

Vergaderjaar 2016–2017

28 741

Jeugdcriminaliteit

Nr. 29

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2016

De overheid heeft een belangrijke rol in de veiligheid van de samenleving en van haar burgers. In het regeerakkoord is daarom aandacht voor het terugdringen van recidive door middel van passende straffen en het belang van een goede samenwerking om jeugdcriminaliteit te voorkomen¹. Die aandacht is omgezet in acties. En met succes: de jeugdcriminaliteit is de afgelopen jaren gedaald².

Twee van de acties die bijdragen aan het realiseren van deze ambitie uit het regeerakkoord zijn de Verkenning invulling vrijheidsbeneming justitiële jeugd (VIV JJ) en de implementatie van het adolescentenstrafrecht (ASR). Ik heb uw Kamer toegezegd u over de voortgang van beide trajecten te informeren³.

Bij het onderwerp adolescentenstrafrecht ga ik ook in op de vraag die het lid Van Toorenburg mij stelde tijdens het vragenuur op 4 oktober jl. Ik beantwoord deze vraag, in tegenstelling tot de toezegging, in deze voortgangsrapportage over het adolescentenstrafrecht in plaats van in de beleidsreactie op de Monitor Mensenhandel.

Ik ben tevreden over de voortgang van het traject VIV JJ. Op dit moment toetsen we in verschillende proeftuinen, onderzoeken en projecten wat bruikbare elementen zijn voor een toekomstig stelsel van vrijheidsbeneming voor justitiële jeugd en adolescenten. De eerste cijfers over de toepassing van het adolescentenstrafrecht stemmen eveneens positief: er is sprake van ruim een verviervoudiging in de toepassing van het jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen ten opzichte van de periode voor de invoering.

¹ Bruggen Slaan, Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012

² Monitor Jeugdcriminaliteit, A.M. van der Laan (WODC) en H. Goudriaan (CBS), 2016

³ VIV JJ: Verslag AO Justitieel Jeugdbeleid d.d. 14 april 2016, Kamerstuk 28 741, nr. 652 en Adolescentenstrafrecht: Adolescentenstrafrecht, Kamerstuk 28 741, nr. 23

Verkenning invulling vrijheidsbeneming justitiële jeugd

In november 2015 heb ik uw Kamer het rapport «Verkenning invulling vrijheidsbeneming justitiële jeugd» en mijn reactie toegestuurd.⁴ In het algemeen overleg op 14 april jl. heeft uw Kamer het rapport en de reactie erop besproken met de Minister van Veiligheid en Justitie. Dat was een constructief overleg, waaruit bleek dat wij over dit onderwerp op dezelfde lijn zitten als het gaat om een passend stelsel voor vrijheidsbeneming bij jeugdigen. U heeft in het overleg bovendien steun uitgesproken voor het vervolg van dit traject.

Het doel van VIV JJ is te komen tot «een robuuste, toekomstige omgeving waarin de jongere centraal staat en de aanpak ketenoverstijgend en duurzaam is met als doel het verminderen van de recidiverisico»⁵. In het rapport worden aanbevelingen gedaan om dit doel te bereiken aan de hand van drie bouwstenen: efficiënt en effectief proces van plaatsing en screening, lokale/regionale plaatsen en landelijke specialistische voorziening(en). Ter invulling van de bouwstenen «efficiënt en effectief proces van plaatsing en screening» en «lokale/regionale plaatsen» wordt momenteel een aantal proeftuinen opgestart. Het gaat om drie proeftuinen voor kleinschalige voorzieningen en drie proeftuinen voor screening en diagnostiek.

Proeftuinen kleinschalige voorzieningen

Bij de kleinschalige voorzieningen verblijven jongeren in een laag beveiligde en regionale setting. In deze setting kan, in tegenstelling tot de bestaande justitiële jeugdinstellingen, het contact met ouders en zaken als school, werk en stage zoveel mogelijk gecontinueerd worden.

Medio september 2016 zijn mijn ministerie en de gemeente Amsterdam een eerste proeftuin voor een kleinschalige voorziening gestart. Gedurende de proeftuin zijn er acht bedden beschikbaar voor preventief gehechte jongeren. De proeftuin loopt tot 1 juli 2017. Inmiddels zijn de eerste jongeren geplaatst. Voor het einde van het jaar starten twee kleinschalige voorzieningen in Nijmegen (Hunnerberg) en Groningen (Juvaid, inclusief screening en diagnostiek).

