

Vergaderjaar 2013–2014

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 397

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2013

1. Inleiding

Jongeren zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de criminaliteit en overlast in wijken en buurten. Dat moet worden tegengegaan. De aanpak van jeugdcriminaliteit en jeugdoverlast is daarom een prioriteit van dit kabinet. De aanpak richt zich op problematische jeugdgroepen in het publieke domein: overlastgevende, hinderlijke en criminele jeugdgroepen. In 2011 heb ik met uw Kamer het volgende afgesproken: 1) het binnen twee jaar aanpakken van de eind 2010 geregistreerde 89 criminele jeugdgroepen; 2) het intensiveren van de aanpak van overlastgevende en hinderlijke jeugdgroepen onder regie van de lokale driehoek. Daarbij werken het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de gemeenten en mijn ministerie nauw samen. Nieuwe problematische jeugdgroepen, ontstaan na 2010, worden op gelijke wijze aangepakt. Uw Kamer ontvangt conform toezegging elk jaar een rapportage over de voortgang van de aanpak van de problematische jeugdgroepen.

Tijdens het Algemeen Overleg over de aanpak van problematische jeugdgroepen op 26 juni 2013¹ heb ik toegezegd uw Kamer najaar 2013 over het volgende te informeren:

1. de strafrechtelijke interventies bij leden van criminele jeugdgroepen;
2. strafverzwaring voor leden van criminele jeugdgroepen en voor het betrekken van minderjarigen door volwassen leden van de jeugdgroep;
3. de uitvoering van de motie Marcouch c.s. over het sociaal verhoor.

In deze brief doe ik deze toezeggingen gestand. Tot slot informeer ik u in deze brief ook over de laatste ontwikkelingen ten aanzien van minderjarigen die nog niet de leeftijd van 12 jaar hebben bereikt, de zogenaamde 12-minners. Hiermee voldoe ik tevens aan de toezegging die ik tijdens de mondelinge vragenronde op 29 maart 2011 aan het lid Van der Burg (VVD)

¹ Kamerstuk 28 684, nr. 389.

heb gedaan om uw Kamer te informeren over de stand van zaken «politieregistratie 12-min» (Handelingen II 2011/12, nr. 66, item 4, blz. 6). Het voldoen aan deze toezegging heeft moeten wachten op de uitkomsten van een onderzoek naar de registratie van 12-minners door de politie. In de laatste paragraaf van deze brief ga ik nader op dat onderzoek in.

2. Aanpak criminele jeugdgroepen

Op 1 september 2013 hebben de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal, de voorzitter van het overleg van Regioburgemeesters en de plaatsvervangend korpschef van de Politie gezamenlijk gerapporteerd over de resultaten van de aanpak van de criminele jeugdgroepen uit 2010 over de periode tot eind mei 2013. Met hen is afgesproken dat deze rapportage is gebaseerd op de Beke-inventarisatie van eind 2010, dus op de genoemde 89 criminele jeugdgroepen. Dat betekent overigens niet dat de aanpak zich uitsluitend tot deze 89 groepen beperkt. Ik hecht eraan nogmaals te benadrukken dat de daarna ontstane groepen in beeld zijn en op gelijke wijze worden aangepakt als de 89 groepen uit 2010.

Uit de informatie van OM, politie en regioburgemeesters blijkt dat 55 van de 89 criminele jeugdgroepen uit 2010 zijn verdwenen, dat 17 van de 89 nog crimineel zijn en dat de overige zijn afgeschaald naar overlastgevend of hinderlijk niveau. In mijn vorige voortgangsrapportage (15 april 2013)² rapporteerde ik nog 25 criminele jeugdgroepen. Toen gaf ik aan dat het hier gaat om de zeer hardnekkige groepen. Hun samenstelling, aard en omvang zijn dynamisch; ze komen, gaan of ontwikkelen zich door.

Het algemene beeld is dat de aanpak van de verschillende regio's effect sorteert. Alle regio's hebben de criminele jeugdgroepen uit de Beke-inventarisatie aangepakt, geen enkele groep is ongemoeid gebleven. De aanpak bestaat uit een set van noodzakelijke maatregelen tegen een criminele jeugdgroep en/of leden hieruit. Deze zogenaamde integrale aanpak of meersporenaanpak is, zo blijkt uit onderzoek van het WODC³, het meest veelbelovend. Hij bestaat uit een combinatie van maatregelen op het terrein van zorg, preventie, straf, openbare orde, etc. Voor het overgrote deel (88%) van de jeugdgroepen is voor deze meersporenaanpak gekozen.

Hieronder wordt inzicht geboden in de (resultaten van de) strafrechtelijke aanpak van de criminele jeugdgroepen, de leeftijdsverdeling, de delicten die zij plegen, de gekozen interventies en de opgelegde sancties. Hiervoor zijn gegevens van het OM vergeleken met een lijst met 2.406 personen die op basis van politiegegevens behoren tot de 89 criminele jeugdgroepen uit 2010.

Van de 2.406 bij de politie bekende leden van criminele jeugdgroepen zijn 1.482 personen in de periode 1 januari 2010 tot 1 mei 2013 ingestroomd bij het OM. Van die groep heeft 96% één of meer strafrechtelijke interventies opgelegd gekregen. Gezamenlijk zijn de 1.482 bij het OM ingestroomde leden van criminele jeugdgroepen verantwoordelijk voor 10.157 strafbare feiten en 7.053 zaken. Iedere bij het OM ingestroomde jongere is dus gemiddeld voor ongeveer 6,9 strafbare feiten vervolgd. Per persoon gaat het gemiddeld om ongeveer 4,8 strafzaken.

² Kamerstuk 28 684, nr. 377.

³ Van Montfoort/Bureau Alpha en Nederlands Jeugdinstituut (2013), Evaluatie Aanpak Criminele Jeugdgroepen.

Dat niet alle leden van de criminele jeugdgroepen met het OM in aanraking zijn gekomen (924), komt omdat de lijst een momentopname uit 2010 betreft van leden van criminele jeugdgroepen. De samenstelling van criminele jeugdgroepen verandert voortdurend. Een deel van de leden verdwijnt uit beeld, bijvoorbeeld omdat ze niet langer tot de groep behoren. De aanpak richt zich immers vaak op de harde kern en de leiders van de groep. De groep verdwijnt daardoor als zodanig of de leden komen niet meer met justitie in aanraking. De onderstaande tabel vat enkele gegevens samen.

Landelijk beeld strafrechtelijke interventies aanpak criminele jeugdgroepen (op basis van de Beke-registratie 2010)	Totaal
Aantal groepen	89
Aantal leden geregistreerd door politie	2.406
Aantal leden bekend bij OM en ingestroomd na 1 januari 2010	1.482
Aantal leden dat een of meer interventies opgelegd heeft gekregen	1.391
Aantal leden met (alleen) nog lopende zaken	34
Aantal leden dat geen interventies opgelegd heeft gekregen (met name sepot of vrijspraak)	57
Interventiepercentage (berekend op aantal leden met een of meer afdoeningen)	96%
Aantal strafzaken tegen leden van criminele jeugdgroepen	7.053

Het aantal nieuwe strafzaken tegen leden van de 89 criminele jeugdgroepen van eind 2010 neemt af. In 2010 en 2011 kwamen gemiddeld respectievelijk 239 en 232 zaken per maand binnen. In 2012 zakte dit aantal naar 122 en in de eerste vier maanden van 2013 stroomden nog maar 63 zaken per maand in bij het OM. Hieruit blijkt dat de meeste criminele jeugdgroepen die in 2010 bekend waren, reeds zijn aangepakt.

De volgende tabel geeft een beeld van het soort delicten waarvoor de leden van de criminele jeugdgroepen met het OM in aanraking zijn gekomen. Het betreft relatief veel overtredingen en vermogensdelicten.

Delict	Aantal	Percentage
Geweld (incl. zeden)	1.414	13,9%
Vermogen met geweld	289	2,8%
Vermogen zonder geweld	2.642	26,0%
Verkeer	370	3,6%
Vernieling en openbare orde	489	4,8%
Wapens	213	2,1%
Drugs	343	3,4%
Overtredingen	3.414	33,6%
Anders/onbekend	983	9,7%
Totaal strafbare feiten	10.157	100%

Onder de leden van de criminele jeugdgroepen bevinden zich veel adolescenten. De meeste feiten worden gepleegd door groepsleden in de leeftijd van 18 tot 24 jaar.

Leeftijd	Aantal feiten	Percentage
17 jaar en jonger	1.985	19,5%
18 t/m 23 jaar	6.529	64,3%
24 jaar en ouder	1.639	16,1%
onbekend	4	0,0%
Totaal	10.157	100%

In totaal zijn 4.912 interventies door OM en rechter opgelegd. Een interventie kan voor meerdere feiten worden opgelegd. In onderstaande tabel is een verdeling naar aard van de interventies opgenomen.

