

Overlast door 12-minners

Een stevige aanpak

Minister van Justitie
Minister voor Jeugd en Gezin
Den Haag
12 september 2008

Inhoudsopgave

1. Inleiding en samenvatting.....	3
2. Om wie gaat het?.....	4
3. Om hoeveel kinderen gaat het?.....	8
4. Conclusies op basis van verkenningen.....	9
5. Specifieke maatregelen voor deze doelgroep.....	10
Het kennen van de doelgroep.....	10
Handelen zodra kinderen zich in openbare ruimten risicovol gedragen.....	10
Samenwerking politie en jeugdzorg bij risicovol gedrag van 12-minners.....	11
Nieuwe aanpak bij licht delictgedrag van 12-minners: de ouder staat centraal.....	13
Pilot intensieve samenwerking politie met jeugdzorg en Raad voor de Kinderbescherming bij 12-minners die (zwaarder) delictgedrag vertonen.....	14
Financiële maatregelen als ouders niet willen.....	14
6. Algemeen beleidskader gericht op preventie.....	16
Pak problemen zo vroeg mogelijk aan: wacht niet totdat het misgaat.....	16
Zorg voor gecoördineerde zorg in een gezin.....	16
Extra investeren in opvoedingsondersteuning.....	17
Privacy mag geen belemmering zijn.....	17
Wegwerken wachtlijsten jeugdzorg.....	18
Doorpakken als het nodig is: snelle inzet kinderschermingsmaatregelen...	18
7. Budgettaire aspecten.....	19
8. Tot slot	20

1. Inleiding en samenvatting

In het actieplan Overlast en Verloedering¹ kondigt het kabinet aan de aanpak van 12-minners onder de loep te nemen en op basis daarvan rond de zomer vast te stellen of het bestaande instrumentarium volstaat. Het kabinet doelt in het actieplan specifiek op jeugdigen beneden de 12 jaar die (ernstig) probleemgedrag vertonen.

Inmiddels is er het nodige verkennend onderzoek gedaan. Zo is bestaand binnen- en buitenlands onderzoek geïnventariseerd, hebben bilaterale gesprekken en expertmeetings plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de vier grote gemeenten (op 13 maart jl.), met gerenommeerde wetenschappers (op 19 juni jl.) en met vertegenwoordigers van gemeenten en uitvoeringsorganisaties (op 23 juni jl.) en hebben bewindslieden diverse werkbezoeken gebracht aan probleemwijken om er zelf te spreken met mensen die de problemen van de wijk kennen en weten 'wat werkt' (en wat juist niet werkt).

Alle informatie die op deze wijze verzameld werd, is richtinggevend voor de koers die wij met deze notitie willen inzetten om het (ernstig) probleemgedrag van 12-minners aan te pakken. De in de notitie aangekondigde nieuwe maatregelen zullen in de loop van dit jaar, in samenspraak met de betrokkenen, worden uitgewerkt in een plan van aanpak.

De notitie definieert eerst de doelgroep waarop zij zich specifiek richt, gevolgd door een beschrijving van (de beperkte) informatie over de omvang van de doelgroep.

Gebaseerd op de resultaten van de verkenning, beschrijft paragraaf 5 vervolgens welke nieuwe maatregelen wij specifiek voor (de ouders van) deze doelgroep wensen te nemen. Het gaat om het volgende pakket:

1. het geven van meer inzicht in de omvang en kenmerken van de doelgroep;
2. het vergroten van de mogelijkheid voor gezagsdragers om te kunnen handelen indien kinderen zich in openbare ruimten risicovol gedragen door zichzelf in risicovolle omstandigheden te brengen of ernstige problemen veroorzaken;
3. het uittesten en (na bewezen succes) invoeren van een stelsel van vanzelfsprekende samenwerking tussen politie en jeugdzorg waarin bij oplopende ernst van het gedrag de interventie ingrijpender wordt;
4. het invoeren van een (onder verantwoordelijkheid van Justitie uitgevoerde) aanpak in plaats van de huidige Stopreactie, gericht op de ouders van kinderen die in verband met een licht delict met de politie in contact zijn gekomen;
5. het starten van een pilot waarbij (zwaarder) delictgedrag van 12-minners onmiddellijk wordt gevolgd door actie in de zorgketen;
6. het onderzoeken van:
 - de mogelijkheid om de uitbetaling van de kinderbijslag op te schorten ingeval ouders zich zelfs binnen een dwangkader onttrekken aan de noodzakelijke hulpverlening én
 - de mogelijkheid tot het opleggen van een boete aan onwillende ouders.

¹ TK 2007 – 2008, 28 684, nr. 130

Met inzet van deze nieuwe maatregelen, in combinatie met maatregelen die in andere trajecten reeds zijn ingezet, willen wij de overlast door 12-minners stevig aanpakken, waar nodig in gedwongen kader. Landelijke invoering van de verwijksindex risicojongeren (VIR) in 2009, maakt dat mede mogelijk doordat de betrokken jeugdprofessionals via dit landelijk elektronisch systeem, al vanaf een vroeg moment met elkaar in contact worden gebracht. De aanpak focust vooral op het versterken van het opvoedingsklimaat van het kind. De in deze notitie opgenomen maatregelen zullen al naar gelang de ernst van de situatie en de omstandigheden van het kind en het gezin ingezet kunnen worden. De aanpak past derhalve binnen de persoonsgerichte benadering zoals die wordt gehanteerd bij de bestijding van overlast en jeugdcriminaliteit maar ook bij jeugdzorg en kinderbescherming.

Tijdens de expertmeetings over “aanpak 12-minners” werd, los van de specifieke maatregelen, ook bij de benadering van deze doelgroep nadrukkelijk aandacht gevraagd voor preventie en vroegtijdig ingrijpen teneinde problemen te voorkomen of ze snel op te lossen. Het kabinet heeft inmiddels initiatieven genomen die ook voor deze doelgroep relevant zijn. De belangrijkste trajecten waarom het hier gaat, worden in paragraaf 6 geschetst. Het gaat om:

- *Op de betrokken kinderen en hun gezinssituatie gerichte preventie: pak problemen zo vroeg mogelijk aan; wacht niet tot het mis gaat.*
Extra middelen voor opvoedingsondersteuning via een landelijk dekkend stelsel van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). Hulpverlening volgens het principe van Eén gezin, één plan. Ontwikkeling van effectieve opvoedcursussen, familietherapieën en oudercursussen en het verspreiden van kennis hierover.
- *Doorpakken als het nodig is: snelle inzet kinderbeschermingsmaatregelen*
Met het programma Beter Beschermd² heeft het Kabinet de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in het verbeteren van de kwaliteit van de jeugdbescherming. Om sneller te kunnen ingrijpen in een gezin wil het kabinet onder meer de gronden voor toepassing van kinderbeschermingsmaatregelen verruimen. Hierdoor wordt het gemakkelijker opvoedingsondersteuning dwingend op te leggen als de ouders ondersteuning bij de opvoeding op vrijwillige basis niet accepteren.
- *Wegwerken wachtlijsten jeugdzorg*
Benodigde hulp moet tijdig beschikbaar zijn. De Minister voor Jeugd en Gezin heeft met de provincies afspraken gemaakt die erop gericht zijn dat de wachtlijsten voor kinderen die langer dan 9 weken wachten, eind 2009 zijn weggewerkt.

De teksten in de kaders zijn ter toelichting bedoeld.

2. Om wie gaat het?

Het kabinet heeft met deze notitie kinderen op het oog die niet alleen zélf last hebben of krijgen van hun probleemgedrag - omdat hun gedrag blijkt geeft van problemen in de ontwikkeling van de kinderen in kwestie - maar van wie ook de samenleving veel last heeft vanwege de antisociale of delinquente gedragingen waarin het probleemgedrag van deze kinderen zich manifesteert. De kinderen om wie het hier gaat, maken dus enerzijds deel uit van de veel bredere groep kinderen die ernstige problemen bij het opgroeien ervaart en die dat

² zie onder andere TK 2007-2008, 31 001, nr. 37

niet of waarschijnlijk niet zelf kan oplossen. Anderzijds vormen zij binnen die bredere groep een verbijzondering omdat de gevolgen van hun probleemgedrag direct voelbaar zijn voor de hele woonomgeving in die zin dat zij delictgedrag vertonen, overlast veroorzaken of een groot risico lopen zulk gedrag te gaan vertonen.

Strafrechtelijke leeftijdsgrens

De strafrechtelijke leeftijdsgrens ligt in ons land bij twaalf jaar. Daardoor worden kinderen jonger dan twaalf jaar anders behandeld dan minderjarigen van twaalf jaar en ouder op wie het jeugdstrafrecht van toepassing is (art. 486 Wetboek van Strafvordering jo. art. 77a Wetboek van Strafrecht). De leeftijdsgrens van twaalf jaar wordt in Nederland in acht genomen omdat jonge kinderen cognitief en sociaal-emotioneel nog zodanig in ontwikkeling zijn dat van hen niet kan worden verwacht dat zij al in staat zijn de consequenties van hun gedrag in volle omvang te overzien. Om die reden worden zij dan ook nog niet ten volle verantwoordelijk gesteld voor hun daden. Hoewel er verschillende inzichten bestaan over de vraag vanaf welke leeftijd kinderen in morele zin wel voldoende zijn ontwikkeld om die verantwoordelijkheid te dragen, wordt deze leeftijd in het algemeen rond de twaalf jaar gelegd. In een aantal ons omringende West-Europese landen ligt de leeftijdsgrens hoger dan in ons land. Zo kennen Frankrijk, Duitsland, Denemarken en België leeftijdsgrenzen van respectievelijk 13, 14, 15 en 16 jaar. In het Verenigd Koninkrijk bestaat echter de mogelijkheid om kinderen al vanaf 10-jarige leeftijd strafrechtelijk te vervolgen. Tijdens de expertbijeenkomsten van 19 juni en 23 juni jl. met respectievelijk wetenschappers en uitvoeringsdeskundigen werd unaniem de conclusie getrokken dat de Nederlandse leeftijdsgrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid zeker niet verlaagd moet worden.

De leeftijd van de kinderen waarover het in deze brief gaat, zou als een belemmering in de mogelijkheden voor de aanpak kunnen worden ervaren omdat het strafrechtelijk arsenaal zoals de gedragsmaatregel e.d. niet voor hen beschikbaar is. Hun jeugdigheid biedt evenwel juist ook kansen. Naarmate de kinderen jonger zijn, blijken zij namelijk veel ontvankelijker dan oudere minderjarigen voor invloeden (factoren) die hen kunnen beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen. Juist in de eerste kinderjaren doen zich relatief veel mogelijkheden tot versterking van de beschermingsfactoren voor.

Beschermde factoren en risicofactoren³

De wetenschappelijke literatuur leert ons dat de ontwikkeling van antisociaal en delinquent gedrag bij kinderen wordt beïnvloed door een groot aantal factoren, die zowel gelegen zijn in de persoonlijkheid als in de omgeving van het kind. In de eerste jaren van het leven van een kind zijn het vooral de individuele en gezinsfactoren die de ontwikkeling beïnvloeden, later komen daar factoren bij die te maken hebben met leeftijdgenoten, school en buurt. Al deze factoren kunnen een risico vormen of juist bescherming bieden. Dat wil zeggen dat zaken als erfelijkheid, opvoedingsgedrag van ouders, binding met school en wijze van omgang met leeftijdsgenootjes het risico op een antisociale ontwikkeling kunnen vergroten dan wel dat ze daartegen juist een buffer kunnen vormen.

Uit wetenschappelijk inzicht blijkt dat:

- hoe hoger het aantal risicofactoren waaraan een kind wordt blootgesteld, des te groter de waarschijnlijkheid dat hij of zij zich ontwikkelt tot een serieuze misdadiger;
- hoe hoger het aantal beschermende factoren waarmee een kind te maken krijgt, des te waarschijnlijker is het dat die een buffer zullen vormen tegen de negatieve invloed van risicofactoren (bufferprincipe);
- beschermende factoren vooral in potentie aanwezig zijn tijdens de kinderjaren, terwijl het aantal potentiële risicofactoren van kindertijd tot adolescentie juist toeneemt;
- kinderen die al heel jong voortdurend probleemgedrag vertonen, ontwikkelen zich vaker dan 'late starters' tot chronische, ernstige en gewelddadige misdadigers.

³ Bron: prof. dr. J.M. Koot, Position Paper Ministerie van Justitie, 4 juni 2008

De meest invloedrijke beschermende factoren in de vroege kinderjaren zijn het gezin en de persoonlijke aanleg van het kind. Dit, in combinatie met de wetenschap dat op jonge leeftijd de invloed van potentiële beschermingsfactoren nog relatief groot is, maakt het - ook vanuit justitieel perspectief - aantrekkelijk om vooral in geval van jonge overlastgevende kinderen te investeren in het versterken van beschermend opvoedingsgedrag van de ouders. Immers de persoonlijke aanleg van het kind is een gegeven waar vervolgens zo goed mogelijk mee moet worden omgegaan door primair de ouders (eventueel daarbij geholpen door deskundigen). Het beschermend opvoedingsgedrag van de ouders moet bijvoorbeeld elementen bevatten als het uitoefenen van toezicht, het stellen van grenzen, positieve correctie, consequente disciplinerende ingrijpen indien kinderen op de verkeerde plaats met verkeerde vrienden omgaan. Dit is een werkwijze die uiteindelijk het meeste perspectief biedt voor de kinderen zelf (en hun ouders) én voor de samenleving. Dat neemt niet weg dat de samenleving vraagt dat ook op korte termijn al wordt opgetreden tegen probleemgedrag van 12-minners dat zich uit in overlastgevend, antisociaal of soms zelfs crimineel gedrag.

Niet alleen recent onderzoek naar prevalentie, ontstaan en preventie van antisociaal gedrag en delinquentie van én retrospectief onderzoek bij kinderen jonger dan 12 jaar levert ons bovenstaande inzichten. Ook kennis over de effecten van toegepaste interventies bij deze doelgroep in binnen- en, vooral, buitenland, bevestigt de werkzaamheid van de protectieve factoren in de gezinsstructuur of, als die zou ontbreken, van andere personen waarin het kind vertrouwen kan hebben en waarvan het kind een positieve stimulans ondervindt.

Voorbeelden van effectieve interventies

Tijdens de expertmeetings werd gewaarschuwd voor de inzet van goed bedoelde maar niet, of zelfs averechts, werkende interventies. Het is van belang te investeren in bewezen effectieve hulptrajecten. Effectieve methoden en trajecten worden beoordeeld door het NJI en de Erkenningscommissie Gedragsinterventies van Justitie. Op dit moment wordt er gewerkt aan het koppelen van deze twee databanken. Voorbeelden van zulke trajecten, die alle met inzet van hetzij Nederlands hetzij Amerikaans onderzoek effectief zijn bevonden en die in Nederland – thans meestal nog in pilotvorm – worden gebruikt, zijn: *Nurse Family-Partnership (NFP)*⁴

Het programma biedt door middel van huisbezoeken, ondersteuning aan (aanstaande) moeders met een eerste kind. In de praktijk gaat het vooral om moeders die alleenstaand zijn en/of een laag inkomen hebben en/of jonger zijn dan 19 jaar. Het programma heeft als algemeen doel het bevorderen van de gezondheid en ontwikkeling van kinderen in kwetsbare gezinnen. Daartoe richt het zich op vier terreinen: verbeteren van geboorteresultaten (zoals vroeggeboorte), voorkomen van kindermishandeling en –verwaarlozing, verbeteren van de levensloop van de moeder (vooral opleiding en werk) en het voorkomen van antisociaal gedrag van kinderen. Deze aanpak richt zich op preventie van problemen door te werken aan beschermende factoren.

*Parent Management Training Oregon (PMTO)*⁵

PMTO is bedoeld voor ouders van kinderen van 4 tot 12 jaar met zeer lastig gedrag.

De PMTO-trainer werkt met de ouders, want zij hebben de meeste kansen om het gedrag van hun kind bij te sturen en het nieuw gedrag aan te leren. De ouders wordt geleerd hoe zij grenzen kunnen stellen, hoe zij hun kind nieuw gedrag kunnen aanleren en hoe zij betrokken kunnen zijn bij het kind, onder andere door het te monitoren.

*Jeugd preventieprogramma (JPP)*⁶

De doelgroep van deze interventie is minderjarigen van 0 tot 18 jaar en hun opvoeders. Kenmerkend van het JPP is de praktische aanpak op acht leefgebieden: onderwijs, arbeid, financiën, huisvesting, politie/justitie, relaties en sociale omgeving, gezondheid en vrijetijdsbesteding. Met de opvoeders (en afhankelijk van de leeftijd ook met de jongere) wordt afgesproken welke praktische en haalbare doelen zij op deze leefgebieden willen realiseren. Indien de jongere in contact is geweest met de politie, wordt het traject uitgevoerd in samenwerking met de politie en binnen 48 uur na het politiecontact ingezet.

*Big Brothers Big Sisters (BBBS)*⁷

BBBS is gericht op kinderen en jongeren in de leeftijd van 4 tot 24 jaar die te maken hebben met één of meer problemen waarmee ze zelf niet uit de voeten kunnen en waarbij hun directe omgeving hen onvoldoende kan ondersteunen. BBBS biedt die ondersteuning vervolgens via een vrijwilliger die een vertrouwensrelatie met het kind opbouwt. Het uitgangspunt is de gedachte dat een stabiele volwassene een kwetsbaar kind zodanig kan stimuleren en positieve aandacht kan geven, dat het kind zich hierdoor positief ontwikkelt. Deze methode wordt ook wel empowerment genoemd en werkt bewezen beter dan het straffen van kinderen.

*Multisysteem Therapie (MST)*⁸

Multisysteem Therapie (MST) is een intensieve, ambulante behandelingsmethode gericht op jongeren met ernstig antisociaal en delinquent gedrag, die op het punt staan om uit huis geplaatst te worden. MST richt zich op alle risicofactoren die samenhangen met dit probleemgedrag. Door het sociale systeem rond een jongere te versterken in probleemoplossende en opvoedkundige vaardigheden wordt de jongere gestimuleerd zijn/haar gedrag te veranderen. De interventies die binnen MST worden ingezet richten zich vooral op ouders en andere sleutelfiguren uit de omgeving van de jongere, maar meestal wordt ook gewerkt aan het vergroten van vaardigheden van de jongere zelf, het functioneren op school en de omgang met prosociale leeftijdsgenoten. De behandelduur is gemiddeld 3 tot 5 maanden.

3. Om hoeveel kinderen gaat het?

Omdat de doelgroep (ernstig) overlastgevende of delictplegende 12-minners zich kenmerkt door probleemgedrag dat door de woonomgeving als storend wordt ervaren en daardoor snel de aandacht trekt, lijkt juist deze categorie problematische kinderen relatief eenvoudig traceerbaar in vergelijking tot kinderen die problemen hebben die zich niet of minder opvallend publiekelijk manifesteren. Toch blijken geen betrouwbare cijfers voorhanden te zijn

⁴ <http://www.voorzorg.info/> (vermeld in databank NJI)

⁵ <http://www.pmt.o.nl/page.php?13> (in voorbereiding voor beoordeling door NJI)

⁶ <http://www.collegio.nl/productgroep/dienstfiles.asp?id=47> (in voorbereiding voor beoordeling door NJI)

⁷ <http://www.bbbs-rotterdam.nl/BBBSR.html> (vermeld in databank NJI)

⁸ vermeld in databank NJI: www.nji.nl/eCache/DEF/1/08/918.html

over het aantal kinderen dat behoort tot deze categorie probleemkinderen. Er is slechts beperkte informatie beschikbaar van het vóórkomen van ernstig overlastgevend en crimineel gedrag bij 12-minners. Deze leent zich bovendien niet voor vertaling naar algemene en betrouwbare cijfers vanwege de pluriforme wijze van registratie, gebruik van verschillende definities en/of de beperkte omvang van de groep.

Om welke aantallen gaat het?

In de afgelopen maanden hebben vooral de cijfers uit een reeds in 2006 door het WODC uitgevoerd selfreport-onderzoek⁹ de aandacht getrokken. Dit onderzoek is gehouden onder een groep van 1460 jongeren in de leeftijd van 10-17 jaar. Hieruit bleek dat 1/3 van de ondervraagde kinderen van 10 en 11 jaar oud zelf aangaf in het afgelopen jaar een delict te hebben gepleegd. Tijdens een in april 2008 door wetenschappers georganiseerd congres inzake de 12-minproblematiek ("Tomorrow's Criminals") werden deze cijfers gebruikt als basis voor een inschatting van de totale groep criminele 12-minners in ons land. Tijdens het congres noemden sommigen cijfers tot wel 130.000 'criminele' kinderen in Nederland op basis van extrapolatie van de selfreport-cijfers. De Minister van Justitie heeft in zijn brief van 19 mei jl.¹⁰ deze cijfers nadrukkelijk genuanceerd. De delicten betroffen voor het merendeel lichte ('kattenkwaad') en veel voorkomende feiten. Het is in ieder geval niet juist om deze hele groep kinderen 'crimineel' te noemen. Het aantal kinderen in de leeftijdscategorie 10 en 11 jaar dat ernstiger of diverse (ernstige) delicten heeft gepleegd, betreft ongeveer 3% van de onderzochte groep. Dat waren in het selfreport onderzoek 10 kinderen. Extrapolatie van bovengenoemde percentages naar de totale groep, is daarom zeer riskant, vooral vanwege het geringe absolute aantal kinderen uit het onderzoek.

Naast kennisneming van de gegevens uit het selfreport-onderzoek hebben wij navraag gedaan naar beschikbare politiecijfers inzake verdachte 12-minners. In 2006 blijken in HKS in totaal 1221 12-minners te zijn geregistreerd. Dit betrof 497 lichte gevallen (Stopwaardig) en 724 zwaardere (meer dan Stopwaardige) gevallen. Echter: vanwege het feit dat 12-minners strafrechtelijk niet vervolgbaar zijn, registreert de politie hen (nog) niet consequent en uniform. De beschikbare cijfers kunnen om die reden niet als betrouwbaar en volledig worden aangemerkt. Desgevraagd geeft de politie aan op basis van nadere bestudering van de cijfers, in te schatten dat "slechts" 25% van de daadwerkelijk gepleegde lichte delicten wordt geregistreerd in HKS. Voor de zwaardere delicten ligt dit naar schatting op 50%.

Vervolgens is aan de G-4 verzocht na te gaan wat in hun gemeenten bekend is over aantallen. De daarop ontvangen cijfers over het aantal in 2007 geregistreerde verdachte 12-minners varieerden van 86 tot 364 per gemeente. Deze aantallen wijken niet alleen onderling sterk af maar wijken ook af van de in het selfreport-onderzoek gevonden aantallen. Echter, een vergelijking van de resultaten is derhalve niet mogelijk, al is het alleen maar omdat het zeer uiteenlopende typen databronnen betreft.

4. Conclusies op basis van de verkenning

Over de omvang van de groep is te weinig bekend. Daarin willen wij meer inzicht hebben. Onderzoek moet het mogelijk maken niet alleen meer te zeggen over de omvang, maar ook meer over kenmerken van deze kinderen en gezinnen. Dat neemt niet weg dat ook al met de huidige kennis van de doelgroep en ongeacht de omvang, onze specifieke aandacht moet uitgaan naar deze kinderen en – vooral – naar hun ouders om te voorkomen dat ze in een neerwaartse spiraal terecht komen die leidt tot destructief gedrag.

Helder is dat bij de aanpak van 12-minners die (ernstig) probleemgedrag vertonen waarvan ook hun woonomgeving hinder ondervindt, de aandacht veel meer op de ouders moet worden gericht. Ouders, of andere volwassenen die verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van de desbetreffende kinderen, dienen zo vroeg mogelijk ervan doordrongen te zijn hoe belangrijk de thuissituatie is voor de ontwikkeling van hun kinderen. Hoe eerder de meest directe

⁹ Van der Laan & Blom, 2006: Jeugddelinquentie: risico's en bescherming

¹⁰ TK 2007-2008, 28 684, nr. 148

omgeving van het kind enerzijds bescherming en veiligheid biedt en anderzijds corrigerend optreedt, hoe groter het effect en hoe groter de beschermende buffer tegen risico's waarmee het kind op latere leeftijd in aanraking komt.

Uit deze benadering vloeit voort dat de 'aanpak van 12-minners' niet gebaat is bij interventies die geënt zijn (of vooruitlopen) op strafrechtelijk ingrijpen omdat het accent daarmee vooral op het kind zelf als 'dader' zou komen te liggen en omdat dergelijke interventies onvoldoende rekening houden met het bovenstaande gegeven dat juist het opvoedingsklimaat dient te veranderen. Een neerwaartse bijstelling van de leeftijdsgrens van het jeugdstrafrecht is voor ons dan ook niet aan de orde. (Dat wil overigens niet zeggen dat verzamelde gegevens uit de periode vóór het twaalfde jaar, niet betrokken zouden mogen worden in het geval het kind in crimineel gedrag blijft vervallen en na het twaalfde jaar strafrechtelijk vervolgd wordt.)

Dit betekent dat de interventies die zich op deze doelgroep richten, primair de opvoedcapaciteiten moeten verstevigen van de ouders of andere opvoeders die de verantwoordelijkheid voor het kind dragen. Dat zal in drie fasen gebeuren:

1. eerst zullen de opvoeders vanzelfsprekend de gelegenheid moeten krijgen de opvoeding van het kind aan te passen,
2. waarbij zij deskundige ondersteuning kunnen krijgen als zij er zelf niet goed uit komen. Indien zij niet in staat of bereid zijn zich aan te passen of te laten ondersteunen door vrijwillig hulpaanbod terwijl dat wel aangewezen is, dan zullen zij duidelijk te verstaan krijgen dat zij toch medewerking moeten verlenen omdat, als de situatie niet binnen afzienbare tijd verandert, ten slotte ..
3. het traject richting de rechter wordt ingezet om te beoordelen of het dwangmiddel van de kindbescherming – in alle beschikbare gradaties – soelaas kan bieden.

Het doorlopen van deze fasen zal, afhankelijk van de situatie, relatief snel plaatsvinden. Hoe problematischer de gezinssituatie is, hoe minder lang mag worden afgewacht of de hulp in het vrijwillige kader alsnog zal worden aanvaard en voldoende effect sorteert.

Bij de doelgroep waarover deze notitie handelt, dient de aanpak er bovendien op gericht te zijn dat óók de directe woonomgeving van de kinderen beschermt wordt tegen de gevolgen van het problematisch gedrag van deze kinderen.

5. Specifieke maatregelen voor deze doelgroep

5.1. Het kennen van de doelgroep.

Aangezien op basis van het beschikbare informatiemateriaal geen betrouwbare inschatting te maken valt van het aantal 12-minners dat delicten pleegt, nemen we diverse initiatieven om daarvan een beter beeld te krijgen.

Wij hebben het WODC verzocht de eerstvolgende editie van de Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit uit te breiden met een representatieve groep 12-minners (kinderen van 10 en 11 jaar¹¹). In het kader van deze Monitor wordt jongeren onder meer gevraagd naar aard en frequentie van hun (eventuele) delictgedrag. Het eerstvolgende onderzoek in deze cyclus staat gepland voor 2010.

¹¹ Kinderen van deze leeftijdscategorie kunnen op dezelfde manier bevestigd worden als kinderen van 12 jaar en ouder. Voor onderzoek bij nog jongere kinderen zou geen gebruik meer kunnen worden gemaakt van de onderzoeksmethode van de Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit.

Een momentopname, zoals bij het selfreport-onderzoek van het WODC, is vanzelfsprekend nuttig om meer te weten te komen over omvang en kenmerken van de doelgroep. Maar dergelijk onderzoek volstaat niet. Een goede registratie en screening van de kinderen die al in beeld zijn bij de politie heeft de hoogste prioriteit omdat deze kinderen al signalen 'dat het niet goed met hen gaat' hebben afgegeven. Daarmee moet dan ook snel gehandeld worden om een grotere bedreiging van de opvoeding (en de samenleving) te voorkomen. Het project Vroegtijdig Ingrijpen van het programma Aanpak jeugdcriminaliteit is daarom gestart met een traject dat ertoe leidt dat in 2009 landelijk kan worden begonnen met eenduidige registratie van 12-minners met politiecontacten.

Daarnaast wil dit project in 2009 ook een landelijk signaleringsinstrument invoeren voor 12-minners die op enigerlei wijze met de politie in contact zijn gekomen, bijvoorbeeld als getuige, verdachte of slachtoffer. Voor deze kinderen moet zo snel mogelijk een risicotaxatie worden gemaakt om te kunnen inschatten of zij een verhoogd risico lopen om probleemgedrag te ontwikkelen. Daarvoor zijn niet alleen de gegevens over het kind zelf interessant, maar ook over hun woonadres en de gezinsleden op datzelfde woonadres. Het politiekorps Gelderland-Midden heeft reeds een signaleringsinstrument (ProKid) ontwikkeld. Met behulp van de informatie in dat systeem kan op elk gewenst moment een risicotaxatie worden gemaakt. In het project Vroegtijdig Ingrijpen wordt onder andere onderzocht of dit systeem geschikt te maken is voor landelijke toepassing.

5.2. Handelen zodra kinderen zich in openbare ruimten risicovol gedragen

Gemeenten die - in bepaalde wijken of straten - te maken hebben met kinderen die door hun gedrag problemen veroorzaken op straat, willen daar terecht iets aan doen. Wij willen hen daarbij ondersteunen door maatregelen mogelijk te maken die inzetbaar zijn juist bij de categorie kinderen die strafrechtelijk nog niet aansprakelijk gesteld kan worden. Dit doen wij met het oog op het tegengaan van overlast en delictgedrag, maar vooral ook om, in het belang van het kind zelf, in te kunnen grijpen in het negatieve ontwikkelingsproces dat zo'n kind doorloopt. Het hoeft natuurlijk niet zo te zijn dat een kind dat veel op straat rondhangt en zich met dubieuze vrienden ophoudt, zelf het slechte pad op gaat. Maar de risicovolle omstandigheden waarin dit kind zich begeeft, vergroten wel die kans.

Praktijkervaringen

Uit de ervaringen van bijvoorbeeld Rotterdam en Utrecht is gebleken dat op verschillende manieren goede resultaten te bereiken zijn met het aanspreken en thuisbrengen van jonge kinderen die zich in risicovolle situaties bevinden (vanwege het tijdstip waarop of de plaats waar zij zich bevinden of vanwege het gedrag dat zij op straat vertonen). Meestal zal het de politie zijn die kinderen aanspreekt op hun gedrag in de openbare ruimte of op het gevaar dat er voor hen bestaat indien zij zich bijvoorbeeld nog laat en in gezelschap van andere, als crimineel of overlastgevend bekend staande, jongeren op straat bevinden. In Utrecht zijn het evenwel de door de gemeente ingehuurd straatcoaches die deze kinderen terecht wijzen en naar huis sturen of begeleiden en vervolgens de ouder(s) aanspreken.

Zonder enig nader wettelijk voorschrift kan het echter moeilijk zijn om op te treden tegen de kinderen in kwestie (en hun ouders), indien zij zich niets gelegen laten liggen aan de aanwijzingen van de gezagsdragers of de namens de gezagsdragers optredende ambtenaren. Met een wettelijke bepaling kan de bevoegdheid worden gecreëerd die nodig is om óók in zulke situaties dwingend en met meer gezag op te treden. Bovendien biedt dit de mogelijkheid om, indien een gemeente ervoor kiest op te treden tegen jongeren die veel in

risicovolle omstandigheden op straat rondhangen, om vervolgens te handelen op basis van landelijk gelijkluidende bevoegdheden.

Het doel van een aanvullende (wettelijke) maatregel op de bestaande, zou evenwel, zoals hiervoor al gesteld, niet alleen zijn om kinderen van straat te halen indien zij zich daar in risicovolle omstandigheden bevinden. Zo'n maatregel moet er vervolgens ook toe leiden dat de hulpverlening aan het desbetreffende gezin snel op gang komt of dat, indien al hulp in het gezin aanwezig maar onvoldoende effectief is, een traject wordt gestart richting de kindbescherming. Dat geldt bijvoorbeeld voor die gezinnen waarin de opvoeders of andere gezinsgenoten een bedreiging vormen voor de ontwikkeling van deze jonge kinderen doordat zij zich bijvoorbeeld met strafbare feiten inlaten. Het gaat hier dus om een vorm van drang in de aanloop naar dwangmaatregelen in het kader van de kindbescherming en is bedoeld om, naast het terugdringen van overlast, hulpverlening aan kind en ouders of andere opvoeders te starten of te intensiveren.

5.3. Samenwerking politie en jeugdzorg bij risicovol gedrag van 12-minners

In paragraaf 5.2. gaat het er om het moment waarop kinderen in risicovolle situaties in de publieke ruimte worden aangetroffen, te benutten om in contact te komen met het kind en de opvoeder(s). Het vervolg op deze activiteit mag niet aan het toeval overgelaten worden; het contact moet een vervolg krijgen, tenzij uit alles blijkt dat er geen reden tot zorg is. Dat vervolg impliceert onder meer en vooral een goede samenwerking tussen politie (of andere namens de gezagsdrager optredende ambtenaar) en de hulpverlening.

Een voorbeeld van een goed initiatief in dat verband is de overeenkomst tussen de Strategische Beleidsgroep Jeugd van de politie en de MOgroep Jeugdzorg. Het betreft een in 2007 in werking getreden samenwerkingsovereenkomst waarbij de politie en de bureaus jeugdzorg afspreken hoe de overdracht plaatsvindt van door de politie gesignaleerde probleemkinderen richting jeugdzorg. Toch sorteert deze overeenkomst niet overal het gewenste effect. Wij willen daarom een impuls geven aan een grotere samenhang tussen openbare orde en veiligheid enerzijds en hulpverlening anderzijds. Indachtig de motie van 19 juni jl. van het Kamerlid Çörüz¹² die de Kamer op 24 juni jl. heeft aanvaard, zien wij een stelsel voor ons dat als volgt vorm krijgt:

1. Eerste keer aantreffen 12-minner in risicovolle omstandigheden

- Agent/straatcoach **brenkt jongere thuis** dan wel op een andere (veilige) plaats indien het niet mogelijk is het kind bij de ouder(s) te brengen. Hij waarschuwt de ouder beter op het kind te letten, wijst op de ernst van de situatie, informeert hem/haar over hetgeen bij de volgende bullits staat en over andere consequenties als overlast/strafbare feiten zich weer voordoen. Het gaat hier om een verantwoordelijke activiteit die eisen stelt aan het professionele inschattingsvermogen van de ambtenaar in kwestie.
- Agent/straatcoach doet hiervan **altijd** een melding in de Verwijsindex (VIR) om na te gaan of er ook anderszins zorgen zijn om het kind.
- Indien er ook door andere instanties al een melding is gedaan in de VIR: **altijd contact** leggen met andere melder, en bepalen welke actie gewenst is, conform de sluitende samenwerkingsafspraken die daarover op gemeentelijk niveau gemaakt zijn.

¹² TK 2007-2008, 28 684, nr. 157

- Het is aan de gemeente, politie en andere betrokken partijen om aan de hand van de lokale situatie te bepalen op welke wijze die verdere zorg vorm krijgt en op welke wijze de relatie met onderwijs, veiligheidshuis, Bureau jeugdzorg (BJZ) gelegd wordt. Zo kan het zinvol zijn om een **speciaal team 12-min/overlast op te richten** met veel contacten en korte lijnen met gemeenten/politie/school/ZAT.

2. Herhaling van aantreffen 12-minner in risicovolle omstandigheden

- Agent/straatcoach brengt jongere thuis en doet opnieuw **melding in de VIR**.
- Afhankelijk van de afspraken die daarover lokaal gemaakt zijn, neemt de medewerker van het CJG dan wel BJZ **altijd contact op met het betreffende gezin, bij voorkeur via een huisbezoek** met als doel om tot gezinsaanpak te komen:
 - a. Ouders werken vrijwillig mee: CJG/BJZ bekijkt welke aanpak geschikt is en regelt dit met gemeente dan wel gaat over tot indicatie voor **intensieve gezinsaanpak**.
 - b. Ouders willen/kunnen niet meewerken en de situatie is onveilig: **BJZ zet procedure tot ondertoezichtstelling** in gang om ouders te dwingen opvoedingsondersteuning te accepteren, dan wel om kind uit huis te plaatsen (zie paragraaf 6.6).
- Bij onverschillige ouders kan een financiële prikkel worden ingezet (zie hierna onderdeel 5.6)
- Geschikt zorgaanbod staat in de databank effectieve interventies jeugdzorg Provincies en gemeenten kopen dit soort zorgaanbod in.

3. Crisis, direct gevaar voor anderen

- Agent/straatcoach brengt jongere naar huis of, indien dat niet mogelijk of wenselijk is, naar een (andere) veilige plaats en schakelt **altijd** direct BJZ in.
- BJZ gaat **altijd** op huisbezoek met als doel te komen tot een intensieve aanpak, eventueel met inzet van het gedwongen kader (ondertoezichtstelling, uithuisplaatsing, gezagsbeëindiging).
- BJZ (dan wel Raad voor de Kinderbescherming) onderzoekt **altijd** de consequenties voor de andere kinderen uit het gezin.

Van belang is dat de grootst mogelijk zekerheid wordt gegeven dat (ouders van) kinderen die vanwege hun niet te tolereren gedrag door de politie worden gesignaleerd, een snelle en adequate reactie kunnen verwachten. De vrijblijvendheid voor de ouders om mee te werken wordt hiermee eveneens ondervangen omdat het systeem ook - of juist dan - doorgaat als de ouders zich niet zichtbaar iets gelegen laten liggen aan het gedrag van hun kind. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit het niet verschijnen om met een professional te overleggen hoe het kind het beste in de gaten kan worden gehouden en kan worden gecorrigeerd.

Dit systeem staat of valt vanzelfsprekend met een goede organisatie. Wij zijn dan ook voornemens dit samen met enkele grote gemeenten en de in dit systeem participerende organisaties nader uit te werken, met betrokkenheid van VNG en IPO.

5.4. Nieuwe aanpak bij licht delictgedrag van 12-minners: de ouder staat centraal

De justitiële Stopreactie is in 2001 landelijk ingevoerd. Het is gestart als een aanbod aan ouders van kinderen onder de twaalf jaar die zich schuldig hebben gemaakt aan een licht strafbaar feit en heeft tot doel kinderen (en hun ouders) duidelijk te maken dat strafbaar gedrag ontoelaatbaar is. Ook dient het om ouders te ondersteunen in hun reactie op het corrigeren en voorkomen van dit delictgedrag van hun kind. Inmiddels is echter gebleken dat

de Stopinterventie in de praktijk vooral de rol van de ouders overneemt in plaats van deze te versterken. De ouders blijven als gevolg daarvan teveel afzijdig en de medewerkers van Stop gaan vooral zelf met het kind aan de slag. Tijdens een bijeenkomst met wetenschappers over de aanpak van 12-minners werd unaniem geadviseerd om niet langer in te zetten op deze vorm van ondersteuning, daar deze in de huidige vorm onvoldoende mogelijkheden biedt op het tot stand brengen van structurele veranderingen in de opvoeding en dus niet echt zoden aan de dijk zet.

In lijn met de wetenschap dat het juist voor deze leeftijdscategorie belangrijk is dat de ouders voldoende opvoedingsvaardigheden hebben om het kind te helpen op het rechte pad te blijven, is het nodig de huidige Stopreactie te vervangen door een aanpak die zich op de ouders richt (en niet rechtstreeks op het kind).

Deze aanpak zal zich richten op de ouders van jonge kinderen die een licht delict hebben gepleegd en zal onder verantwoordelijkheid van Justitie worden uitgevoerd. De essentie van die aanpak bestaat er uit dat zo spoedig mogelijk nadat door de politie melding is gedaan van een licht delict gepleegd door een 12-minner, de ouders op een actieve manier worden benaderd door de organisatie die daarvoor van Justitie de opdracht zal krijgen. De politie doet de bedoelde melding dan ook bij die organisatie, gelijktijdig met de melding in de VIR.

Ouders zullen vervolgens worden aangesproken op hun opvoedingsverantwoordelijkheid. De interventie door de medewerker van bedoelde organisatie is vooral bedoeld om na te gaan of zij die verantwoordelijkheid in voldoende mate nemen en kunnen blijven nemen. Het gaat er om dat de medewerker in het contact met de ouders vaststelt of ouders kunnen laten zien dat ze hun kind voldoende controleren en corrigeren op een manier die de ontwikkeling ten goede komt. De medewerker stelt zichzelf en de ouders de vraag of bijsturing van de opvoedingsvaardigheden van de ouders nodig dan wel wenselijk is. Indien de medewerker intensievere ondersteuning nodig acht, dan treedt het in paragraaf 5.3 onder punt 2 beschreven scenario in werking:

- Afhankelijk van de lokale afspraken meldt de organisatie bij CJG dan wel BJZ
- Afhankelijk van de lokale afspraken, neemt de medewerker van CJG dan wel BJZ **altijd contact op met het betreffende gezin, bij voorkeur via een huisbezoek** waarbij het doel vooral is om tot gezinsaanpak te komen:
 - a. Ouders werken vrijwillig mee: CJG/BJZ bekijkt welke aanpak geschikt is en regelt dit met gemeente dan wel gaat over tot indicatie voor **intensieve gezinsaanpak**.
 - b. Ouders willen/kunnen niet meerwerken en de situatie is onveilig: **BJZ zet procedure tot ondertoezichtstelling** in gang om ouders te dwingen tot gezinsaanpak, dan wel om kind uit huis te plaatsen.
- Bij onverschillige ouders kan financiële prikkel ingezet worden (zie hierna onderdeel 5.6)
- Geschikt zorgaanbod staat in de databank effectieve interventies jeugdzorg Provincies en gemeenten kopen dit soort zorgaanbod in.

De nieuwe aanpak, die in de loop van 2009 gereed zal zijn, richt zich dus vooral op een actieve benadering van ouders die normaal wellicht in dit vroege stadium van probleemgedrag van het kind buiten beeld van de jeugdzorg blijven maar die misschien met enige hulp de opvoeding weer volledig op de rails krijgen. Ouders – en kind – weten daarmee ook dat ze in beeld zijn. Verder zullen er natuurlijk ook ouders zijn waarvan onmiddellijk blijkt dat zij de situatie prima zelf aan kunnen én ouders – of kinderen – die al bekend zijn bij jeugdzorg en

waarvan het goed is als de betrokken hulpverleners weten welk (nieuw) probleem zich heeft voorgedaan.

5.5. Pilot intensieve samenwerking politie met jeugdzorg en Raad voor de Kinderbescherming bij 12-minners die (zwaarder) delictgedrag vertonen.

Waar de politie 12-minners signaleert die aantoonbaar dreigen af te wijken van het rechte pad, moet meteen gehandeld worden in een rechtstreekse relatie tussen politie en jeugdzorg of Raad voor de Kinderbescherming. In het Veiligheidshuis kan die verbinding goed tot stand komen.

In Amsterdam West start binnenkort een pilot met als doel om sneller en effectiever in te grijpen als jongeren crimineel gedrag vertonen. De pilot heeft daarbij vooral het oog op jongeren tussen de 12 en 18 jaar maar wil ook kinderen die jonger zijn dan 12 jaar in de pilot betrekken. De pilot beoogt een snelle reactie te geven op het strafbare feit en legt voor jongeren tussen de 12 en 18 jaar de nadruk op een combinatie van zorg en straf in gedwongen kader (gedacht moet worden aan de inzet van de maatregel Hulp & Steun en aan inzet van de gedragsbeïnvloedende maatregel) maar maakt ook een verbinding met het civielrechtelijk zorgcircuit. Dit laatste is vooral relevant voor 12-minners die vanwege hun zorgwekkend gedrag vanuit veiligheidsperspectief in het Veiligheidshuis (in de pilot: de ketenunit) worden besproken maar die vanwege hun leeftijd niet voor het strafrechtelijke pakket van straf en zorg in aanmerking komen. Deze kinderen zullen via de ketenunit zo snel mogelijk hulp in civielrechtelijk kader moeten krijgen om verdere bedreiging van de opvoeding te voorkomen. Bureau jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming krijgen in de pilot dan ook een belangrijke rol. Voor hen is de ketenunit immers een vindplaats van jongeren die hulp en mogelijk een beschermingsmaatregel nodig hebben. Daarom zal in de pilot een adequate koppeling gemaakt worden met het nieuwe¹³ Casus Overleg Bescherming, waarin het bureau jeugdzorg en de Raad voor Kinderbescherming samen optrekken bij het beoordelen van de noodzaak van jeugdbescherming.

Mede op basis van de bevindingen in deze pilot, zal landelijk de structurele samenwerking worden geregeld tussen signalering in een strafrechtelijk en hulpverlening in een civielrechtelijk kader.

5.6. Financiële maatregelen als ouders niet willen

Bij de maatregelen zoals hierboven beschreven, ligt het accent op het aanspreken van de ouders en waar nodig het ontwikkelen (eventueel onder dwang) van de opvoedingsvaardigheden van de ouders.

Hoewel een ondertoezichtstelling een dwangkader is voor ouders (en kind) waarbinnen zij niet de vrijheid hebben zich aan de noodzakelijke hulpverlening te onttrekken, komt het voor dat ouders zich feitelijk toch aan het hulpaanbod proberen te onttrekken. De gezinsvoogdijwerker kan dan een officiële aanwijzing geven waarin staat welke instructies van de gezinsvoogdijwerker de ouders behoren op te volgen. In het wetsvoorstel Herziening kindbeschermingsmaatregelen is de mogelijkheid opgenomen dat de gezinsvoogdijwerker de aanwijzing aan de rechter voorlegt ter bekrachtiging, indien de ouders nog steeds geen

¹³ zie paragraaf 6.6. voor maatregelen in het kader van het programma Beter Beschermd.

gevolg geven aan de instructies. De kinderrechter kan, tegelijk met de bekrachtiging of later, een dwangmiddel (geldboete of gijzeling) opleggen voor het niet opvolgen van de aanwijzing.

Het kabinet zal verder nog de volgende mogelijkheid met financieel karakter nader onderzoeken:

Wij willen nagaan of het schorsen van het uitbetalen van de kinderbijslag een werkbare, toe te voegen optie is in zulke gevallen. De uitkering blijft in dat geval wel beschikbaar voor het gezin, maar de uitbetaling kan worden opgeschort totdat aan bepaalde, voor de opvoeding van het kind belangrijke voorwaarden is voldaan. Deze maatregel kan nuttig zijn in een oplopende reeks van vrijwillig, via drang naar dwang met, uiteindelijk, de inzet van sanctiemiddelen.¹⁴ Dit neemt niet weg dat, indien de situatie zodanig is dat inzet van deze sanctiemogelijkheden overwogen moet worden, de veronderstelling gerechtvaardigd is dat het leerproces van de opvoeders dermate moeizaam verloopt, dat het kind wellicht het beste af is in een andere opvoedingsomgeving en uit huis moet worden geplaatst en dat uiteindelijk het gezag van de ouders zal eindigen.

Overigens willen wij ook nog nagaan of wellicht ook nog een boete, op te leggen aan ouders die, ondanks waarschuwingen zoals in paragraaf 5.3. weergegeven, hun verantwoordelijkheid niet nemen, een zinvol aanvullend instrument kan zijn in de drangfase.

De maatregelen nog eens op een rij:

Samenvattend bevat de beleidsimpuls voor de aanpak van 12-minners die overlast veroorzaken en/of delicten plegen, de volgende maatregelen:

- a. Het genereren van meer inzicht in de omvang en kenmerken van de doelgroep;
- b. Het vergroten van de mogelijkheid voor gezagsdragers om te kunnen handelen indien kinderen zich in openbare ruimten risicovol gedragen door zichzelf in risicovolle omstandigheden te brengen of overlast te veroorzaken;
- c. Het uittesten en (na bewezen succes) invoeren van een stelsel van vanzelfsprekende samenwerking tussen politie en jeugdzorg waarin bij oplopende ernst van het gedrag de interventie ingrijpender wordt;
- d. Het invoeren van een nieuwe aanpak in plaats van de huidige Stopreactie, gericht op de ouders van kinderen die in verband met licht delictgedrag met de politie in contact zijn gekomen;
- e. Het starten van een pilot waarbij (zwaarder) delictgedrag van 12-minners onmiddellijk wordt gevolgd door actie in de zorgketen;
- f. Het onderzoeken van:
 - de mogelijkheid om de uitbetaling van de kinderbijslag op te schorten ingeval ouders zich zelfs binnen een dwangkader onttrekken aan de noodzakelijke hulpverlening én
 - de mogelijkheid tot het opleggen van een boete aan onwillende ouders.

6. Algemeen beleidskader gericht op preventie

Tijdens de expertmeetings over “aanpak 12-minners” werd, los van de specifieke maatregelen, óók voor deze doelgroep nadruk gelegd op preventie en vroegtijdig ingrijpen

¹⁴ Aangezien deze maatregel gekoppeld wordt aan de ondertoezichtstelling waarvoor de leeftijdsgrens 18 jaar is, kan de sanctie worden ingezet voor problemen met ouders van alle minderjarigen, niet uitsluitend 12-minners.

teneinde problemen later te voorkomen. Het kabinet heeft in het algemene (jeugd)beleid diverse initiatieven voor verbetering genomen. De belangrijkste worden hieronder toegelicht. Het gaat vooral om de volgende trajecten:

6.1. Pak problemen zo vroeg mogelijk aan; wacht niet totdat het mis gaat.

De Minister voor Jeugd en Gezin heeft onlangs het wetsvoorstel Centra voor Jeugd en Gezin in consultatie gebracht. Samen met de VNG, het IPO, GGD-Nederland, Actiz en de MO-groep is een basismodel voor deze Centra ontworpen. Met de Centra voor Jeugd en Gezin worden opvoed- en opgroeiondersteuning voor alle jeugdigen en gezinnen gebundeld met het doel om de eigen kracht van jeugdigen en hun ouders te versterken en hen waar nodig snel en dichtbij steun of hulp te bieden. Tevens hebben de Centra tot doel risico's eerder op te sporen en problemen eerder en beter aan te pakken. De gemeenten krijgen daartoe de plicht zorg te dragen voor de totstandkoming van de Centra voor Jeugd en Gezin en om de noodzakelijke, niet vrijblijvende, samenwerking binnen de jeugdketen te organiseren voor die gevallen waarin een kind of gezin in problemen verkeert. Een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel is dan ook dat de gemeente zorgt voor het maken van sluitende afspraken over het leveren van snelle en passende ondersteuning met alle instellingen die te maken hebben met kinderen, jongeren en gezinnen. Alhoewel niet exclusief voor de groep die in deze notitie aan de orde is, biedt het voorgaande een belangrijke bijdrage aan het aanpakken van de problematiek.

6.2. Zorg voor gecoördineerde hulp in een gezin.

'Eén gezin, één plan' wordt de aanpak als er meerdere instanties bij een gezin betrokken zijn. Dit geldt voor alle situaties of het nu gaat om opvoeding, (jeugd)gezondheidszorg, jeugdzorg, onderwijs, wonen, werken, schulden of veiligheid. Om dit te bereiken zijn of worden onder leiding van de Minister voor Jeugd en Gezin de volgende zaken gerealiseerd:

- In de Wet op de jeugdzorg is, ingeval van geïndiceerde jeugdzorg, aan het bureau jeugdzorg de taak opgedragen om de zorg aan een jeugdige en zijn gezin te coördineren. Als er een (gezins)voogd in het gezin is heeft deze tot taak om de regie te voeren over hulpverleners in het gezin en één plan te maken voor de hulpverlening.
- Via het wetsvoorstel Centra voor Jeugd en Gezin wordt wettelijk verankerd dat gemeenten in de andere gevallen verantwoordelijk zijn voor het in praktijk brengen van 'één gezin, één plan' (zogenoemde zorgcoördinatie).
- In de gereedschapskist voor de Centra voor Jeugd en Gezin worden praktische handleidingen opgenomen voor de uitvoering van 'één gezin, één plan'.
- De Verwijs Index Risicjongeren (VIR) brengt de hulpverleners met elkaar in contact, waardoor een afgestemde aanpak mogelijk wordt.
- Proeftuinen helpen bij het verbeteren van de werkwijze. In het kader van de wijkaanpak werkt een aantal steden een experiment uit ter verbetering van hulpverlening aan multi-probleemgezinnen. Het uitgangspunt 'één gezin, één plan' staat hierin centraal. De G27 starten een aantal 'werkplaatsen' waarin zij nieuwe vormen van samenwerking tussen het gemeentelijke en het provinciale domein verkennen. De werkplaatsen hebben tot doel meer aansluiting tussen die domeinen te realiseren. De Minister voor Jeugd en Gezin heeft zijn steun en sympathie voor de werkplaatsen uitgesproken. In een aantal van deze werkplaatsen wordt geëxperimenteerd met integrale indicatiestelling en 'één gezin, één plan'. De werkplaatsen worden door middel van onderzoek gevolgd en in de zomer van 2009 volgt een evaluatie.

- Nieuw beleid wordt getoetst op meerwaarde voor 'één gezin, één plan'.

6.3. Extra investeren in opvoedingsondersteuning

Kabinet en gemeenten zetten de komende jaren extra middelen in voor opvoedingsondersteuning. Via de Brede doeluitkering CJG komt opeenvolgend tot 2011 €100 miljoen beschikbaar. Verder is met de VNG afgesproken dat gemeenten via het accres van het Gemeentefonds ook €100 miljoen extra uittrekken voor CJG-doeleinden.

Geïnvesteed wordt ook in het verder ontwikkelen en propageren van bewezen effectieve opvoedingsondersteuning. In aanvulling op hetgeen daarover in paragraaf 2 is geschreven, willen wij hier ook nog Jeugdhulp thuis, FFT, Aggressieregulatie op maat en Ouders van tegendraadse jeugd noemen.

6.4. Privacy mag geen belemmering zijn.

Nog steeds is een veelgehoorde klacht van professionals in de praktijk dat zij moeilijk over de gegevens kunnen beschikken die zij nodig hebben om de juiste hulp te kunnen organiseren of bieden. Vaak wordt ten onrechte gedacht dat ouders overal toestemming voor moeten geven; toestemming die soms onthouden wordt. Het kabinet initieert regelmatig maatregelen om het de uitvoeringspraktijk in dit opzicht gemakkelijker te maken. Een voorbeeld daarvan is de nieuwe regeling die het kabinet via het wetsvoorstel Herziening kindbeschermingsmaatregelen wil inbrengen in de Wet bescherming persoonsgegevens. Met die regeling wordt het gezag van de ouders bij aanvang van de ondertoezichtstelling beperkt. Hun toestemming voor de verwerking van gegevens die het kind óf die de ouders/verzorgers betreffen, is niet langer nodig als de gegevens van belang zijn voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling.

Een ander voorbeeld waarmee het kabinet de uitvoeringspraktijk van dienst is, is de site Privacywegwijzer.nl die in het kader van het programma Beter Beschermd is ontwikkeld en vanaf begin 2008 'in de lucht is'. Met de site kunnen professionals die werken in organisaties die met jeugdbescherming van doen hebben, via een gemakkelijk uit te voeren stappensysteem nagaan of en aan wie zij informatie mogen vragen of geven. Inmiddels heeft de Minister voor Jeugd en Gezin besloten deze site uit te breiden naar het hele jeugdzorgveld.

Met dit type maatregelen verwacht het kabinet dat in de uitvoeringspraktijk niet langer onnodig getwijfeld wordt aan de mogelijkheid om gegevens uit te wisselen als die uitwisseling in het belang van een onbedreigde opvoeding van kinderen is.

6.5. Wegwerken wachtlijsten jeugdzorg

Tijdens de expertmeetings is terecht gewezen op het belang van tijdige beschikbaarheid van de benodigde hulp. Dat is temeer het geval indien een gezin met enige aandrang of zelfs gedwongen ertoe wordt gebracht de benodigde hulp te accepteren. Het kan niet zo zijn dat vervolgens lang op die hulp moet worden gewacht.

De Minister voor Jeugd en Gezin heeft met de provincies afspraken gemaakt die erop gericht zijn dat de wachtlijsten voor kinderen die langer dan 9 weken wachten, eind 2009 zijn weggewerkt. Provincies zullen voor de bestaande wachtlijst de eerst aangewezen zorg uit het indicatiebesluit realiseren. Daarnaast kan met het beschikbaar gestelde budget een autonome groei van het totaal aantal gebruikers van jeugdzorg worden opgevangen. Daarbij zullen

provincies een efficiencyslag maken en voorzien in meer gebruikers van zorg binnen hetzelfde budget. Alleen indien de groei van de vraag naar jeugdzorg in 2008 en/of 2009 groter is dan de verwachte groei, is er aanleiding om nieuwe afspraken te maken. Met deze middelen en met de nieuwe financieringssystematiek voor de jeugdzorg, zijn de provincies beter in staat om op een structurele manier de wachtlijsten te beheersen.

6.6. Doorpakken als het nodig is: snelle inzet kindbeschermingsmaatregelen.

In deze notitie is het uitgangspunt dat snel moet worden opgetreden indien er signalen zijn dat een kind probleemgedrag vertoont. In de conclusie op basis van de verkenning is dat optreden in drie elkaar opvolgende stappen beschreven: vrijwillige hulp, drang of, in het uiterste geval, dwang.

Met het programma Beter Beschermd¹⁵ heeft het kabinet de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in het verbeteren van de kwaliteit van de jeugdbescherming. Het rendement daarvan moet vanaf dit jaar in de uitvoeringspraktijk gaan blijken.

- Snelle inzet van kindbeschermingsmaatregelen betekent enerzijds dat niet te lang moet worden afgewacht of de ouders de benodigde hulp uiteindelijk accepteren. Het kabinet wil de mogelijkheid bieden dat de rechter bij relatief lichte probleemsituaties een kindbeschermingsmaatregel kan opleggen, waardoor het mogelijk wordt ondersteuning bij de opvoeding dwingend op te leggen. Het wetsvoorstel Herziening kindbeschermingsmaatregelen voorziet daarin.
- Snelle inzet van kindbeschermingsmaatregelen betekent anderzijds ook dat de besluitvorming over de noodzaak van een maatregel veel sneller moet verlopen dan tot voor kort gebruikelijk was. In plaats van de, gemiddelde, 320 dagen zal in 2008 en 2009 een werkwijze worden ingevoerd waarmee de doorlooptijd begin 2010 in 75% van de gevallen gereduceerd is tot maximaal twee maanden. Het gaat dan om de periode vanaf het moment waarop 'iemand' die professioneel bij het gezin betrokken is of raakt, signaleert dat een maatregel misschien nodig is tot het moment waarop de kinderrechter daar een uitspraak over doet. Vervolgens zal binnen 5 dagen een gezinsvoogdijwerker in het gezin aan de slag gaan.
- En als er dan een (dwang)maatregel is, dan moet ook helder zijn dat deze voor het gezin geen keuze laat in de acceptatie van de benodigde opvoedingsondersteuning. Dat betekent dat de gezinsvoogdijwerkers goed geëquipeerd het gezin in moeten gaan, voldoende tijd moeten hebben om zich ook daadwerkelijk met het gezin te bemoeien en door moeten kunnen pakken als de ouder(s) of het kind zich toch aan de ondersteuning probeert te onttrekken. Met de activiteiten in het programma Beter Beschermd wordt daaraan tegemoet gekomen door de combinatie van, onder meer:
 - nieuwe wettelijke mogelijkheden voor gezinsvoogdijwerkers om ouders en kind te laten merken dat het menens is¹⁶,
 - het gebruik van effectieve werkmethoden (Deltamethode),
 - verlaging van de caseload (naar gemiddeld 15 gezinnen per voltijds medewerker),
 - een snellere beoordeling van de effectiviteit van de ondertoezichtstelling (en daarmee snellere doorschakeling in daarvoor in aanmerking komende gevallen, naar gezagsbeëindiging) en door

¹⁵ zie onder andere TK 2007-2008, 31 001, nr. 37

¹⁶ zie bijv. hierboven bij paragraaf 5.6.

- vermindering van onnodige bureaucratie die in een separaat traject wordt aangepakt ¹⁷.

7. Budgettaire aspecten

De voorgestelde acties en maatregelen in deze nota brengen kosten met zich mee. De maatregel genoemd in paragraaf 5.6 (boete voor ouders) zou, indien tot invoering van een dergelijke maatregel wordt besloten, tot opbrengsten kunnen leiden. Dit zal echter gelet op de naar verwachting beperkte doelgroep en onlosmakelijke uitvoeringskosten, zeer beperkt van omvang blijven.

Voor wat betreft de kosten van de maatregelen kan gesteld worden dat deze gedekt worden uit de beschikbare middelen op de begroting van het Ministerie van Justitie (voor een belangrijk deel Programma Jeugdcriminaliteit), het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, en de extra en accres toevoeging aan het gemeentefonds (zie par. 6.3).

Gelet op de onzekerheden verbonden aan de eventuele maatregelen onder 5.6 is met die eventuele opbrengsten, voorzichtigheidshalve geen rekening gehouden.

8. Tot slot

Deze notitie heeft een doelgroep tot onderwerp waarvan de samenleving hinder ondervindt. Maar de samenleving moet zich er ook verantwoordelijk voor voelen. Het zijn kinderen die nog zo jong zijn dat er heel veel kansen liggen om een andere wending te geven aan hun leven. Die kansen moeten we bieden. Daarom beschrijft deze notitie enkele belangrijke trajecten die in gang zijn gezet en waarmee we sneller en betere hulp kunnen bieden als er signalen zijn dat het mis gaat. Dat is ook het uitgangspunt van de aanvullende, nieuwe impulsen voor de aanpak van deze kinderen. In alle voorstellen staat het op gang brengen van hulp aan de ouder(s) en het kind voorop. Als de ouder(s) niet (voldoende) gemotiveerd zijn, dan desnoods met inzet van drang- en dwangmiddelen. Daarmee zijn niet alleen de kinderen zelf uiteindelijk het best gediend maar ook de samenleving, waaronder de directe woonomgeving: op de langere termijn én - juist bij deze jonge kinderen - zelfs al op korte termijn.

¹⁷ Een door de Minister voor Jeugd en Gezin geïnitieerd traject waarmee de ervaren regeldruk voor zowel ouders en kinderen als professionals in de brede jeugdketen moet worden teruggebracht met 25% in 2011 ten opzichte van 2007. De cliënt dient deze vermindering concreet te merken in: snellere hulp, geen dubbele uitvraag, minder formulieren om in te vullen, et cetera. Ook de professionals in de jeugdketen moeten dit gaan voelen: meer directe cliëntcontacten en minder papier; minder verantwoording en meer werkplezier. Uiteindelijke resultante is een betere kwaliteit van hulpverlening.