Proeftuinen voor screening en diagnostiek

De drie proeftuinen voor screening en diagnostiek dragen eraan bij de jongere op de juiste plek te krijgen. Dat willen we bereiken door met en voor een jongere een integraal plan op te stellen voor zijn of haar toekomst. Dat gaat dus verder dan alleen het justitiële kader. Bij het opstellen van zo'n plan zijn alle voor de jongere relevante partijen aangesloten, zodat bijvoorbeeld een lopend zorgtraject voortgezet kan worden binnen of buiten de JJI of kleinschalige voorziening. In JJI's De Hartelborgt en Den Hey-Acker zal voor het einde van het jaar gestart worden met deze proeftuinen.

Alle proeftuinen zullen inzicht opleveren in wat wel, maar ook wat niet werkt in de kleinschalige voorzieningen en bij het opstellen van een integraal plan voor een jongere. Het is daarom belangrijk om goed in kaart te brengen hoe de proeftuinen verlopen en wat zij kunnen bijdragen aan een veilige samenleving. Ik heb opdracht gegeven een monitor te ontwikkelen waarmee alle proeftuinen op een zoveel mogelijk gelijke wijze

⁴ Rapport verkenning invulling vrijheidsbeneming justitiële jeugd, Kamerstuk 24 587, nr. 626

⁵ Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd, J. van Alphen, V. Drost en W. Jongebreur (Significant), 2015

gevolgd kunnen worden, waarbij tegelijkertijd ruimte is voor verschillen tussen de proeftuinen. De monitor heeft aandacht voor de doelgroep, inhoud, werkwijze en behandeling, organisatorische randvoorwaarden en uitstroom. Eind 2017 verwacht ik de resultaten van de monitor.

Ook aan de mogelijke invulling van de derde bouwsteen, de landelijke specialistische voorziening(en) wordt momenteel gewerkt. Ik heb DJI opdracht gegeven deze bouwsteen uit te werken. De uitwerking zal inzicht geven in de doelgroep van deze voorzieningen en een visie op de zorg en beveiliging. Dit gebeurt in samenwerking met de ketenpartners en andere relevante partijen. In het tweede kwartaal van 2017 ontvang ik hierover van DJI een advies.

R&D-fase: andere partijen aan zet

Naast de proeftuinen en de uitwerking van de landelijke specialistische voorziening(en) zijn er meer en andere vragen die beantwoord dienen te worden om te komen tot een toekomstig stelsel van vrijheidsbeneming. Voorbeelden daarvan zijn de vraag hoe informatiedeling tussen verschillende partijen en ketenpartners kan worden vormgegeven, of en hoe jongeren in een straf- en civielrechtelijk kader in bepaalde gevallen samen kunnen worden geplaatst en de vraag hoe zorg en onderwijs zo goed mogelijk kunnen aansluiten op vrijheidsbeneming. In het kader van deze fase van *research en development* hebben in de afgelopen weken twee bijeenkomsten plaatsgevonden.

Op 26 september jl. heeft mijn ministerie een bijeenkomst georganiseerd waarbij, net als in de beginfase van het traject, nauwe samenwerking met ketenpartners en andere relevante partijen, zoals een cliëntenorganisatie, gezocht is. Dat heeft veel opgeleverd. Niet alleen goede ideeën, maar ook actie. Verschillende partijen, waaronder gemeenten en jeugdhulpaanbieders, hebben zich bereid getoond om «eigenaar» te worden van een idee of oplossing. Eind november zullen alle eigenaren het plan voor de uitwerking aan elkaar presenteren. Ik stel voor 2017 middelen beschikbaar voor de uitvoering van deze plannen.

Daarnaast heeft op 12 oktober in samenwerking met de Maatschappelijke Alliantie een «tafel justitiële jeugd en adolescenten» plaatsgevonden. Daarin is met een tiental private partijen en praktijkdeskundigen van JJI's en gecertificeerde instellingen gesproken over het traject en het mogelijk opzetten van projecten die daarop aansluiten.

Ik ben verheugd te constateren dat dit onderwerp op grote belangstelling en activisme kan rekenen. Dat sterkt mij in het idee dat we op de goede weg zijn als het gaat om een nieuw stelsel voor vrijheidsbeneming voor justitiële jeugd en adolescenten.

Adolescentenstrafrecht

In april 2014 is het adolescentenstrafrecht ingevoerd. Het adolescentenstrafrecht heeft als doel een meer flexibele toepassing van de sanctiestelsels rond het 18^e jaar bij 16- tot 23-jarigen. De nadruk ligt hierbij op een verruimde openstelling van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen (18 tot 23 jaar).