Soorten interventies	Aantal	Percentage
Veroordelingen	3.654	74,4%
Strafbeschikkingen	874	17,8%
Transacties	346	7,0%
Voorwaardelijke sepot	38	0,8%
Totaal	4.912	100%

De rechter heeft de volgende sancties opgelegd.

Opgelegde sancties	Aantal leden	Aantal sancties	Percentage
Vrijheidsstraffen	708	1.561	37%
Taakstraffen	474	904	22%
Geldboetes	668	1.612	39%
Maatregelen (zonder andere straf)	117	94	2%

De problematiek van de criminele jeugdgroepen is, zoals genoemd, hardnekkig. Het is daarom zaak de aanpak van de criminele jeugdgroepen onverminderd door te zetten, niet alleen van de nog resterende, maar ook van de nieuwe jeugdgroepen. Deze lijn heb ik in mijn eerder genoemde brief van 15 april 2013 en het Algemeen Overleg op 26 juni 2013 in uw Kamer verwoord. De aanpak van risicojeugd en (criminele) jeugdgroepen is en blijft een gezamenlijke prioriteit van het OM, de politie en de gemeenten. Mijn ministerie ondersteunt deze aanpak. Medio 2014 informeer ik de Tweede Kamer opnieuw over het landelijk beeld van problematische jeugdgroepen in Nederland.

3. Sociaal verhoor

In het Algemeen Overleg van 26 juni 2013 kwam naar voren dat ik de Tweede Kamer nog niet volledig zou hebben geïnformeerd over de uitvoering van de motie Marcouch c.s. over het sociaal verhoor⁴. Deze motie beoogt «te bevorderen dat de ouder of voogd van de aangehouden minderjarige gedurende de periode waarin de minderjarige is aangehouden of in verzekering is gesteld, wordt onderworpen aan een gesprek ten aanzien van diens verantwoordelijkheden en capaciteiten als opvoeder».

Graag refereer ik aan de brief van 26 juli 2012⁵ waarin de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toelichting heeft gegeven op de uitvoering van deze motie. In die brief is aangegeven dat de diverse organisaties in de jeugdstrafrechtssketen⁶ doordrongen zijn van de noodzaak de ouders effectief bij het jeugdstraiproces te betrekken en daarnaar ook handelen. Geconcludeerd werd dat het sociaal verhoor geen meerwaarde heeft ten aanzien van het gesprek dat de Raad voor de kindbescherming reeds met de ouders voert. Dit gesprek, gecombineerd met het gebruik van het risicosignaleringsinstrument Pro Kid en het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtssketen (LIJ), biedt voldoende mogelijkheid om de nodige en passende interventies in te zetten.

⁴ Kamerstuk 32 500 VI, nr. 18.

⁵ Kamerstuk 30 143, nr. 38.

⁶ Politie, Halt, Jeugdreclassering, Raad voor de kindbescherming, OM, Rechtspraak en de Justitiële jeugdinrichtingen.

Daaraan toevoegend merk ik nog op dat ook ouders in de aanpak van de jeugdgroepen niet ongemoeid blijven. Zij worden bijvoorbeeld nadrukkelijk betrokken bij systeemgerichte en erkende interventies die ook in strafrechtelijk kader worden ingezet. Zoveel mogelijk wordt getracht om met de ouders te voorkomen dat ook zusjes en broertjes afglijden naar een criminele carrière.

4. Strafverzwaring

Veel jeugdcriminaliteit wordt gepleegd in groepsverband. Dat kan de vraag oproepen of er in de onderlinge verhoudingen tussen leden van een jeugdgroep sprake is van het aanzetten tot het plegen van strafbare feiten. In het Algemeen Overleg van 26 juni 2013 heb ik toegezegd bij de Raad voor de rechtspraak na te gaan of het lid zijn van een criminele jeugdgroep en het aanzetten tot criminaliteit van minderjarige door meerderjarige leden strafverzwarende omstandigheden zijn die in de praktijk tot zwaardere straffen hebben geleid. Gebleken is dat deze zaken niet apart worden geregistreerd.

Het deel uitmaken van een criminele jeugdgroep is op zichzelf niet een specifiek omschreven strafverzwarende omstandigheid in het Wetboek van Strafrecht. In gevallen waar sprake is van enig samenwerkingsverband tussen meerdere daders aan eenzelfde feitencomplex, wordt bij de strafoplegging in de regel – indien van toepassing en indien mogelijk gelet op eventuele bewijsproblematiek – gekeken naar (onder meer) het feitelijke aandeel van een ieder in het geheel. De rechter legt immers, bij diens (grond)wettelijke taak om strafbare feiten te berechten, een straf op die aansluit bij de mate van schuld die een individu heeft gehad en het verwijt dat hem kan worden gemaakt. Daarbij hoort differentiatie in de strafoplegging, onder meer naar feitelijke rolverdeling.

In dit kader verwijs ik naar twee uitspraken die een (willekeurig) voorbeeld zijn van jurisprudentie waarin sprake is van de hiervoor bedoelde differentiatie. Deze (met elkaar samenhangende) uitspraken⁷ gaan over personen die behoorden tot een criminele jeugdgroep. De eerste uitspraak (AU0447) spreekt onder meer over een initiërende en sturende rol van de verdachte en het aanzetten door deze van enkele medeverdachten tot bepaalde gedragingen. De andere uitspraak spreekt niet over een dergelijke rol van deze (mede)verdachte. In de eerste uitspraak wordt alles bijeengenomen gekomen tot een hogere straf dan in de tweede uitspraak. Ik merk nog op dat de bewijsbaarheid van ieders rol van in groepsverband gepleegde strafbare feiten in de praktijk lastig kan zijn. Niet altijd kan eenvoudig worden vastgesteld welke rol door wie is gespeeld, alsmede of en in welke mate er sprake is van het aanzetten tot het plegen van strafbare feiten van één individu door een ander individu. Niettemin is het aanzetten van anderen tot het plegen van strafbare feiten een relevante omstandigheid die, indien bewezen, in de regel leidt tot een zwaardere straf.

5. 12-minners

Uit wetenschappelijk onderzoek is bekend dat de kans op het voorkomen van een criminele carrière kan worden vergroot als dit risicogedrag in een zo vroeg mogelijk stadium wordt signaleerd en er vervolgens op de meest passende wijze wordt ingegrepen. Ingrijpen vindt bij 12-minners plaats vanuit het zorgverleningskader.

Correcte registratie en doorverwijzing van 12-minners dragen bij aan vroegtijdiger risicosignalering. Correcte registratie is bovendien van belang om een betrouwbaar beeld te kunnen geven van ontwikkelingen in

⁷ ECLI:NL:RBHAA:2005:AU0447 en ECLI:NL:RBHAA:2005:AU0367.

het (criminele) gedrag van 12-minners in Nederland. Recent heeft in opdracht van mijn ministerie een tweetal onderzoeken plaatsgevonden naar de werking van deze processen. Het betreft onder meer een procesevaluatie naar het werkproces «Vroegsignalering en doorverwijzing»⁸. Dit werkproces, dat sinds 1 januari 2010 bestaat, houdt in dat kinderen jonger dan 12 jaar, die een delict plegen, door de politie worden gemeld aan Bureau Jeugdzorg. Uit het onderzoek blijkt dat handelen conform het werkproces de vroege signalering van risicokinderen bevordert.

Een tweede onderzoek betrof de kwaliteit van de door politie gevoerde registratie van 12-minners in 2009 en 2011⁹ (op basis van de kwalitatieve gegevens van 4 toenmalige korpsen en de kwantitatieve gegevens van alle 25 toenmalige korpsen). Uit dit onderzoek komt naar voren dat de registratie van 12-minners in het politiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH) in 2011 is verbeterd ten opzichte van 2009. Analyse van de gevonden 12-min cijfers, laat verder zien dat het door de politie geregistreerde percentage 12-min verdachten over de jaren 2009 en 2011 gelijk blijft (5,5% respectievelijk 5,4% van het totaal aantal door de politie geregistreerde 12-minners) en het type delicten waarvoor 12-minners in aanraking komen met de politie over die periode onveranderd blijft: winkeldiefstal (23%), vernieling (21%), eenvoudige mishandeling (14%), overige vermogensdelicten (12%), bedreiging (6%) en openlijk geweld (5%). In de onderzoeksperiode zijn geen ernstige gewelddelicten aange troffen. In beide onderzoeksrapporten wordt op onderdelen geconstateerd dat verdere landelijke uniformering van de gehanteerde werkwijzen positief kan bijdragen aan effectiever vroegsignalering van risicokinderen. Ik ga ervan uit dat de invoering van de Nationale Politie hieraan een bijdrage levert.

Een derde onderzoek¹⁰ richt zich op de risicofactoren die voorspellend zijn voor het persistente delinquente gedrag dat de Top600 laat zien en de mate van effectiviteit van (componenten van) interventies die zijn gericht op het voorkomen van persistent delinquent gedrag.

Hieruit komt een aantal (bewezen) werkzame bestanddelen¹¹ naar voren voor interventies die zich richten op jongeren die risico- of licht delinquent gedrag vertonen. De uitkomsten leveren goede handvatten voor vooral preventieve activiteiten. Belangrijkste voorspellers voor de ontwikkeling van persistent delinquent gedrag bij jonge kinderen (6–11 jaar) zijn risicofactoren in het gezin: antisociaal gedrag ouders, niet opgroeien bij beide biologische ouders of een lage sociaal-economische status hebben. In de adolescentieperiode (12–18 jaar) zijn dit risicofactoren in het domein relaties, waaronder: antisociale en/of delinquente vrienden, lidmaatschap bende en het ontbreken van prosociale banden. De uitkomsten van het onderzoek worden (reeds) meegenomen in nieuw te ontwikkelen

⁸ Kattenkwaad of misdaad in het verschiet? Evaluatie van het werkproces «Vroegsignaleren & doorverwijzen bij 12-min delictplegers» (Ateno, 2013).

⁹ Registratie van 12-minners door de Politie «Een kwantitatieve éénmeting van geregistreerde incidenten waarbij jongeren onder de 12 jaar zijn betrokken» (EIM, 2012). Dit onderzoek naar de stand van zaken politieregistratie 12-min heeft plaatsgevonden in de periode direct voorafgaand aan de vorming van de Nationale Politie. De onderzoeksbevindingen sluiten nu dan ook nog maar ten dele aan bij de praktijk zoals die binnen de nieuwe politieorganisatie is vormgegeven.

¹⁰ Effectief vroegtijdig ingrijpen «Een verkennend onderzoek naar effectief vroegtijdig ingrijpen ter voorkoming van ernstig delinquent gedrag» (Universiteit van Amsterdam, 2013).

¹¹ Werkzame bestanddelen zijn bijvoorbeeld positieve rolmodellen, een gedragscontract, het verbeteren van de opvoedvaardigheden van ouders, het betrekken van het hele gezin bij de interventie, en vrijetijdsbesteding in groepsverband.

preventieve interventies die zich richten op deze justitiële risicogroepen (bijvoorbeeld JPT 12-min¹² en «Alleen jij bepaalt wie je bent»).

Twee instrumenten die zien op vroegtijdiger signalering en aanpak van 12-minners naderen hun afronding: JPT 12-min en Pro Kid. De eerste is een systeemgerichte interventie voor kinderen jonger dan 12 jaar die vanwege het plegen van delicten in aanraking zijn gekomen met de politie. De methode is de afgelopen jaren in pilotvorm beproefd en vervolgens doorontwikkeld. In oktober 2013 is JPT 12-min door het Nederlands Jeugd Instituut erkend en opgenomen in de databank »Effectieve jeugdinterventies«. Ik verwacht dat met JPT 12-min een kwalitatief goede bijdrage kan worden geleverd aan de vroegtijdiger onderkenning van risicofactoren bij jonge kinderen en een daarop aansluitende pedagogische ondersteuning kan bieden. Het Pro Kid risicosignaleringsinstrument 12-min is een instrument met behulp waarvan al bij het eerste politiecontact op basis van de geregistreerde gegevens, een risicoprofiel van de 12-minner kan worden opgemaakt. De politie draagt op deze wijze belangrijk bij aan de vroegtijdige signalering van risicofactoren bij jonge kinderen. Pro Kid zal nog in 2013 binnen de politie landelijk worden uitgerold.

Ten slotte artikel 172b Gemeentewet. Vanuit de Eerste Kamer is mij gevraagd om bij de komende herziening van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet mbveo) artikel 172b te schrappen uit de Gemeentewet. Dit artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid op te treden richting ouders/verzorgers van 12-minners als deze herhaaldelijk voor overlast op straat zorgen. Hoewel het artikel (nog) niet is toegepast, hebben gemeenten mij nadrukkelijk verzocht deze optie te behouden. Bij brief van 12 september 2013¹³ heb ik de Eerste Kamer laten weten dat ik er vooralsnog voor kies om het artikel te handhaven. Twee jaar na invoering van de Jeugdwet (per 1-1-2015) zal worden gezien of die wet voldoende alternatieven biedt, zodat het artikel alsnog kan vervallen.

Jongeren die zich op latere leeftijd al dan niet in groepsverband schuldig maken aan crimineel gedrag, zijn vaak al op jonge leeftijd in verband met probleemgedrag bij zorg en/of politie in beeld gekomen. Effectief vroegtijdig ingrijpen is van wezenlijk belang voor een sluitende aanpak van jeugdcriminaliteit in het algemeen en van jeugdgroepen in het bijzonder.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

¹² Jeugd Preventie Team.

¹³ Kamerstuk 31 467