

Vergaderjaar 2008–2009

28 741

Jeugdcriminaliteit

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2009

U ontvangt hierbij het rapport van de DSP-Groep «Afdoening van zeer ernstige delicten gepleegd door jeugdigen».¹ Bij brief van 7 juli 2005 (TK 2004–2005, 28 741 en 29 800 VI, nr. 14) zond mijn ambtsvoorganger u een memorandum van het WODC-onderzoek «Feiten die tellen». Dat memorandum gaf een overzicht van geregistreerde feiten met een strafdreiging van acht jaar of meer gepleegd door 12- tot en met 17-jarigen in de periode 1998–2003. Daarmee werd gevolg gegeven aan een motie van het lid Griffith (TK 2004–2005, 29 800 VI, nr. 95). In de begeleidende brief werd geconcludeerd dat zeer ernstige criminaliteit gepleegd door jongeren in de genoemde leeftijdscategorie de laatste jaren niet was toegenomen, maar dat de studie tevens de noodzaak bevestigde tot een verdere krachtige aanpak van de jeugdcriminaliteit. Tevens werd een vervolg (verdiepend) onderzoek aangekondigd. Omdat uit het onderzoek bleek dat vaak sprake was van een combinatie van jeugddetentie met een andere straf, is voor een juist inzicht in de zwaarte van de sanctie van belang te weten welke bijzondere voorwaarden worden opgelegd of dat een zaak civielrechtelijk wordt afgedaan. Met de toezending van bovengenoemd rapport van de DSP-Groep geef ik uitvoering aan deze toezegging. In deze brief geef ik tevens mijn beleidsreactie.

1. Wettelijk kader

Het jeugdstrafrecht kent een maximum duur van jeugddetentie van één jaar voor jeugdigen van 12 t/m 15 jaar en van twee jaar voor 16- en 17-jarigen. Daarnaast kent het jeugdstrafrecht de zogenoemde PIJ-maatregel, die de rechter kan opleggen bij ernstige delicten (delicten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen de maatregel eist en de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijk verdere ontwikkeling van de verdachte). De maatregel duurt twee jaar en kan verlengd worden tot vier jaar (bij geweld) of zes jaar (wanneer er ook sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis ten tijde

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van het begaan van het delict). De rechter kan de jeugdigen een taakstraf opleggen die zowel een werkstraf als een leerstraf kan zijn dan wel een combinatie van beide vormen. De maximale duur bedraagt 200 uur en in gecombineerde vorm 240 uur.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen op 1 februari 2008 heeft de rechter de mogelijkheid om alle straffen en maatregelen uit het jeugdstrafrecht te combineren. Combinatie van jeugddetentie en PIJ-maatregel kan leiden tot vrijheidsbeneming gedurende maximaal 8 jaar. Met deze wet heeft de rechter tevens de mogelijkheid via de gedragsbeïnvloedende maatregel combinaties van straf en zorg op te leggen met een verplichtend karakter. Deze maatregel kan voor maximaal 1 jaar opgelegd worden met de mogelijkheid van een verlenging met dezelfde termijn als waarvoor deze werd opgelegd.

Daarnaast kan de rechter bij 16- en 17-jarige ouders op grond van artikel 77b van het Wetboek van Strafrecht het volwassenenrecht toepassen met de daarbij behorende strafmaten. De uitgangspunten van het jeugdstrafrecht onderschrijf ik onverminderd en ik vind het in algemene zin dan ook juist en in overeenstemming met het Internationale Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK), om ook bij zeer ernstige delicten, zoals levensdelicten, het jeugdstrafrecht als uitgangspunt te nemen.

2. Onderzoeksopzet

Het doel van het onderzoek van de DSP-groep was tweeledig:

- Inzicht geven in de wijze waarop rechters reageren op zeer ernstige delicten gepleegd door jeugdigen.
- Nagaan of er significante verschillen zijn tussen de rechtbanken en in de afdoening van dit soort delicten.

Het onderzoek bestond uit een dossieronderzoek en verdiepende kwalitatieve interviews. Daartoe zijn in vijf arrondissementen en één ressort 447 strafdossiers van jeugdigen bestudeerd, die in 2006 in eerste aanleg veroordeeld zijn voor zeer ernstige delicten. Het kwalitatieve onderzoek heeft plaatsgevonden bij een beperkt aantal kinderrechters en jeugdofficiërs van Justitie, respectievelijk 13 en 8. Het doel van dit deel van het onderzoek was om aanvullende informatie te genereren.