De implementatie van het adolescentenstrafrecht is een gezamenlijke inspanning van de strafrechtketen geweest. In de aanloop naar de inwerkingtreding is in de verschillende organisaties veel gedaan aan het creëren van bekendheid met het onderwerp bij medewerkers, het afstemmen van elkaars werkprocessen en het aanpassen van de systemen

op de nieuwe mogelijkheden. De volwassenreclasseringsorganisaties hebben bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst voor de advisering over adolescenten met de Raad voor de Kinderbescherming.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) voert een monitorings- en evaluatieprogramma uit over het adolescentenstrafrecht. De eerste evaluatierapporten zijn opgeleverd; het rapport «Adolescentenstrafrecht. Beleidstheorie en eerste empirische bevindingen» en het rapport «Identifieren 18- tot 23-jarigen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht: een pilot». Beide rapporten vindt u als bijlage⁶ bij deze brief.

Adolescentenstrafrecht. Beleidstheorie en eerste empirische bevindingen

Het rapport bestaat uit twee delen, namelijk een reconstructie van de beleidstheorie en bevindingen over de toepassing van het adolescentenstrafrecht in de eerste vijf kwartalen na de invoering, afgezet tegen de vijf kwartalen voor de invoering van het ASR. De reikwijdte van de reconstructie is breder dan de invoering van het adolescentenstrafrecht en gaat ook in op enkele met het wetsvoorstel doorgevoerde veranderingen in een aantal jeugdsancties. Deze brief ziet op een beleidsreactie over de beleidstheorie en eerste bevindingen over het adolescentenstrafrecht.

De reconstructie van de beleidstheorie is een overzicht van doelstelling en reikwijdte van het adolescentenstrafrecht en gelijktijdig daarmee doorgevoerde wijzigingen in het jeugdstrafrecht. Het biedt tevens een historische schets van de totstandkoming van het adolescentenstrafrecht. In de empirische verkenning heeft het WODC onderzocht welke trends zichtbaar zijn in de toepassing van het adolescentenstrafrecht, zowel in algemene zin, als specifiek voor de te onderscheiden leeftijdsgroepen, sancties en ketenpartners.

Over de toepassing van het adolescentenstrafrecht concludeert het WODC op basis van deze eerste bevindingen dat het adolescentenstrafrecht benut wordt. Onder 16- en 17- en 18- tot 23-jarigen is sprake van een afname van in eerste aanleg afgedane zaken. De toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen komt daarin nog steeds weinig voor. In slechts 1–3% van alle strafzaken tegen 16- en 17-jarigen wordt het volwassenenstrafrecht toegepast. In de eerste vijf kwartalen na de invoering is een toename te zien in het aantal 18- tot 23-jarigen dat volgens het jeugdstrafrecht berecht is. Uit het rapport blijkt dat de toepassing van het jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen is toegenomen van nog geen 1% voor invoering van het adolescentenstrafrecht tot (ruim) 4% van alle strafzaken tegen 18- tot 23-jarigen na invoering.

Deze eerste bevindingen over het gebruik van het adolescentenstrafrecht vind ik twee jaar na de invoering een bemoedigend resultaat. Tegelijkertijd wil ik ervoor waken in deze fase van het monitorings- en evaluatieprogramma op de feiten vooruit te lopen. Het rapport bevat de resultaten van de eerste, relatief korte periode na de invoering van het adolescentenstrafrecht. Er is een langere periode en meer onderzoek nodig om te beoordelen of het adolescentenstrafrecht in de praktijk werkt zoals in theorie beoogd werd. Daarom wil ik vasthouden aan het ingezette beleid. Door deze lijn te continueren, zal bij afloop van het monitorings- en evaluatieprogramma in 2019 een duidelijk antwoord gegeven kunnen worden op de vraag of de invoering succesvol is geweest.

Naast het beeld dat uit de eerste cijfers spreekt, hecht ik ook waarde aan de praktijkervaringen van de verschillende ketenpartners. In verschillende

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

overleggen is het adolescentenstrafrecht onderwerp van gesprek. Dat zijn overleggen tussen mijn ministerie en ketenpartners en gemeenten, maar ook overleggen op regionaal niveau. Zo is Utrecht in door het Forensisch Consortium Adolescenten (ForCA) een regionale expertmeeting gehouden over het adolescentenstrafrecht. In deze gesprekken en bijeenkomsten worden *best practices* en kansen en knelpunten gedeeld. Tegelijkertijd liggen er uitdagingen voor de toekomst. Ik vind het belangrijk dat de vraag of een jongvolwassene in aanmerking komt voor toepassing van het jeugdstrafrecht, al in een zo vroeg mogelijk stadium wordt gesteld, zodat ook in de fase van preventieve hechtenis een jongere op de juiste plek zit. In de vroeghulpfase, voor de voorgeleiding aan de rechter-commissaris, wordt, ondanks inspanningen op dat gebied, nog onvoldoende tijd en mogelijkheid ervaren om hier altijd aandacht voor te hebben. In reactie daarop heeft de 3RO een verkort wegingskader ontwikkeld dat adviseurs in staat stelt om ook met beperkte tijd een afgewogen advies te kunnen opstellen. Dit soort aanpassingen juich ik toe.

Het bovenbeschreven traject VIV-JJ zal eveneens een bijdrage kunnen leveren. Adolescenten vallen binnen de doelgroep van dit traject, waarmee beoogd wordt om iedereen die volgens het jeugdstrafrecht berecht wordt een passende straf en mate van zorg en beveiliging op te leggen. Ook blijft kennisopbouw en -behoud en bewustzijn en -wording binnen de organisaties een belangrijk aandachtspunt. Bijvoorbeeld bij gemeenten als het gaat om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van jeugdmaatregelen, die ook voor adolescenten kunnen gelden. Daarvoor is in de verschillende gesprekken over dit onderwerp ook de nodige aandacht.

Identificeren 18–23-jarigen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht: een pilot

Ter informatie stuur ik uw Kamer ook het volgende rapport toe: «Identificeren 18- tot 23-jarigen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht: een pilot». Artikel 77c Sr biedt de mogelijkheid om het jeugdstrafrecht toe te passen bij 18- tot 23-jarigen. Het WODC licht in het rapport de werkwijze toe die gehanteerd is voor het identificeren van de onderzoeksgroep waarbij artikel 77c Sr is toegepast. De onderzoeksgroep wordt gebruikt voor de verschillende onderzoeken uit het monitorings- en evaluatieprogramma van het WODC.

Vraag van het lid Van Toorenburg in vragenuur 4 oktober jl.

In het vragenuur van 4 oktober jl. vroeg het Kamerlid Van Toorenburg (CDA) mij de verdubbeling van maximale jeugd-detentie voor 18- tot 23-jarigen te heroverwegen. De aanleiding was het verschijnen van de Monitor Mensenhandel van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht is door de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie met uw Kamer gesproken over het verlengen van de maximale duur van de jeugd-detentie voor 18- tot 23-jarigen naar vier jaar in plaats van twee jaar. Bij de behandeling bestond onvoldoende steun voor deze verlenging.

Zoals hierboven beschreven hecht ik er zo kort na de invoering van het adolescentenstrafrecht vast te houden aan de oorspronkelijke vormgeving en te bezien wat de conclusies van het monitorings- en evaluatieprogramma zijn. Die conclusies zijn over drie jaar beschikbaar. Dan hebben we een goed beeld over het effect van het invoeren van het adolescenten-

strafrecht en de toepassing in de praktijk. Die uitkomsten deel en bespreek ik ook met uw Kamer. Dat zou het moment zijn om ook de vraag van het lid Van Toorenborg nogmaals te bespreken.

Afsluiting

Voor beide bovenbeschreven trajecten geldt dat een goede samenwerking cruciaal is en blijft. Daarbij gaat het om samenwerking met en tussen de partijen in de strafrechtketen, maar ook om samenwerking met gemeenten, scholen en zorginstellingen. Bij VIV JJ is niet op voorhand duidelijk hoe het een nieuw stelsel van vrijheidsbeneming voor justitiële jeugd en adolescenten eruit zal zien. De inbreng van de ketenpartners draagt bij aan een zo goed en compleet mogelijk beeld van eisen, wensen en mogelijkheden. De sleutel tot het succes van het adolescentenstrafrecht ligt, na de implementatie, vooral op lokaal en regionaal niveau, omdat daar in praktijk gewerkt wordt met de doelgroep. Daar wordt duidelijk wat goed gaat, wat beter kan en waar kansen liggen.

Het eerstvolgende onderzoeksrapport over het adolescentenstrafrecht verschijnt in het najaar van 2017. In die periode wordt ook uitgewerkt hoe een nieuw stelsel voor vrijheidsbeneming van justitiële jeugd en adolescenten er uit kan gaan zien. Ik informeer uw Kamer eind 2017 over de voortgang van beide trajecten.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff