delinquenten recidive voorkomen door perspectief te bieden op

werk. Daarbij gaat het zowel om de bevordering van arbeidsinpassing na detentie of taakstraffen via algemene maatregelen, als om doelgroepgerichte maatregelen waaronder werkprojecten tijdens de detentie.

In het kader van de actieplannen «jeugd en veiligheid» zullen Justitie en SZW, in overleg met de grote steden, bezien hoe het algemene werkgelegenheidsbeleid en specifieke programma's als de JWG zoveel mogelijk kunnen worden benut voor de preventie van (jeugd)criminaliteit. Wat betreft het voorkomen van recidive door de toeleiding naar werk van (ex)gedetineerden, m.n. jongvolwassenen, zullen SZW en Justitie op korte termijn de knelpunten die zich daarbij voordoen inventariseren. Bezien zal worden hoe de verschillende arbeidsmarktmaatregelen beter toegankelijk kunnen worden gemaakt voor ex-gedetineerden. Voorzover de specifieke positie van deze groep dit noodzakelijk maakt, zal daarnaast geëxperimenteerd worden met toegesneden aanpakken, zoals de elders in deze nota vermelde Individuele Traject. Justitie stelt hiervoor subsidiegelden beschikbaar. Gemeenten kunnen hiervoor de inkoopbudgetten voor arbeidsvoorzieningsdiensten inzetten, zoals beschikbaar gesteld in het kader van het grote stedenbeleid, Voor wat betreft de bijdrage van SZW kan, voorzover het uitkeringsgerechtigden betreft, ook de inzet van uitkeringsgelden aan de orde komen.

Media en geweld

De toename van de hoeveelheid audiovisueel geweld en de verharding van de aard ervan is verontrustend te noemen. Deze ontwikkeling vraagt om een grotere beheersing van aanbod van en vraag naar audiovisuele geweldproducties. In samenwerking met en onder de primaire verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS wordt de ontwikkeling van een nieuw en uniform systeem voor de classificatie van audiovisuele producten voorbereid, alsmede de oprichting van een onafhankelijk instituut voor de toepassing van dit classificatiesysteem.

In overleg met het openbaar ministerie zal worden onderzocht in hoeverre, in aansluiting op maatregelen van bestuurlijke aard, aanscherping mogelijk is van het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake audiovisuele middelen. In het bijzonder betreft het de Wet op de Filmvertoningen, de Mediawet alsmede de toepassing van artikel 240a en 240b van het Wetboek van Strafrecht. Voorts wordt in opdracht van het ministerie van Justitie onderzoek verricht naar de desbetreffende wet- en regelgeving in andere landen in Europa, naar de vraag naar audiovisuele geweldproducties voor jeugdigen en de wenselijkheid en haalbaarheid van technische middelen ter beperking van het kijken naar geweldproducties.

Harde kern

Een relatief kleine groep jeugdigen is, zoals gezegd, verantwoordelijk voor een omvangrijk deel van de jeugdcriminaliteit en maakt zich schuldig aan vooral zware vormen daarvan. Deze zogenaamde harde kern-jongeren hebben een zwakke sociale binding met ouders en leerkrachten en een sterke binding met (criminele) leeftijdsgenoten. Zij laten zich weinig gelegen liggen aan gangbare sociale normen en strafrechtelijke regels en worden niet sterk gehinderd door gewetensvragen. Hun criminele gedrag is structureel en instrumenteel: het maakt deel uit van hun leefpatroon, wordt in veel gevallen voorbereid en heeft een financieel winstoogmerk. De harde kern wordt veelal omgeven door zogenaamde meelopers. Deze hebben dezelfde kenmerken en plegen dezelfde delicten als jongeren van de harde kern maar in mindere mate. Ontwikkeling van methodieken die een bijdrage kunnen leveren aan de daling van de door de harde kern

gepleegde criminaliteit en voorkomen dat de meelopers uitgroeien tot harde kern-jongeren is daarom van groot belang.

Deze methodiekontwikkeling vindt plaats in tien projecten, verspreid over het land, die gericht zijn op verschillende leeftijdscategorieën tussen de 12 en 25 jaar en mede daarom een verschillende aanpak vragen. Hierbij kan het gaan om zowel preventieve als repressieve benadering, groepsgericht of individueel, vrijwillig dan wel gedwongen. Elementen in de aanpak zijn: communicatie, toezicht en samenwerking met het onderwijs en het bedrijfsleven, in het bijzonder de horeca. Bij individuele trajectbemiddeling (ITB) ligt de nadruk op het verwerven van sociale vaardigheden, scholing, werkervaring en arbeidstoeleiding, teneinde de maatschappelijke integratie van de jongere te bevorderen. Onderdeel van een individueel traject kan ook zijn het volgen van een leer- of werkstraf. De reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming en/of de gezinsvoogdij zijn in dat geval betrokken bij de begeleiding van de jongere en rapporteren aan het openbaar ministerie over het verloop. Indien de jongere het traject succesvol doorloopt, kan sprake zijn van sepot van strafvervolgning; In geval van recidive of het anderszins niet nakomen van afspraken volgt (alsnog) een sanctie. Een en ander wordt vaak vastgelegd in een zogenaamd trajectcontract.

Onderzoek zal moeten uitwijzen welke aanpak in welke situatie effectief is. Eerst dan, vanaf 1997, zal worden bezien of uitbreiding van deze aanpak van harde kern jongeren moet worden nagestreefd en of voor minder- en meerderjarigen onderscheiden projecten moeten worden opgezet.

Allochtonen

Er zijn in de afgelopen jaren een groot aantal experimenten gestart en deels afgerond, gericht op allochtone jongeren. Het betreft projecten o.a. gericht op versterking eigen kaders, contactfunctionarissen uit eigen kring, individuele trajectbemiddeling, dan wel arbeidstoeleiding en -begeleiding.

Deze projecten zullen in de eerste helft van 1996, in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken worden geanalyseerd op slaag- en faalfactoren. Op basis hiervan zal in overleg tussen alle betrokkenen worden bezien welke succesvolle aanpakken structureel kunnen worden gerealiseerd.

Algemene ontwikkelingen

Tenslotte is voor de preventie van (jeugd)criminaliteit de medewerking van het bedrijfsleven van doorslaggevend belang. Een belangrijk instrument om dit commitment te bewerkstelligen is het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC), dat zich in het kader van de preventie van criminaliteit van jongvolwassenen sterk maakt voor werkervaringsplaatsen en een grotere werkgelegenheid voor deze categorie. Het Platform staat onder voorzitterschap van de minister van Justitie; vice-voorzitter is de heer Rinnooy Kan, voorzitter van het VNO. Staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken is lid van het NPC.

Voorts is, mede als gevolg van de activiteiten van het Projectteam Overvalcriminaliteit, recent een daling ingezet van het aantal overvallen, waaronder die gepleegd door jeugdige daders. Vanaf komend najaar wordt de follow up van dit project na medio 1996 voorbereid. Ook daarbij is voortgaande committering van het bedrijfsleven buitengewoon wenselijk.

3.3 Versterking aandacht voor jeugd bij politie

De commissie-Van Montfrans beveelt aan, afhankelijk van de lokale situatie, maatregelen te nemen om de specifieke kennis en deskundigheid bij de politie met betrekking tot jeugdcriminaliteit te behouden.

Diverse onderzoeken hebben zich gericht op de vraag in welke mate na de reorganisatie, jeugddeskundigheid bij de politie nog beschikbaar is. Uit een aantal van die onderzoeken blijkt dat de kennis en vaardigheden op het terrein van de jeugd- en zedentaak in verschillende regio's niet altijd meer duidelijk herkenbaar zijn. Er bestaat daarnaast reeds langer de vrees voor het verloren gaan van de bestaande expertise op dit gebied. Van de zijde van verschillende maatschappelijke instellingen bereiken de departementen van Justitie en van Binnenlandse Zaken signalen van verontrusting over dit onderwerp. Daarbij wordt ook de zorg over een goede eerste opvang en doorverwijzing uitgesproken.

Mede naar aanleiding van vragen van de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en voor Justitie hebben de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken de Kamer daarop toegezegd een inventarisatie op hoofdlijnen te verrichten naar de organisatie van de opsporing, hulpverlening en scholing van het politiepersoneel op het terrein van jeugd- en zedenzaken. Dit laatste hangt samen met de resultaten van het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar de effecten van de nieuwe zedelijkheidswetgeving, die onder meer aangaven dat er behoefte is aan deskundigheidsbevordering op dit gebied. De conclusies van de onderzoekers zijn inmiddels door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie onderschreven, waarbij overigens met nadruk werd gesteld dat wat betreft de politie de eerste verantwoordelijkheid bij de korpsbeheerders ligt.

Betreffende inventarisatie is inmiddels afgerond en is voor commentaar aan de korpsbeheerders, hoofdofficieren van Justitie en korpschefs aangeboden. Hoewel gesteld kan worden dat het niet zo is dat er heel veel kennis op het terrein van jeugd en zedenzaken is verdwenen en de situatie in bepaalde politieregio's ten aanzien van de zedenpolitie niet als zeer somber moet worden geschetst, is de situatie ten aanzien van de jeugdpolitie beduidend slechter. Bovendien dreigt door het grote aanbod van zedenzaken de specifieke aandacht voor jeugdzaken veelal in het gedrang te komen. Knelpunten liggen vooral op het vlak van de (organisatorische) herkenbaarheid en bereikbaarheid. De verschillen per regio zijn erg groot. Slechts een klein aantal regio's voldoet, zonder extra maatregelen, aan wat als minimale voorziening gekenmerkt zou kunnen worden.

Op dit moment worden binnen de politieregio's Utrecht en Rotterdam-Rijnmond projecten op het gebied van Jeugd en Zeden Zaken (JZZ) uitgevoerd. De resultaten hiervan worden in de loop van het najaar verwacht. Op basis hiervan zullen aanbevelingen worden opgesteld die voorzien in een minimale toerusting per regiokorps ten aanzien van JZZ op het terrein van:

- beschikbaarheid van kennis en ervaring;
- bereikbaarheid van de JZZ-specialisten, met name ook jeugd, (intern en extern);
- aanwezigheid van één aanspreekpunt, bijvoorbeeld voor justitiële instanties.
- algemene procedure-afspraken over opvang en doorverwijzing.

Tevens zullen voorstellen worden ontwikkeld die een evenwichtige verdeling van de aandacht voor enerzijds de zedenzaken, anderzijds de jeugdcriminaliteit bevorderen. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de

ervaring die enkele regio's hebben opgedaan met een voor dit doel opgezet registratiesysteem.

Deze aanbevelingen zullen besproken worden met het korpsbeheerders-beraad, het hoofdofficierenberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen teneinde te komen tot afspraken over deze minimale voorzieningen.

3.4 Halt

De commissie-Van Montfrans constateert dat de Halt-afdoening door haar lik op stuk karakter in principe goed aansluit bij de door haar geadviseerde benadering van jeugdcriminaliteit: vroegtijdig, snel, en consequent. Het biedt een mogelijkheid om vroeg in het proces van delinquente gewoontevorming een helder signaal te geven en de jongere te confronteren met de gevolgen van ontoelaatbaar gedrag. De oproep die de commissie doet om Halt bij meer delictsoorten toe te passen, onder andere bij winkeldiefstal, had inmiddels in de praktijk al op diverse plaatsen ingang gevonden. Daarnaast is in het kader van het nieuwe jeugdstrafrecht bij amvb [Staatsblad 1995; no 62] bepaald voor welke delictsoorten een Halt-afdoening toepasbaar is. Hierin is naast het traditionele vandalisme, ook sprake van vuurwerkdelicten, winkeldiefstal en andere kleine vermogensdelicten.

Naar aanleiding van een advies van de Raad voor de Gemeente-financiën wordt op dit moment in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (I.O.O.) een onderzoek gestart naar de vraag of en in hoeverre de invoering van de amvb zal leiden tot een uitbreiding van het aantal Halt-afdoeningen, met het oog op een objectieve berekening van de eventuele extra kosten. In dit verband zal ook onderzocht worden wat de gemiddelde prijs per Halt-afdoening is.

In het convenant met de grote steden is afgesproken om jaarlijks te streven naar een groei van 10% in het aantal Halt-afdoeningen. De daaruit voortvloeiende kosten zullen uit de voor de grote steden beschikbaar komende gelden voor jeugdcriminaliteit worden gefinancierd.

Met betrekking tot de ook door de Halt-bureaus gesignaleerde problematiek ten aanzien van kinderen jonger dan 12 jaar die zich, vaak met anderen, aan delinquent gedrag, met name winkeldiefstal en vandalisme, schuldig maken, merk ik het volgende op. Ik acht het wenselijk dat het openbaar ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, de politie en Halt Nederland op korte termijn overleg plegen hoe op deze categorie jeugdigen het best gereageerd kan worden.

Hierbij is uiteraard van belang dat deze jeugdigen nog niet strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld. Dit neemt niet weg dat een heldere maatschappelijke reactie op dit gedrag bij deze categorie van belang is. Bekend is namelijk dat met name het vóórkomen van delinquent gedrag op zeer jonge leeftijd correleert met de kans op een langdurige criminele carrière. Hierbij zal in ieder geval de verantwoordelijkheid van de ouders onverlet blijven en zal de taak van de Raad voor de Kinderbescherming, om vast te stellen of het delinquent gedrag een signaal is van ernstige sociaal-pedagogische problematiek uitgangspunt zijn. Voorjaar 1996 zal mij hierover rapport worden uitgebracht door de dienst Preventie Jeugdbescherming en Reclassering.

3.5 Landelijke invoering jeugdreclassering

De commissie-Van Montfrans stelt vast dat intensieve, niet vrijblijvende begeleiding van jeugdige delinquenten een belangrijk element is in de evenwichtige aanpak van jeugdcriminaliteit. Niet alleen bij de uitvoering van taakstraffen, maar ook in de vorm van hulp en steun aan jeugdigen

gedurende het strafrechtelijk traject en met name ook na detentie acht zij begeleiding in de vorm van jeugdreclassering wenselijk.

Van Montfrans constateert met betrekking tot de huidige vorm van jeugdreclassering terecht, dat deze niet landelijk beschikbaar is en bovendien op verschillende plaatsen verschillend wordt ingevuld. Ik zal in de komende kabinetsperiode zorgdragen voor een herkenbare jeugd-reclassering voor minderjarigen in alle arrondissementen. Voor een goed begrip: de reclassering ten behoeve van de leeftijdsgroep 18 tot 24 valt onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van de volwassenen-reclassering. In haar beleidsplan voor de komende jaren heeft de Stichting Reclassering Nederland deze categorie hoge prioriteit gegeven.

Jeugdreclassering omvat: «Het geheel van activiteiten dat start vanaf het moment dat de politie een minderjarige meldt bij de Raad voor de Kinderbescherming, naar aanleiding van een opgemaakt proces-verbaal. De activiteiten betreffen het geven van voorlichting en advies aan de betrokken justitiële instanties; het realiseren en uitvoeren van begeleiding in opdracht van de officier van justitie of de rechter en het coördineren van de taakstraffen. Het doel is het voorkomen dan wel het mitigeren van een criminele carrière».

Bij de jeugdreclassering zijn ingevolge hun wettelijke taak zowel de Raad voor de Kinderbescherming, de gezinsvoogdij-instellingen als de Stichting Reclassering Nederland betrokken.

Uitgaande van de wettelijke taken en met inachtneming van de nadere adviezen over de taakverdeling tussen de betrokken organisaties, zoals vervat in het rapport van de intersectorale werkgroep jeugdreclassering «De neuzen gericht» (december 1994) acht ik de volgende verantwoordelijkheidstoedeling voor de verschillende jeugdreclasseringstaken het meest wenselijk:

De Raad voor de Kinderbescherming is belast met: selectie/onderzoek (gericht op voorlichting aan de justitiële autoriteiten), met de coördinatie van de taakstraffen en met de regievoering inzake jeugdreclassering zowel ten aanzien van individuele gevallen als gericht op de beleidsmatige coördinatie van de betrokken partners.

De gezinsvoogdij-instellingen zijn belast met de uitvoering van de strafrechtelijke beslissing tot hulp en steun (inclusief de voorlichting over het verloop daarvan aan de justitiële autoriteiten).

De reclassering is de aangewezen instantie indien ten aanzien van een jeugdige het volwassenenstrafrecht wordt toegepast. Dit kan, afhankelijk van de ernst van het feit, omstandigheden waaronder het delict is gepleegd en de problematiek en persoonlijkheid van de dader, het geval zijn bij 16- en 17-jarigen.

Gelet op de aanbevelingen die eerder genoemde werkgroep verder doet en de commentaren die ik hierop heb ontvangen van een aantal betrokken organisaties, zullen op korte termijn de volgende aanvullende acties worden genomen.

Er zal een nieuwe circulaire jeugdreclassering worden ontwikkeld, waarin in aanvulling op de bovengenoemde uitgangspunten het volgende zal worden vastgelegd:

- activiteiten in het kader van de jeugdreclassering kunnen slechts door andere dan de wettelijk aangewezen instanties worden uitgevoerd, indien daarover overeenstemming is bereikt met de betrokken uitvoeringsinstanties en de strafrechtelijke autoriteiten. De wettelijk aangewezen instantie blijft verantwoordelijk en aanspreekbaar voor de kwaliteit.
- bij (verwachte) toepassing van het volwassenenstrafrecht geldt voor de 16/17-jarigen dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die

reclasseringsactiviteiten integraal door de reclassering wordt overgenomen.

Er zullen arrondissementale platforms worden ingericht waarin minimaal de Raad voor de Kinderbescherming, de reclassering en de gezinsvoogdij-instelling en bij voorkeur openbaar ministerie en politie zijn vertegenwoordigd. Zij dienen gezamenlijke actieplannen voor de jeugdreclassering te ontwikkelen. Met het oog op de regiefunctie van de raad in het kader van de jeugdreclassering, zal de raad hiertoe het initiatief nemen.

Ten aanzien van de bekostiging van de jeugdreclassering zal produktfinanciering voor zowel de vroeghulp als voor hulp en steun worden ontwikkeld. Met name ten aanzien van de activiteiten in het kader van de jeugdreclassering, verricht door de gezinsvoogdij-instellingen, zal harmonisering en protocollering van de uitvoering dienen plaats te vinden.

Hulp en steun zullen uitsluitend op basis van een daartoe strekkende opdracht van de rechterlijke macht worden bekostigd. Mogelijk zal worden gemaakt dat in de periode voor de behandeling door het openbaar ministerie, bij voorrang een dergelijke opdracht kan worden verkregen. Daarnaast zal conform de aanbeveling van de commissie-Van Montfrans, waar nodig, reclasseringsbegeleiding na detentie voor bekostiging in aanmerking kunnen worden gebracht.

In het kader van de normale planning en controlcyclus zal, in verband met het gefaseerd beschikbaar komen van de middelen, jaarlijks de verdeling van de dan beschikbare middelen worden geregeld.

Landelijke invoering van de jeugdreclassering dient eind 1998 te zijn gerealiseerd.

3.6 Versterking strafrechtelijke rol van de raad voor de kindbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming kent een wettelijke voorlichtingstaak op zowel het civiele als strafrechtelijke terrein. De groei van de jeugdcriminaliteit resulteerde de afgelopen jaren in een intensivering van de aandacht voor die strafrechtelijke taken. Deze taken werden de afgelopen jaren door de Raad in verschillende arrondissementen nogal verschillend ingevuld.

Van Montfrans wijst op deze niet-uniforme werkwijze en pleit nadrukkelijk voor een intensivering van de straftaken, waarbij het behalve om de signalerings- en voorlichtingstaak in geval van proces verbaal wegens een strafbaar feit, tevens om de coördinatie van taakstraffen en de regiefunctie bij jeugdreclassering dient te gaan.

Eind 1994 heeft een gemengde projectgroep van departement en raad over de intensivering van de straftaken advies uitgebracht: «Tot de kern van de zaak». De door deze projectgroep gedane aanbevelingen vormen de basis voor het inmiddels vernieuwde beleid in het kader van de straftaken. De aan mijn departement beschikbaar gestelde middelen in het kader van de aanpak jeugdcriminaliteit zullen mede voor de uitvoering en verdere realisering van deze activiteiten worden aangewend.

Taakstraffen

Van Montfrans merkt in haar rapport op dat de verdere uitbouw en toepassing van taakstraffen een belangrijke bijdrage levert aan het terugdringen van jeugdcriminaliteit. Zoals uit de paragraaf over

taakstraffen blijkt, hebben de werkstraffen voor jeugdigen een explosieve groei ondergaan en wordt een groei van de leerstraffen nagestreefd.

Units strafzaken

De aanbeveling om te komen tot organisatorisch herkenbare eenheden voor strafzaken in alle onderscheiden vestigingen van de raad, heeft met de reorganisatie van de Raad voor de Kinderbescherming reeds goeddeels invulling gekregen. In de vier grote steden zijn zelfstandige eenheden voor strafzaken reeds gevormd, in kleinere arrondissementen zijn gecombineerde units van strafzaken en civiele zaken gevormd. Hierbij worden de strafzaken echter duidelijk onderscheiden.

Diagnostisch instrument

Het thans ten behoeve van het intake-onderzoek in gebruik zijnde informatie-formulier strafzaken heeft onvoldoende onderscheidend vermogen en biedt daardoor slechts beperkte aanknopingspunten voor het vervolgetraject. Behoeft bestaat aan een instrument dat meer inzicht verschaft in de maatschappelijke positie en eventuele achterliggende problematiek van de jongere. De kern van deze informatie zal in het te ontwikkelen cliëntvolgsysteem worden opgenomen. De ontwikkeling van een dergelijk nieuw diagnostisch instrument is reeds in gang gezet. Ik heb de Raad voor de Kinderbescherming gevraagd de wensen ten aanzien van het nieuwe instrument te inventariseren en te komen met voorstellen voor aanpassing en/of herziening van het huidige instrument. Daarbij zal overigens rekening worden gehouden met de mogelijkheid tot aansluiting op overige in gebruik en/of ontwikkeling zijnde diagnostische instrumenten binnen het brede veld van de jeugdhulpverlening.

Meldingen

Bij melding van strafbare feiten vormt de politie de eerste schakel. Voor een snelle en consequente benadering van jeugdige wetsovertreders en voor een goede samenwerking met de overige schakels zijn registratie van de eigen activiteiten door de politie en een goede (mogelijkheid tot) communicatie hieromtrent onontbeerlijk. In dit verband dient met name aandacht te worden besteed aan een goede melding door de politie aan de raad. Ingevolge de wet dient melding plaats te vinden in alle gevallen waarbij van inverzekeringstelling sprake is. Dit gebeurt nagenoeg in alle gevallen. Voor een intensieve, vroegtijdige en consequente aanpak van jeugdcriminaliteit acht ik het echter van belang dat de politie alle processen-verbaal tegen een minderjarige verdachte meldt bij de raad. Hieraan wordt in de huidige situatie nog onvoldoende uitvoering gegeven. De raad zal hierover op plaatselijk niveau tot werkafspraken met de politie moeten komen. Uiterlijk aan het einde van deze kabinetsperiode, of zoveel eerder als mogelijk, moeten alle opgemaakte processen verbaal door de politie aan de raad te worden gemeld.

Behalve voor de politie betekent dit ook een intensievere taakuitoefening door de raad. Momenteel leidt nog niet iedere melding door de politie tot actie van de raad. Het is noodzakelijk dat de raad zich vanaf heden intensiever richt op deze taak. Concreet betekent dit dat de raad ten aanzien van alle meldingen die zij ontvangt bewust afweegt of en welke actie in het specifieke geval noodzakelijk is. In het verlengde daarvan zal het aantal gevallen waarin de raad vervolgens actie onderneemt, tot het jaar 2000 substantieel toenemen.

Voor beneden 12-jarigen geldt dat geen proces verbaal kan worden opgemaakt. Zoals ik bij het ontwikkelen van het cliëntvolgsysteem al heb aangegeven acht ik het desalniettemin van belang dat de politie, het

openbaar ministerie en de raad overleg voeren in welk specifieke geval melding aan de raad wenselijk is. Dit kan situaties betreffen waarin de politie proces verbaal zou hebben opgemaakt als de betrokkene ouder was geweest dan twaalf jaar, maar zeker ook indien het gedrag moet worden opgevat als signaal van onderliggende sociale problematiek.

Kwantitatieve en kwalitatieve formatie

Intensivering van de aandacht voor de straftaken door de raad brengt een noodzakelijke kwantitatieve uitbreiding met zich mee. De beschikbaar gekomen middelen zullen dan ook substantieel voor de financiering van deze formatieve uitbreiding worden aangewend. Over de aanwending van deze gelden zal met het landelijk bureau van de raad overleg worden gepleegd.

Waarschijnlijk zal de intensivering van de straftaken ook de behoefte aan een kwalitatieve verbetering met zich meebrengen. Deze kwalitatieve verbetering hangt onder andere samen met het nieuw te ontwikkelen diagnostisch instrument. Consequenties voor de opleidingseisen van de informateur strafzaken kunnen dan ook niet eerder dan nadat het nieuwe instrument voorhanden is, worden bepaald. Aan de raadsonderzoeker in strafzaken gestelde opleidingseisen komen reeds nu overeen met de eisen die aan de onderzoeker in civiele zaken worden gesteld.

Met het oog op die kwaliteitsverbetering zal ook voor de strafunits de inzet van interne en externe gedragsdeskundigen mogelijk worden gemaakt.

Voor alle bovengenoemde acties geldt dat de ontwikkelingen in 1995 en 1996 met voorrang plaats zullen hebben in de arrondissementen waarvan de vier grote steden onderdeel uitmaken.

3.7 Openbaar ministerie

In het beleidskader voor 1995 en 1996 heeft de Minister van Justitie de jeugdcriminaliteit als een van de prioritaire beleidspunten voor het openbaar ministerie aangegeven.

Vooruitlopend daarop had het College van Procureurs-Generaal in het najaar 1994 een commissie ingesteld om advies uit te brengen over de vraag hoe de aanbevelingen van Van Montfrans voor de toerusting en werkwijze van het openbaar ministerie zouden moeten worden geïmplementeerd.

Op basis van de tussenrapportage in maart 1995 heeft het College opdracht gegeven een aantal punten met voorrang nader uit te werken. Het gaat hierbij om de volgende onderwerpen.

Allereerst moet het kernprobleem in de afdoenings sfeer aangepakt worden: de lange doorlooptijd van strafzaken tegen minderjarigen. De huidige parketten geven zowel naar procedures als naar behandelende functionarissen een divers beeld te zien. In de loop van 1995 wordt een standaard procesafdoening voor minderjarigen ontwikkeld die in begin 1996 zal worden ingevoerd. De te ontwikkelen standaard procesafdoening beoogt door het hanteren van een «filter» en het aangeven van concrete procedures en maatregelen de doorlooptijd van kindzaken terug te brengen. Concreet wordt beoogd in 1996 in driekwart van de kindzaken een doorlooptijd van minder dan 6 maanden te realiseren.

Vroegtijdig en snel straffen wordt bevorderd door het opleggen van taakstraffen m.n. door de officier van justitie, het zgn. officiersmodel. Nog in 1995 zal toepassing van het officiersmodel voor taakstraffen voor jeugdigen in het gehele land worden gerealiseerd. Daarnaast zullen de

consequenties van een beleid, geformuleerd als: «taakstraf tenzij...» nader worden uitgewerkt. In dit kader is ook van belang om een landelijk geldig overzicht te ontwikkelen voor de tegenwaarde van leerstraffen ten opzichte van uren werkstraf. Het openbaar ministerie zal in ieder geval haar bijdrage leveren aan het streefdoel om een jaarlijkse groei van taakstraffen van 10% in deze kabinetsperiode te realiseren.

Tenslotte zal een nieuwe landelijke richtlijn voor het politiesepot worden ingevoerd. Hierin wordt bepaald welke strafbare feiten, gepleegd door minderjarigen, aanleiding geven tot het opmaken en insturen van een proces-verbaal door de politie en bij welke strafbare feiten wordt volstaan met een summiere afdoening door de politie. Daarmee wordt in belangrijke mate de input van het justitiële apparaat bepaald. In de richtlijn worden procedures, waarbij reeds op het politiebureau (openbaar ministerie) beslissingen worden genomen, verwerkt. De doelstelling is de richtlijn in 1996 operationeel te laten zijn. Aan de implementatie ervan zal bijzondere aandacht worden besteed.

Het openbaar ministerie draagt mede verantwoordelijkheid voor de invulling en uitvoering van veiligheidsparagraaf in het convenant dat met de vier grote steden is afgesloten. In dat verband vervult het openbaar ministerie ook een belangrijke rol bij het maken van de nadere afspraken per grote stad op het terrein van de jeugdcriminaliteit. In dit convenant met de vier grote steden wordt substantieel aandacht gevraagd voor de preventie van jeugdcriminaliteit. Ter ondersteuning hiervan wordt met het openbaar ministerie in de vier grote gemeenten bij voorrang gewerkt aan de uitwerking van de contourennota «OM en preventie». Dat wil zeggen dat gestreefd wordt naar een betere afstemming en samenwerking tussen bestuurlijke preventie van (jeugd)criminaliteit en preventieve omspanningen door justitiële organisaties en de handhaving. Bindende factor zijn zgn. preventiefunctionarissen, die op de desbetreffende parketten zijn/worden aangesteld en ingewerkt.

Voor de versterking van de jeugdfunctie bij het openbaar ministerie en de parketten zal, uit de beschikbare middelen voor de reorganisatie van het openbaar ministerie, jaarlijks 3 miljoen gulden worden besteed.

3.8 Taakstraffen

De afgelopen jaren was uitbreiding van taakstraffen voor zowel jeugdigen als jong-volwassenen (18–24 jaar) een belangrijke beleidsprioriteit. Taakstraffen kunnen worden onderverdeeld in leer- en werkstraffen of een combinatie van beide.

Werkstraf

De uitvoering van de werkstraf is bij de uitvoeringsorganisaties, te weten de Stichting Reclassering Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming geconsolideerd. De toepassing van de werkstraf bij jeugdigen blijft, zij het minder explosief dan bij de meerderjarigen, stijgen met een percentage van tegen de 10%. In het kader van de uitvoering van de voorstellen van de commissie-Van Montfrans wordt gestreefd naar een verdere stijging van het aantal werkstraffen, al dan niet in combinatie met één of meer leerstraffen. De reclassering en de raad maken veelal gebruik van gezamenlijke projecten. De toenemende druk op projectplaatsen als gevolg van de explosieve groei die vooral bij meerderjarigen te zien was, had ook gevolgen voor de voor de plaatsingsmogelijkheden voor jeugdigen. Ter vergroting van de capaciteit zijn door de reclassering inmiddels speciale groepsprojecten opgezet bij het landschapsbeheer en bij gemeenten, waardoor de plaatsingsproblematiek op dit moment vrijwel is opgelost.

Leerstraf

De ontwikkeling van de leerstraffen loopt bij jeugdigen en jong-volwassenen uiteen. Enig verschil zal er altijd blijven bestaan, omdat 12-15 jarigen meestal niet in aanmerking komen voor zwaardere leerstraffen en wel voor een korte leerstraf; jong-volwassenen daarentegen komen niet in aanmerking voor alleen een korte leerstraf. Voorzover mogelijk wordt gestreefd naar vergelijkbare strafvormen voor jeugdigen en jongvolwassenen.

Bij de experimenten met taakstraffen voor *jeugdigen* is van meet af aan naast de ontwikkeling van de werkstraf ook die van de leerstraf ter hand genomen. Ook bij de leerstraffen streef ik naar een groei van de thans aangeboden vormen tot landelijke spreiding is bereikt. Daarnaast zullen zware leerstrafvormen voor jeugdigen worden uitgebreid, daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de ontwikkeling van leerstraffen voor jongvolwassenen. Er kan reeds gebruik gemaakt worden van de zogenaamde Dagtrainingscentra (DTC) van het Leger des Heils. In 1995 is begonnen met tijdelijke openstelling voor jeugdigen van dergelijke centra in 6 arrondissementen. Het streven is in 1995 30 plaatsingen van 16-17 jarigen te realiseren. In de jaren 1996 e.v. zal afhankelijk van de gebleken behoefte de capaciteit van DTC's ten behoeve van jeugdigen verder worden uitgebreid. De in paragraaf 3.2 genoemde harde kern projecten worden ook gebruikt in het kader van taakstraffen.

Voor *jongvolwassenen* kunnen in het kader van de uitvoering van de voorstellen van Montfrans gebruik worden gemaakt van de reeds ingezette ontwikkeling van leerstraffen. Inmiddels zijn 8 Dagtrainingscentra operationeel, 7 projecten stelselmatige daderaanpak, uiteenlopende varianten op het gebied van arbeidstraining en lokaal andere varianten. Prioriteit heeft op dit moment de stroomlijning van initiatieven en de verdere ontwikkeling van zware leerstraffen. Eind 1995 worden naar verwachting de intensieve leerstraf (combinatie van een werkstraf met één of meer leermodulen) en de leerstraf arbeidstraining in een aantal plaatsen ingevoerd. Op basis van de ervaringen en onderzoek wordt bezien of het wenselijk is bepaalde leerstrafvormen landelijk in te voeren.

Instream

Onder meer door het heenzendbeleid van het openbaar ministerie en een zekere terughoudendheid bij de zittende magistratuur macht ten aanzien van met name leerstraffen, wordt de beschikbare capaciteit van taakstraffen onvoldoende benut. Er zijn daarom pilots gestart waar, bij heenzending, de verdachte wordt verwezen naar de reclassering of de raad. Een andere mogelijkheid is dat een potentieel geschikte kandidaat voor een zware taakstraf vastgehouden wordt totdat de reclassering en raad betrokkene heeft bezocht.

Binnen het openbaar ministerie wordt het beleidsvoornemen onderzocht of het mogelijk is in plaats van korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (< 6 maanden), in principe alleen taakstraffen te vorderen: «taakstraf: ja,...tenzij». Voorlichting op zowel lokaal als landelijk niveau aan de zittende magistratuur blijft de komende tijd aandachtspunt. Het onlangs ingevoerde jeugdstrafrecht geeft de taakstraffen voor jeugdigen een wettelijke basis. Wellicht kan dit leiden tot vergroting van de toepassing. Onderzocht zal worden of door op korte termijn in te voeren regelgeving de toepassing van taakstraffen voor jong-volwassenen vergroot kan worden.

Nazorg en arbeidstoeleiding

Ter voorkoming van recidive is het van groot belang dat na de uitvoering van zware taakstraffen een natraject wordt uitgezet, waarin onder meer aandacht wordt besteed aan arbeidstoeleiding en/of scholing. In de meeste zware leerstraffen wordt hieraan ruim aandacht besteed. Van groot belang is verder de overdracht van jeugdigen aan de reclassering als de begeleiding na een taakstraf na het bereiken van de leeftijd van circa 17 jaar door moet lopen. In sommige arrondissementen wordt het DTC als voortraject voor het JWG erkend en kunnen de deelnemers doorstromen naar een JWG-plek. Verdere uitbreiding van natrajecten na de uitvoering van zware leerstraffen is van groot belang en zal de komende jaren prioriteit hebben. Daartoe zullen de uitvoeringsorganisaties in samenwerking met gemeentelijke overheden en instellingen op het gebied van arbeidstoeleiding e.d. inspanningen dienen te verrichten. Knelpunt daarbij is de toenemende concurrentie, onder andere vanuit de JWG, op projectplaatsen voor arbeidstoeleiding.

3.9 Uitbreiding en kwaliteitsverbetering justitiële jeugdinrichtingen

De justitiële jeugdinrichtingen vormen het onmisbare sluitstuk in een stelsel van maatregelen gericht op het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit. In de eerste plaats vormen zij een noodzakelijke voorziening om snel en adequaat te kunnen reageren in die gevallen waarin sprake is van ernstig en hardnekkig delinquent gedrag of waarin eerdere en minder zware vormen van justitieel ingrijpen onvoldoende resultaat boeken. In de tweede plaats bieden zij voor jongeren een hernieuwde en wellicht laatste kans om zich na verblijf alsnog een plaats in de maatschappij te verwerven. Stijging van de ernstige jeugdcriminaliteit en de verlenging van straf- en maatregelduur na invoering van het nieuwe jeugdstrafrecht leggen een zware druk op de beschikbare capaciteit. Als gevolg van de verharding van de jeugdcriminaliteit is er sprake van een toename van het aantal voorlopige hechtenissen, opgelegde straffen en strafrechtelijke behandelmaatregelen. Vooral het aantal strafrechtelijke behandelmaatregelen neemt de laatste jaren sterk toe. Het aantal jeugdigen die op grond van deze maatregel in een justitiële behandelinrichting verblijft op de totale populatie is tussen 1991 en 1994 verdubbeld van 10 naar 20%. De toenemende zwaarte van de problematiek in relatie tot de doelstelling van reïntegratie stelt steeds hogere eisen aan de inrichtingen op het punt van de uitvoering van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.

Capaciteit

In aanvulling op de uitbreidingen in het kader van CAP'96 is voorzien in verdere uitbreiding van het aantal plaatsen in justitiële jeugdinrichtingen vanaf 1996 met 170 plaatsen. Na realisering van de geplande uitbreidingen is er sprake van een totaal aantal plaatsen van 1375 ten opzichte van 677 plaatsen in 1989. De helft van de uitbreidingen is reeds geëffectueerd. Van de 170 plaatsen zullen er om en nabij 90 ten goede komen aan de opvangsector en 80 aan de behandelsector. Mede vanwege de wenselijkheid om de uitbreidingen snel te effectueren zullen deze zoveel mogelijk gerealiseerd worden in bestaande inrichtingen. De uitbreidingsplaatsen in de behandelinrichtingen zullen voornamelijk van gesloten aard zijn. Daarnaast zal een aantal plaatsen in zowel de opvang- als de behandelsector worden ingericht en benut als doorstroom- en terugkeerplaatsen in het kader van de laatste fase van verblijf.

Kwaliteit

Op basis van een door een projectgroep van departementsambtenaren en inrichtingsdirecteuren opgesteld rapport «Kwaliteitszorg» is een plan van aanpak voorbereid met als doel de justitiële jeugdinstellingen de komende jaren een kwaliteitsimpuls te geven. Met de uitvoering van het plan van aanpak zullen enkele jaren gemoeid zijn. De kwaliteitsimpuls heeft betrekking op drie hoofdonderdelen: de inrichting van de sector justitiële jeugdinstellingen en de benutting van de capaciteit, kwaliteitsverbetering van de uitvoering en instandhouding van de kwaliteit (kwaliteitsborging).

Centraal bij het eerste hoofdonderdeel staat de vormgeving van een centraal plaatsings- en selectiesysteem dat zal moeten gaan functioneren als een faciliterend instrument om jeugdigen in de meest geëigende instelling te kunnen plaatsen. Om zijn werk goed te kunnen doen moet de centrale selectiefunctionaris van de plaatsende instanties voldoende en afdoende informatie krijgen over de aangemelde jeugdigen, en moet hij kunnen beschikken over een goed inzicht in de aard van het aanbod van de afzonderlijke instellingen. Het werk van de centrale selectiefunctionaris levert bovendien beleidsinformatie op, waardoor verschuivingen in de problematiek van jeugdigen tijdig en flexibel kunnen worden vertaald in een daarbij behorend aanbod.

Daarnaast zal op diverse fronten worden gewerkt aan kwaliteitsverbetering van de tenuitvoerlegging van opvang en behandeling. Zo zal het behandelproces en de planning en organisatie daarvan in een pilot worden gesystematiseerd. Ook het dagprogramma zal zodanig moeten zijn ingericht dat jeugdigen zo veel mogelijk dát krijgen aangereikt wat hun kans op inpassing in de maatschappij ten goede komt. In dat verband zijn de aanbevelingen van belang die de commissie «Onderwijs in justitiële jeugdinstellingen» onlangs heeft gedaan aan de ministeries van Justitie en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over de plaats en de functie van onderwijs in justitiële jeugdinstellingen. Binnenkort zullen beide betrokken ministeries hierop een standpunt innemen. Aangezien de gedane voorstellen van groot belang zijn voor de invulling van het dagprogramma binnen de instellingen en daarmee voor de kwaliteit van de uitvoering, zal dit standpunt gevolgen hebben voor het implementatietraject van het project kwaliteitszorg.

Voorts zal, aanvullend op het werk van de onafhankelijke inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming en op het departementale toezicht, vorm gegeven worden aan een systeem van interinstitutionele toetsing van de geleverde kwaliteit door de instellingen zélf.

Gewerkt wordt aan een systeem van genormeerde budgettering voor de (rijks- en particuliere) instellingen op basis van geleverde zorgprogramma's.

Tenslotte zal met het oog op de speciaal preventieve functie van de onderhavige instellingen intensieve aandacht worden besteed aan de verslavingsproblematiek in instellingen. Daartoe zal door een onlangs ingestelde projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van instellingen, de verslavingszorg en de dienst Justitiële Instellingen een beleidskader verslavingsbeleid worden ontwikkeld dat richting moet geven aan in de loop van 1996 door de instellingen te treffen maatregelen terzake.

Jeugdwerkinrichtingen

Voor jeugdigen van 18 tot 23 jaar is begin 1994 het experiment jeugdwerkinrichtingen van start gegaan. Het experiment is bedoeld voor jongeren die, mede door het gemis van toereikende opvoeding, vorming en opleiding tot ernstig crimineel gedrag zijn vervallen. Eventueel kunnen ook jongeren van 16 en 17 jaar deelnemen indien zij zijn berecht op grond

van het volwassenenstrafrecht. Een voorwaarde voor deelname is dat de deelnemer zich bereid verklaart aan het gehele reïntegratietraject deel te nemen. Contra-indicaties zijn: het hebben van een ernstige verslavingsproblematiek of psychiatrisch ziektebeeld, dan wel het bestaan van maatschappelijke weerstand tegen deelname, door de aard van het delict opgeroepen. Doelstelling van het experiment is het bevorderen van de maatschappelijke integratie door middel van arbeidsgewenning en arbeidstoeleiding. Daarbij wordt aandacht besteed aan het bijbrengen van zelfdiscipline en sociale vaardigheden, het zelfstandig kunnen wonen en het opbouwen en onderhouden van sociale relaties. Het traject duurt in totaal 15 maanden waarvan het intramurale deel tenminste 9 maanden en maximaal een jaar duurt. Dit trajectonderdeel komt in de plaats van een gevangenisstraf van minimaal 6 maanden en maximaal 2 jaar. In deze zogeheten onderbouwfase, ligt de nadruk op (arbeids)disciplineren en arbeidsgewenning in bos- en heideprojecten. In Veenhuizen zijn hiervoor 20 plaatsen beschikbaar (De Rolpaal). Hierna volgt een bovenbouwfase waarin wordt gewerkt aan arbeidstoeleiding, in de vorm van een scholingstraject met perspectief op arbeid dan wel door middel van arbeidsinpassing door werkervaringsplaatsing en bemiddeling naar een reguliere baan. In de weekeinden verblijven de deelnemers thuis. Er zijn drie bovenbouwlocaties: Almelo, Hoorn en Rotterdam, met in totaal 20 plaatsen. De laatste – nazorg – fase wordt extramuraal uitgevoerd. De deelnemer woont zelfstandig en wordt intensief begeleid bij het wonen, werken of volgen van een opleiding.

Het experiment duurt drie jaar en zal na afloop, begin 1997 worden geëvalueerd. Het WODC doet onderzoek ter voorbereiding van deze evaluatie. Op grond hiervan zal ik beslissen over opheffen, instandhouden of uitbreiden van deze aanpak.

4. FINANCIËN

De uitvoering van het in de vorige hoofdstukken gepresenteerde activiteitenprogramma brengt aanzienlijke uitgaven met zich mee. Deze uitgaven worden gedekt uit de extra middelen die aan de Justitiebegroting zijn toegevoegd voor 1996 en volgende jaren.

Deze gelden zijn ter uitvoering van de prioriteiten uit het Regeerakkoord ten behoeve van «rechtshandhaving» (cluster II) en «jeugdzorg» (cluster IV).

Voorts is bij de begrotingsvoorbereiding 1996 door de Regering besloten om extra middelen in te zetten voor de uitbreiding van de celcapaciteit (CAP '98). Hiervan maakt de uitbreiding van de capaciteit in de jeugdinrichtingen integraal onderdeel uit.

Financieel overzicht

Bronnen: (bedragen in miljoenen guldens)

	1996	1997	1998	1999
RA-cluster II	3,0	3,0	3,0	3,0
RA-cluster IV	6,0	15,0	20,0	25,0
Budget CAP '98	14,0	21,4	30,0	32,5
Totaal	23,0	39,4	53,0	60,5

Bestemmingen: (bedragen in miljoenen guldens)¹

	1996	1997	1998	1999
- 19 jeugd-officieren	3,0	3,0	3,0	3,0
- jeugdreci./straf taken/ taakstraffen	6,0	15,0	20,0	25,0
- 90 opvang- en 80 behandel- plaatsen	14,0	21,4	30,0	32,5*
Totaal	23,0	39,4	53,0	60,5

* Daarnaast komen de volgende bedragen t.b.v. investeringen en onderhoud op de VROM/RGD-begroting ter beschikking:

	1996	1997	1998	1999
	27,0	21,4	14,0	0,7

¹ Deze cijfers dienen aan de hand van de projecten nader te worden verdeeld.