Het gaat in dit onderzoek om jeugdigen die betrokken zijn bij zeer ernstige delicten, dat zijn delicten met een strafdreiging van acht jaar of meer. «Betrokken zijn» is breed gedefinieerd. Hieronder vallen verschillende deelnemingsvormen als plegen in groepsverband, medeplichtigheid, uitlokking en poging. In het jeugdstrafrecht wordt geen onderscheid gemaakt in de strafmaat tussen een voltooid delict en een poging. Vaak is sprake van een poging. De onderzoekers verwijzen in hun rapport naar eerdere bevindingen van het WODC-onderzoek «Feiten die tellen», dat drie op de tien geregistreerde zeer ernstige delicten in 2003 een poging betrof.

Het onderzoek bestreek vonnissen in jeugdstrafzaken die in 2006 in eerste aanleg zijn geweest. De Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen is hierin buiten beschouwing gebleven.

3. Bevindingen van het onderzoek

Uit het dossieronderzoek blijkt dat 64% van de in deze zaken gedagvaarde jeugdigen in eerste aanleg is veroordeeld door een alleensprekende kinderstrafrechter en 36% door de meervoudige strafkamer.

De kinderrechters hebben al dan niet in combinatie met een andere straf of maatregel in 69% van de zaken jeugddetentie, in 72% van de zaken een taakstraf en in 7% van de zaken een PIJ-maatregel opgelegd. Naar verhou-

ding zijn de meeste PIJ-maatregelen opgelegd bij jeugdigen die veroordeeld zijn voor (poging tot) moord of doodslag en – zij het in mindere mate – bij jeugdigen die veroordeeld zijn voor een zedendelict. Vijf jeugdigen hebben met toepassing van artikel 77b van het Wetboek van Strafrecht een gevangenisstraf gekregen in plaats van jeugddetentie. Omdat het slechts om enkele jeugdigen gaat, zijn deze in het onderzoek meegenomen in de cijfers over jeugddetentie.

Bij 32% van de jeugdigen is een enkelvoudige sanctie opgelegd en in 68% van de gevallen is gekozen voor een combinatie van hoofdstraffen en/of maatregelen. Er is een duidelijk onderscheid te zien tussen het opleggen van jeugddetentie bij de verschillende typen delicten en de combinaties van afdoeningen. Jeugddetentie wordt naar verhouding vaker opgelegd bij moord en doodslag, bij diefstal met geweld en afpersing dan bij andere delicten. Dit geldt vooral voor de combinatie van een onvoorwaardelijke en een voorwaardelijke jeugddetentie. Bij brandstichting en openlijke geweldpleging wordt iets vaker dan gemiddeld alleen een voorwaardelijke jeugddetentie opgelegd. De variabelen recidive, aantal delicten in het vonnis, leeftijd, poging versus voltooid delict en afkomst zijn van betekenis bij de keuze van jeugddetentie als strafsoort. Taakstraffen zijn al dan niet in combinatie met een andere sanctie vooral opgelegd bij brandstichting, openlijke geweldpleging, diefstal met geweld en afpersing. Zij zijn minder vaak opgelegd bij moord, doodslag en zedendelicten. Enkelvoudige straffen zijn vooral opgelegd bij de delicttypen brandstichting en zedendelicten. Bij een kwart van de jeugdigen is tevens de verplichting tot betaling van schadevergoeding aan het slachtoffer opgelegd.

Uit het dossieronderzoek en uit de interviews blijkt dat de afdoening van deze zeer ernstige zaken vooral maatwerk is. Dat leidt tot een grote variatie in de wijze van afdoening. De verschillen tussen de in het onderzoek betrokken rechtbanken in de reactie op zeer ernstige delicten lijken minimaal. Over de grote lijn is men het eens en de uitspraken sluiten aan bij de richtlijn «Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen» van het openbaar ministerie van 8 maart 2005. Het pedagogisch karakter van het jeugstrafrecht vormt het uitgangspunt in de afwegingen van kinderrechters en officieren van Justitie. De adviezen van de Raad voor de kinderbescherming en de Pro Justitiarapportages spelen daarbij een cruciale rol. Er worden zelden zaken volgens het volwassenenstrafrecht afgedaan. Aan rechters en jeugdofficieren hebben de onderzoekers gevraagd wat zij verstonden onder een zeer ernstig delict. Rechters en officieren van Justitie kunnen zich vinden in de definitie van ernstige delicten maar geven aan dat er genuanceerd naar moet worden gekeken. Daarbij is het voorbeeld genoemd van de tongzoen als een vorm van verkrachting en de omstandigheid of de tongzoen aan een leeftijdsgenoot of een 10 jaar jonger slachtoffer gegeven wordt. Ook uit andere voorbeelden blijkt een grote variatie van feiten met name voor wat betreft het daadwerkelijk gebruiken van geweld die zich onder dezelfde formele kwalificaties van het delict hebben afgespeeld.

De civielrechtelijke en strafrechtelijke circuits opereren meestal los van elkaar. Afstemming van strafrechtelijke sancties en civielrechtelijke interventies is afhankelijk van de mate van samenwerking tussen beide circuits binnen de parketten en griffies.

4. Beleidsreactie

Met veel waardering heb ik kennis genomen van het rapport «Afdoening van zeer ernstige delicten gepleegd door jeugdigen» van de DSP-Groep. Het rapport biedt inzicht in de opgelegde straffen en factoren die daarbij een rol spelen.

Het jeugdstrafrecht gaat uit van een jeugdige die nog in ontwikkeling is en daarom niet, zoals bij een volwassene het geval is, volledig verantwoordelijk gehouden kan worden voor zijn daden. Het jeugdstrafrecht heeft dan ook een pedagogische invalshoek: de straf staat te allen tijde in het teken van de opvoeding van de jeugdige. Hierbij wordt zowel toegezien op de persoon van de verdachte en wat die nodig heeft om weer op het rechte pad te komen, als op aspecten van algemene vergelding en dus wordt bij de strafmaat o.a. rekening gehouden met het leed dat het slachtoffer en diens omgeving is toegebracht. Het belangrijkste doel van het jeugdstrafrecht is veeleer gedragsverandering te bewerkstelligen dan leed toe te voegen. Daarom vind ik het belangrijk dat jeugdigen leren inzien dat zij verkeerd hebben gehandeld.

Maatwerk

Het onderzoek toont aan dat de uitgangspunten van het jeugdstrafrecht, zoals ook geformuleerd in de artikelen 37 en 40 van het IVRK, worden nageleefd. Het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht staat voorop. Dit uitgangspunt blijkt zowel uit het dossieronderzoek als uit de interviews met kinderrechters en officieren van Justitie leidend te zijn. In jeugdzaken is wettelijk bepaald (artikel 493 Sv) dat de rechter die de voorlopige hechtenis van de verdachte beveelt, nagaat of deze onmiddellijk dan wel na een bepaald tijdsverloop kan worden geschorst. De rechter kan hierbij voorwaarden opleggen die het gedrag van de jeugdige betreffen. Met de toepassing van deze bepaling wordt onnodige vrijheidsbeneming beperkt, terwijl tegelijkertijd snel aan het gedrag van de jeugdige wordt gewerkt. In zeer veel gevallen is hiervan sprake. De rechter levert maatwerk door veelal combinaties van voorwaardelijke en onvoorwaardelijke straffen en maatregelen, op te leggen. De rechter hecht daarbij veel waarde aan de adviezen van de Raad voor de Kinderbescherming en de Pro Justitiarapportages. De impact van het gepleegde delict wordt zeker niet uit het oog verloren: de zwaarte van de sanctiesoort hangt samen met de ernst van het delict. Zoals uw Kamer bekend is, wordt in het programma Aanpak jeugdcriminaliteit gewerkt aan de verbetering van het diagnostisch instrumentarium. Wanneer meer duidelijkheid bestaat over de risico- en protectieve factoren die in het individuele geval een rol spelen, wordt de afweging bij dit maatwerk (nog) meer transparant. Dat is van belang omdat daarmee inzichtelijker wordt welke criminogene factoren vooral moeten worden aangepakt. De rechter kan de op te leggen sanctie daarop richten.

Met inachtneming van het maatwerk zijn de verschillen tussen de rechtbanken minimaal. Ook over deze consistentie ben ik tevreden.

Het jeugdstrafrecht wordt in uw Kamer en media regelmatig kritisch tegen het licht gehouden. Vooral bij levensdelicten zijn er geluiden dat het jeugdstrafrecht geen recht doet aan de aard van het delict. Ik stel voorop dat ernstige delicten een grote impact hebben op de slachtoffers, hun directe omgeving en de samenleving als geheel. Een doel van het strafrecht is vergelding. In het algemeen kan gesteld worden dat de strafmaat hoger is naar gelang de zwaarte van het gepleegde strafbare feit. De rechter beoordeelt ieder geval op zich en betreft het aangerichte leed in de overwegingen bij het opleggen van de straf. Rechtspraak is maatwerk, waarbij de schending van de rechtsorde afgewogen wordt tegen de

persoonlijke omstandigheden van de dader. Daartoe hoort ook de opvoeding van de jongere. In dit verband wijs ik op het hoge aantal taakstraffen. Omdat hieronder ook leerstraffen vallen, wordt niet alleen vanuit de corrigerende invalshoek, maar tevens vanuit het lerende perspectief een straf opgelegd. Inzicht in het eigen gedrag en motivatie om aan het gedrag te werken vind ik belangrijk bij het terugdringen van recidive. Daarom maakt verbetering van de motivatie van jeugdigen deel uit van het wetenschappelijk onderzoek en de basismethodiek YOUTURN die onderdeel is van het dagprogramma van de justitiële jeugdinrichtingen. Deze methodiek wordt aan alle jeugdigen die op strafrechtelijke titel in een justitiële jeugdinrichting verblijven aangeboden. De implementatie van deze basismethodiek wordt dit jaar voltooid.

Het rapport bevestigt ook de resultaten van verschillende eerdere onderzoeken. Allereerst ga ik in op de gescheiden circuits straf en civiel. Dit is door de raad voor de rechtspraak in het rapport «De positionering van de jeugdrechter» in 2006 geconstateerd. De gerechten werken aan een betere kennis en afstemming van de rechtsgebieden straf en civiel.

Voorts signaleert het rapport de kans dat jongeren van niet-Nederlandse afkomst vaker en langer jeugddetentie krijgen opgelegd. Ook dit signaal heb ik eerder gehoord. Vanzelfsprekend wijs ik af dat jeugdigen alleen vanwege hun afkomst zwaarder worden bestraft. Daarvoor heb ik ook geen aanwijzing. Bij alle betrokken ketenpartners heb ik aandacht gevraagd voor de geconstateerde langere straffen bij jeugdigen van niet-Nederlandse afkomst. We mogen niet uit het oog verliezen dat de rechter bij de strafoplegging rekening houdt in hoeverre de jeugdige verantwoordelijkheid neemt voor zijn handelen. Bij een gebrekkige persoonlijkheidsontwikkeling, geen spijtgevoelens e.d., wat bij jongeren van niet-Nederlandse afkomst nogal eens het geval is, kan de straf daarom hoger uitvallen. Zoals ik hiervoor heb toegelicht komt bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen het aspect motivatie aan de orde. Wanneer de jeugdige blijkt geeft verantwoordelijkheid voor zijn daden te nemen en hieraan te werken, is dat een positieve factor waarmee de rechter rekening houdt.

In de professionalisering van de medewerkers zijn culturele verschillen die van invloed kunnen zijn op de communicatie, een belangrijk onderwerp. Zo wordt bijvoorbeeld interculturalisatie geïntegreerd in de opleidingsmodules en intervisie van het NIFP.

Het rapport gaf aan dat de officieren van Justitie in 8% van de gevallen in overeenstemming met de richtlijn eisen. Deze richtlijn gaat uit van de strafbare feiten. Veel minder wordt ingegaan op de omstandigheden waaronder deze feiten zijn gepleegd. Mede in het licht van de overige bevindingen van het rapport is dit – lage – percentage vooral toe te schrijven aan de behoefte maatwerk te leveren. Desondanks vind ik het wenselijk dat de eis vaker in overeenstemming is met de richtlijn. Ik heb bij het openbaar ministerie hiervoor aandacht gevraagd. Het college van procureurs-generaal bereidt aanpassing van de «Aanwijzing effectieve strafdoening strafzaken jeugdigen» voor. Nadrukkelijker wordt het uitgangspunt verwoord dat bij de ernstigste zaken voorgeleiding aan de rechter volgt en een op de persoon gerichte sanctie wordt geëist waaronder bijvoorbeeld een gedrags-beïnvloedende maatregel en dat bij dit type zaken niet volstaan wordt met een enkele werkstraf. Deze aanpassing past bij het uitgangspunt van de persoonsgerichte aanpak zoals verwoord in het programma Veiligheid begint bij het Voorkomen.

Tot slot is de brede toepassing van taakstraffen in het jeugdstrafrecht vermeld. Daarop ben ik hiervoor reeds ingegaan. Vaak is sprake van een

combinatie van straffen en maatregelen waarvan de taakstraf deel uitmaakt.

Conclusie

Ik constateer dat de bevindingen van het rapport in lijn zijn met het gevoerde beleid. Uit dit onderzoek blijkt dat de rechter uit de voeten kan met de straffen en -maatregelen die het jeugdstrafrecht hem biedt en die met de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen verder zijn uitgebreid. Zoals hiervoor is aangegeven biedt deze wet extra ruimte aan de in het onderzoek geconstateerde behoefte om sancties te combineren.

Voorts noem ik in dit verband de maatregelen die ik tref om effectiever te sanctioneren. Hiertoe behoren bijvoorbeeld de ontwikkeling van een risico-instrumentarium, de verbeteringen van de Pro Justitiarapportages, de aanscherping van de richtlijn van het openbaar ministerie, de ontwikkeling van effectieve interventies, de verbeteringen bij de justitiële jeugdinrichtingen en de verplichte nazorg.

Samenvattend concludeer ik dat het onderzoek een genuanceerd beeld schetst van de afdoening van deze zware jeugdzaken en mijn beleid grotendeels ondersteunt. Waar dat minder het geval is heb ik hiervoor mijn aanvullende maatregelen genoemd.

Ik vertrouw erop uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin