

Vergaderjaar 2001–2002

28 292

Aanpak van jeugdcriminaliteit

Nr. 2

NOTA

Vasthoudend en effectief

Versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit

Inhoud

Samenvatting	2	4.	De repressieve aanpak	39
1.	Vasthoudend en effectief	4	Inleiding	39
1.1	Urgentie van het probleem	4	4.1	40
1.2	Continuïteit van het beleid	5	4.2	40
1.3	Het actuele beeld van jeugdcriminaliteit	6	4.2.1	41
1.4	Versterking van de aanpak	7	4.2.2	42
1.4.1	Uitgangspunten van de nota	7	4.2.3	43
1.4.2	Intensivering van beleid	10	4.2.4	44
1.5	Status van de nota	13	4.3	44
2.	Ontwikkelingen in cijfers	13	4.3.1	47
3	De preventieve aanpak	21	4.3.2	48
3.1	Inleiding	21	4.3.3	49
3.2	Algemene preventie	23	4.3.4	50
3.2.1	Ouders en opvoeding	23	4.3.5	51
3.2.2	Zorg	23	4.3.6	51
3.2.3	Onderwijs	25	5	Effectiviteit en informatie
3.2.4	Arbeidstoeliding	27	5.1	Inleiding
3.2.5	Vrijtijdsbesteding en sport	28	5.2	Effectiviteitstoets
3.2.6	Preventie bij jongeren uit etnische minderheids- groepen	30	5.3	Informatie
3.2.7	De rol van gemeenten en provincies	31	5.4	Capaciteit
3.3	Speciale preventie	33	5.5	Jeugdspecialisme
3.3.1	Risico- en beschermende factoren	33	5.6	Regionaal beleidsoverleg
3.3.2	Niet-vrijblijvende opvoedingsondersteuning	34	5.7	Financiële paragraaf
3.3.3	Lichte civiele maatregel	35	BIJLAGEN¹	
3.3.4	Handhaving leerplichtwet	36	Bijlage 1	Overzicht van de aanbevelingen in het advies van de Commissie-Van Montfrans en de resultaten daarvan
3.3.5	Slachtofferzorg	37	Bijlage 2	Resultaat van onderzoek decentrale projecten
			Bijlage 3	Overzicht van huidige interventiemogelijkheden
			Bijlage 4	Overzicht van capaciteit en programma's van Justitiële Jeugdinrichtingen
			Bijlage 5	Overzicht van ontwikkelingen op het gebied van informatievoorziening binnen de partners in de jeugdstrafrechtketen
			Bijlage 6	Overzicht van taken en verantwoordelijkheden van de actoren in de jeugdstrafrechtketen
			Bijlage 7	Financieel overzicht van de beleidsvoorstellen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

SAMENVATTING

De huidige jeugdcriminaliteit vormt een serieuze bedreiging van de maatschappelijke orde. Door ouders, leerkrachten, winkeliers en anderen wordt het gedrag van een deel van de jongeren als onaanvaardbaar ervaren. Dit kan het vertrouwen van burgers in de overheid en de rechtsstaat ondermijnen. Een afnemend vertrouwen in de overheid vormt een voedingsbodem voor intolerantie, gemakzucht en onverschilligheid ten opzichte van de betrokken jongeren. Criminele jongeren hebben *niet* de toekomst. In een vroegtijdig stadium en met grote vasthoudendheid dienen de jongeren die van het rechte spoor afwijken te worden teruggeleid. Dat is in het belang van de samenleving, hun sociale omgeving en uiteindelijk ook van henzelf.

De afgelopen periode is veel dynamiek op het terrein van de jeugdcriminaliteit ontwikkeld. In het kader van het Programma Jeugdcriminaliteit (Van Montfrans) is een scala van activiteiten ondernomen, die met elkaar hebben bijgedragen aan een sterk geactiveerd veld van actoren. Het merendeel van de 37 aanbevelingen is uitgevoerd, maar er is nog meer gebeurd. In de praktijk zijn tal van initiatieven genomen om «het opvoedkundig klimaat» waarin jongeren opgroeien te verbeteren. Er wordt gewerkt aan veiliger scholen, meer ondersteuning van ouders bij de opvoeding, beter georganiseerde jeugdzorg, directe interventies bij criminale jongeren na overleg (casusoverleg). In veel steden wordt de overlast van groepen jongeren actief tegengegaan. Preventie heeft de afgelopen jaren veel nadruk gekregen, en de vele daarbij betrokken partners zijn gaandeweg hun activiteiten beter onderling gaan afstemmen. De samenwerking is minder vrijblijvend geworden.

Het kabinet vindt het hoopgevend dat creatieve vormen zijn gevonden om de jeugdcriminaliteit aan te pakken. Rond het probleem van de jeugdcriminaliteit is veel elan gegenereerd. Dit lijkt zich te vertalen in een stabiel beeld van de totale jeugdcriminaliteit; de vermogenscriminaliteit neemt zelfs af. De cijfers blijven echter onacceptabel hoog. Zorgelijker nog is het feit dat de ernst van de feiten lijkt toe te nemen. Er is onder jongeren meer geweld dan bijvoorbeeld tien jaar geleden. Een belangrijk deel van de jeugdcriminaliteit komt bovendien voor rekening van jongeren uit etnische minderheidsgroepen. Dit feit kan niet leiden tot aparte wet- en regelgeving, maar resulteerde wel in meer maatwerk in de uitvoering van sancties en maatregelen.

Het komt er nu op aan de resultaten van het beleid te consolideren, succesvolle initiatieven te systematiseren en eventuele ontbrekende schakels te realiseren. Deze nota biedt inzicht in de mogelijkheden en wenselijkheden daarvan. Bij de ontwikkeling van de voorstellen is het veld geconsulteerd en soms direct betrokken geweest. Bij de voorstellen gaat het soms om initiatieven die al in gang zijn gezet, in andere gevallen is een extra inzet nodig en op een aantal punten dienen nieuwe interventie- en begeleidingsvormen van de grond te komen.

In de *algemeenpreventieve sfeer* zijn nieuwe ontwikkelingen te melden die hoopvol stemmen. Het in gang gezette nieuwe beleid rond opvoeding(sondersteuning), zorg, onderwijs, arbeidstoeleiding, vrijetijdsbesteding en veiligheid staat – voor zover relevant – in de nota beschreven; indien nodig dient dit nog verder te worden aangescherpt. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het stimuleren van de totstandkoming van veilige scholen en een verdere versterking van de regierol van de gemeente.

Veel winst is volgens het kabinet te behalen *in het sluitend maken van de zorg, de begeleiding én de sanctionering van jongeren die crimineel gedrag vertonen*. Hun ouders dienen hier nadrukkelijk bij te worden betrokken. Het kabinet ziet daartoe mogelijkheden middels de volgende intensiveringen of innovaties:

- het systematisch betrekken van ouders bij de afdoening en het vervolg na politiecontacten van minderjarigen;
- het creëren van de mogelijkheid om ouders met drang, en zonodig dwang, opvoedingsondersteuning te geven;
- het stimuleren van een stringenter handhaving van de leerplichtwet;
- het stimuleren van herstelrechtelijke bemiddeling;
- de ontwikkeling van een screeningsinstrument om voor jongeren (en hun ouders) de meest geschikte interventie te kunnen bepalen;
- de landelijke invoering van zogenoemd casuoverleg direct na politiecontact tussen betrokken partijen (zoals in diverse steden in ontwikkeling is);
- het opzetten van stelselmatige en verplichte nazorg na jeugddetentie, de PIJ-maatregel en zonodig ook een taakstraf;
- de ontwikkeling van een systeem om toezicht te houden op de procesgang en de betrokken jongere;
- de uitbreiding van de individuele trajectbegeleiding voor hardekernjongeren (zes maanden) en beginnend criminele jongeren met een hoog risico;
- uitbreiding van de mogelijkheden tot nachtdetentie;
- het beter gebruik maken van de huidige wettelijke gronden voor preventieve hechtenis
- zonodig uitbreiding van de huidige wettelijke bepalingen voor voorlopige hechtenis om schorsing onder strenge voorwaarden breder te kunnen toepassen;
- politie ondersteunen bij hun meer op veelplegers en hardekernjongeren gerichte aanpak in de regio's;
- het ontwikkelen van een speciale benadering voor groepen jongeren die overlast veroorzaken of criminele activiteiten ondernemen;
- het ontwikkelen van een speciale benadering voor jongvolwassen daders;
- versterking van de forensische diagnostiek ten behoeve van jeugdige daders met een stoornis;
- ontwikkeling van een effectiviteitstoets voor programma's en projecten op het terrein van de jeugdcriminaliteit;
- verbetering van de informatievoorziening rond criminele jeugdigen;
- het stimuleren van (onder andere longitudinaal) onderzoek naar jeugdcriminaliteit;
- bevordering van informatie-uitwisseling tussen instanties door het wegnemen van obstakels in de privacy sfeer;
- grote aandacht voor problemen met betrekking tot capaciteit- en doorlooptijden;
- versterking van het jeugdspecialisme bij politie en OM;
- verbetering van het regionale overleg tussen partners rond jeugdcriminaliteit.

Jeugdcriminaliteit is een complex probleem waarvoor een gezamenlijk en breed gedragen aanpak noodzakelijk is. Met deze voorstellen (die zijn doorgerekend ten behoeve van toekomstige besluitvorming) meent het kabinet dat de ontwikkelde dynamiek rond de jeugdcriminaliteit kan worden benut en te versterkt. Bij volledige uitvoering worden de totale kosten van de voorstellen geraamd op ruim 150 miljoen Euro per jaar.

1. Vasthoudend en effectief

1.1. De urgentie van het probleem

De aard en omvang van de huidige jeugdcriminaliteit vormt een serieuze bedreiging van de maatschappelijke orde. Op diverse locaties en in veel instellingen wordt het gedrag van een deel van de jongeren als onaanvaardbaar ervaren. Overlast op straat, winkeldiefstal, seksuele intimidatie in zwembaden, geweld in het uitgaansleven en rond de voetbalstadions zijn voorbeelden van jeugdig gedrag dat de burgers schokt en als onacceptabel wordt ervaren. Anti-sociaal, intimiderend en crimineel gedrag van jongeren is een grote zorg voor ouders, leerkrachten, politiemensen en voor de samenleving als geheel. Maar uiteindelijk gaat het ook om een probleem van de jongeren zelf.

Het afglijden naar een criminele levensstijl is desastreus voor het verdere verloop van hun leven. Criminele en anti-sociale jongeren hebben *niet* de toekomst; zij zijn onvoldoende in staat deze op een constructieve wijze vorm te geven. De negatieve ontwikkeling van een deel van de jongeren in Nederland dient in de knop te worden gebroken en te worden verlegd naar een gezondere levensstijl. Een ferme aanpak van deze jongeren is in het belang van de samenleving, van hun ouders en uiteindelijk ook van hen zelf.

De oorzaken van het probleem van de jeugdcriminaliteit zijn veelvoudig en complex. Individualisering, migratie en sociaal-economische factoren spelen een rol. Het zijn oorzaken die moeilijk zijn aan te pakken. Toch kan aan het jeugdcriminaliteitsprobleem veel worden gedaan, namelijk door de (probleem)jongeren dichter op de huid te zitten. Dat jongeren op weg naar volwassenheid experimenteren met hun levensstijl is begrijpelijk. Zij moeten een eigen plek veroveren in de maatschappij en tarten daarbij soms de gangbare normen. Aan jongeren wordt daarom veel ruimte geboden. Maar deze ruimte kan makkelijk misbruikt worden. Jongeren dienen vaak zonder veel tegendruk, zonder duidelijke eisen en verwachtingen, hun weg te vinden. Normen die vanzelfsprekend geacht worden, blijken dat niet te zijn indien zij niet van jongs af aan worden ingeprint. Ouders staan in de huidige samenleving voor een moeilijke taak, en dat geldt zeker voor hen die van elders komen. Zij behoeven daarbij ondersteuning.

De jeugdcriminaliteit dient stringent te worden aangepakt. Daarbij is het allang niet meer zo dat deze aanpak zich beperkt tot politie en justitie. In het onderwijs wordt bijvoorbeeld gestreefd naar veilige scholen, vanuit de jeugd- en gezinszorg wordt ouders opvoedingsondersteuning aangeboden, er wordt overlegd met vertegenwoordigers van minderheden, er is een scala van welzijns- en hulpverleningsprojecten. Uiteindelijk is er het optreden van de politie en de aanpak door justitie wanneer het niet meer anders kan. In de afgelopen jaren is er veel verbeterd; talloze instanties zijn «gewonnen» voor de gedachte dat zij een rol hebben bij het voorkomen van problemen.

Met deze nota over de aanpak van de jeugdcriminaliteit wordt een versterking van de aanpak ingezet. Deze wordt gezocht in een systematische, vasthoudende en verscherpte benadering van het probleem. Er is een grote winst te behalen in het sluiten van het net rond jongeren die problemen veroorzaken teneinde hen weer op het rechte spoor te krijgen. Voorkomen moet worden dat jongeren met politie en justitie in aanraking komen; dat is een taak van ouders, onderwijs, jeugdzorg en welzijnswerk. Indien dat toch het geval is, zijn ook andere instanties aan zet om te zorgen dat dat niet opnieuw het geval zal zijn: de aansluiting tussen de

jeugdzorg en politie en justitie dient te worden versterkt. En bij de relatief kleine groep van hardnekkige criminele jongeren dient een strakkere aanpak te worden gerealiseerd met repressieve middelen.

1.2. Continuïteit van beleid

In 1994 verscheen het rapport *Met de neus op de feiten* van de commissie-Van Montfrans. Dat rapport had als doel oplossingen aan te dragen voor het probleem van de jeugdcriminaliteit. Het devies van de commissie-Van Montfrans – vroegtijdig, snel en consequent – is nog steeds actueel. De uitbreiding van de kennis over risicofactoren die ertoe leiden dat jongeren het slechte pad opgaan, maakt het mogelijk in een *vroeger* stadium in te grijpen. Het belang van een zo *snel* mogelijke reactie na het plegen van een delict wordt allerwegen ingezien en daar wordt hard aan gewerkt. Ook is er steeds meer overeenstemming over het belang om *consequent* op normoverschrijdingen te reageren.

In het verlengde van het rapport van de commissie Van Montfrans werd in de afgelopen jaren uitvoering gegeven aan het programma jeugd-criminaliteit. Tal van initiatieven werden genomen in de preventieve, repressieve en curatieve sfeer. Daarbij ging het enerzijds om pogingen de efficiëntie van interventies te verbeteren, zoals het wegwerken van wachtlijsten voor residentiële opvang en behandeling en het verkorten van de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtsketen. Anderzijds werden nieuwe initiatieven genomen die erop waren gericht de kwaliteit en daarmee de effectiviteit van overheidsop treden te verbeteren.

Het merendeel van de 37 aanbevelingen van de commissie van Montfrans werd uitgevoerd.¹ Het gaat hierbij om inhoudelijke en organisatorische zaken. Voor jongeren onder de twaalf werd een Stop-reactie ontwikkeld, die in twee jaar tijd 8,4% van de verwijzingen naar de Halt-bureaus uitmaakt. Teneinde het geweld op televisie en video's terug te dringen werd het Nicam opgericht. Scholen werden gestimuleerd om een veilig schoolklimaat te creëren; extra conciërges werden aangesteld en het schoolverzuim werd aangepakt. De arbeidsvoorziening voor ex-delinquente jongeren werd verbeterd; de wet op de Jeugdzorg staat in de steigers; via het grotestedenbeleid en het integraal veiligheidsbeleid is het gemeentelijke veiligheidsbeleid gestimuleerd. Het aantal coffeshops en gokkasten werd teruggedrongen.

In de sanctiesfeer werd de Halt-afdoening uitgebreid naar andere delicten; jaarlijks vinden ruim 20 000 afdoeningen via Halt plaats. Er is intensieve begeleiding van de jeugdreclassering gerealiseerd voor harde kernjongeren en afglijdende jongeren. De behandelplannen in de jeugdinstellingen zijn verbeterd. Er werd een cliënt-volgsysteem ontwikkeld en het jeugd-OM werd uitgebreid. Het aantal taakstraffen opgelegd aan jeugdigen verdubbelde in vier jaar tijd tot 13 000 in 2001. Na een succesvolle proef wordt nachtdetentie voor jeugdigen landelijk ingevoerd. De capaciteit van justitiële jeugdinstellingen groeide in vier jaar tijd van ruim 1500 tot 2150 plaatsen.

De zogenaamde Van Montfransgelden zijn in het kader van de projecten jeugd en veiligheid sinds 1994 bij het Grotestedenbeleid ondergebracht.

Resumerend kan het kabinet voortbouwen op zes belangrijke resultaten:

- het onderwerp jeugdcriminaliteit is hoog op de agenda komen te staan bij alle betrokkenen;
- er zijn veel organisatorische verbeteringen aangebracht, zoals een versterking van de politieke jeugdtaak, van het jeugd-OM, meer plaatsen in justitiële jeugdinstellingen en de landelijke invoering van jeugdreclassering;

¹ Een overzicht van de aanbevelingen van de commissie-Van Montfrans en de realisatie daarvan is te vinden in bijlage 1. Bijlage 2 bevat het resultaat van onderzoek naar decentrale projecten.

- er is een inhoudelijke uitbreiding van het instrumentarium gerealiseerd, in de preventieve, repressieve en curatieve sfeer, zoals de introductie van het programma Communities that Care, kleinschalige justitiekantoren, individuele trajectbegeleiding, betere behandelplannen en experimenten met nachtdetentie;
- er is meer onderling overleg tussen de ketenpartners (bijvoorbeeld in de vorm van arrondissementale platforms jeugdcriminaliteit) en er zijn – vooral op preventie gerichte – buurtnetwerken
- gemeenten hebben jeugd- en veiligheidsbeleid ontwikkeld en geïmplementeerd mede in het kader van het grotestedenbeleid, het integraal veiligheidsbeleid en het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS)
- scholen hebben initiatieven genomen om veiligheid op scholen te verbeteren

De totale jeugdcriminaliteit is de laatste jaren stabiel gebleven; de ernst van de criminele gedragingen neemt echter nog steeds toe. Het beleid lijkt succesvol te zijn geweest in het afremmen van de over enkele decennia stijgende lijn. Desalniettemin is een intensivering van de aanpak aangewezen. Daarbij kan worden voortgebouwd op de dynamiek die zich lokaal en in de praktijken rond jeugdcriminaliteit heeft ontwikkeld. Van veel van de in gang gezette ontwikkelingen is nog niet een eindfase bereikt; en sommige interventies dienen te worden versterkt.

Aan de verkorting van de doorlooptijden in jeugdstrafzaken wordt bijvoorbeeld hard gewerkt, maar ze zijn nog veel te lang. En het sanctiebeleid is nog niet consequent genoeg. Het komt te vaak voor dat jongeren een lichte sanctie opgelegd krijgen, die zij niet goed uitvoeren. In plaats van een vervangende vrijheidsstraf krijgen zij te veel «herkansingen». Daar komt bij dat het, na uitvoering van een sanctie, ontbreekt aan verplichte begeleiding en nazorg – en die zijn juist nodig om de goede resultaten vast te houden.

1.3. Het actuele beeld van jeugdcriminaliteit

Ondanks alle inspanningen stemt het beeld van de jeugdcriminaliteit niet optimistisch. Geconstateerd moet worden dat het probleem van de jeugdcriminaliteit de afgelopen jaren ernstiger is geworden. Het totale aantal politiecontacten is de laatste jaren weliswaar stabiel, maar het geweld is toegenomen en er heeft een verdere concentratie plaatsgevonden in bepaalde wijken en onder bepaalde groepen. Met name de toename van het geweld baart ernstige zorgen.

Het totale aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten is de laatste jaren stabiel gebleven (rond de 47 000). Dit is een verbetering ten opzichte van 1996 (circa 51 000).

Gedurende de laatste jaren kwam 4,2 procent van alle jongeren tussen de 12 en 17 jaar in aanraking met de politie. Onderzoek waarbij jongeren zelf wordt gevraagd aan te geven of zij zich schuldig maakten aan normovertredingen (het gaat hierbij bijvoorbeeld ook om zwartrijden in het openbaar vervoer) schommelt al meer dan tien jaar rond de 37 procent. Dergelijke percentages zijn onaanvaardbaar hoog. Het beeld wordt zorgelijker indien we kijken naar de aard van de gepleegde delicten.

De vermogenscriminaliteit onder jongeren laat een dalende tendens zien, maar het aantal aanhoudingen voor geweld tegen personen stijgt. In het jaar 2000 werden circa 9000 jongeren gehoord vanwege geweldsdelicten (met name voor mishandeling, diefstal met geweld en misdrijven tegen het leven). Er moet van worden uitgegaan dat het werkelijke aantal vele malen hoger ligt, omdat niet alle delicten worden aangegeven. Bovendien wordt er – na aangifte – lang niet altijd een dader gevonden. Het totale

aantal door de politie geregistreerde geweldsdelicten (dus inclusief onbekende daders) nam in de loop van de jaren negentig toe van 50 300 (1990) tot 86 600 rond de eeuwwisseling. Een belangrijk deel hiervan zal voor rekening komen van jeugdige daders.

Het lijkt dus gerechtvaardigd te stellen dat de jeugdcriminaliteit naar zijn aard ernstiger wordt. Een onverantwoord groot aantal van de jongeren schrikt er klaarblijkelijk niet voor terug geweld te gebruiken. Opmerkelijk is dat het aandeel van de meisjes daarbij sterk toeneemt. Lag de verhouding tussen jongens en meisjes in 1980 nog op 15 : 1, in 2000 is dit verschoven naar 6 : 1 (met name mishandeling). Daarbij komt dat jongeren zich op steeds jongere leeftijd schuldig lijken te maken aan strafbare feiten. Dit blijkt met name uit de cijfers van het Openbaar Ministerie. Het aandeel van 12-, 13- en 14-jarigen in het totaal van het aantal ingeschreven zaken steeg tussen 1995 en 2000 respectievelijk van 2,99 naar 3,53, van 7,66 naar 8,61 en van 14,32 naar 15,19 procent. Lichte, maar duidelijke stijgingen, zeker gezien het feit dat de percentagens voor 16- en 17-jarigen stabiel bleven (respectievelijk rond de 26 en 27%).

In de nota *Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden* (CRIEM-nota, 1997) werd reeds gesteld dat het aandeel van jongeren uit etnische minderheidsgroepen in de justitiële statistiek bovenproportioneel was. Het daadwerkelijke aandeel is moeilijk vast te stellen omdat alleen naar geboorteland wordt geregistreerd; jongeren van de tweede of derde generatie worden dus niet meegerekend. In de *Integrale Veiligheidsrapportage* (BZK, 2000) is op basis van de HKS-cijfers uit 1998 gemeld dat een op de vier verdachten van 12–24 jaar in het buitenland geboren is. Per bevolkingsgroep verschillen deze cijfers vanzelfsprekend. Verhoudingsgewijs zijn jongeren van de Nederlandse Antillen, Marokko en de rest van Afrika, voormalig Joegoslavië en Oost-Europa het sterkst vertegenwoordigd.

Vorenstaande cijfers geven een indicatie van de ernst en aard van jeugdcriminaliteit. Zij worden gepresenteerd (en in hoofdstuk 2 nader uitgewerkt) in de wetenschap dat een systematisch beeld van de criminaliteit onder jongeren en de reactie daarop nog steeds moeilijk te geven is. Een betere informatievoorziening is wenselijk met de aantekening dat dit geen eenvoudige zaak is omdat lang niet alle jeugddelicten worden aangegeven, er verschuivingen zijn in opsporingsprioriteiten, en verschillende soorten registratiesystemen door de verschillende instanties worden gebruikt. Belangrijk voor burgers is vooral de wereld die achter de cijfers schuilgaat.

De omvang en de ernst van de jeugdcriminaliteit heeft een dusdanige vorm aangenomen dat vrijwel iedereen in het onderwijs en de jeugdzorg, en van politie en justitie als ervaringsdeskundige gekwalificeerd kan worden. Ter voorbereiding van deze nota is met veel van deze «ervaringsdeskundigen» gepraat. Uit deze gesprekken kwam een gedeeld gevoel van urgentie naar voren. Een effectieve aanpak van de jeugdcriminaliteit blijkt een taai gevecht, maar de intenties en het instrumentarium dat in de afgelopen jaren is ontwikkeld wijzen in de juiste richting. Gesproken kan worden van een algemeen probleem, dat zich desalniettemin concentreert in de grote steden (of delen daarvan), onder sommige groepen en op speciale plaatsen.

1.4. Versterking van de aanpak

1.4.1. Uitgangspunten van de nota

Gegeven de urgentie van de problematiek wil het kabinet niet wachten

met het aanwijzen van de noodzakelijke intensiveringen van het beleid. In de nota *Criminaliteitsbeheersing* werd onderhavige nota reeds aangekondigd. Een geloofwaardig criminaliteitsbeleid kan niet zonder een stevig fundament speciaal voor de jeugd. Daarbij kiest het kabinet voor de volgende uitgangspunten.

Bestuurlijke inbedding

Bij de versterking van het beleid dient te worden bedacht dat verschillende bestuurslagen betrokken zijn. Op *rijksniveau* is de verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid gespreid over de departementen van VWS (jeugdhulpverlening, algemeen jeugdbeleid), OCenW (onderwijs, leerplicht), BZK (veiligheidsbeleid, politie, grote-stedenbeleid en CRIEM-beleid) SZW (arbeidstoeleiding) en Justitie (jeugdcriminaliteit, jeugdstrafrecht, ITB-CRIEM). De *provincies* zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdhulpverlening (Jeugdzorg). De *gemeenten* hebben de regie inzake het lokale jeugd- en veiligheidsbeleid en de handhaving van de leerplichtwet. In de uitvoering dragen verschillende instanties een grote eigen verantwoordelijkheid.

Het kabinet realiseert zich dat een stringente aanpak van de jeugdcriminaliteit alleen kan worden gerealiseerd indien de verschillende bestuurslagen en uitvoeringsorganisaties systematisch op elkaar afstemmen. De samenwerking tussen de bestuurslagen wordt gestimuleerd door middel van het grotestedenbeleid en het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (Bans). Ten aanzien van de uitvoering beschikt het kabinet over de volgende middelen: directe aansturing, facilitering en instrumentering. Deze middelen verschillen per organisatie. Naast deze (financiële) middelen is er echter het appèl dat in deze nota besloten ligt. Van de verschillende instanties en organisaties wordt gevraagd en verwacht dat zij hun verantwoordelijkheid voor het maatschappelijk probleem van de jeugdcriminaliteit zullen nemen.

Minderheden

Uitgangspunt van het justitiële minderhedenbeleid is eenheid in de rechtshandhaving. Rechtsgelijkheid en rechtsbescherming gelden overkort voor een ieder die Nederlands staatsburger is of zich in Nederland bevindt. Toch kunnen de ogen niet gesloten worden voor de oververtegenwoordiging van jongeren uit minderheidsgroepen in de justitiële organisaties. Integratie van minderheden in de Nederlandse cultuur, voor zover dat noodzakelijk is voor de handhaving van de sociale orde en de rechtsorde, is uitgangspunt van kabinetsbeleid. Het kabinet acht het niet acceptabel als groepen jongeren zich verzetten tegen gangbare omgangsvormen en normen. Het acht dit eens te meer onwenselijk omdat dit zich kan keren tegen de betrokken bevolkingsgroepen en hun jeugdige leden.

In de verschillende preventieve activiteiten en bij de uitvoering van justitiële maatregelen kan beter worden aangesloten bij de specifieke culturele kenmerken van de betrokkenen. Initiatieven van betrokken bevolkingsgroepen worden door het kabinet gewaardeerd en gefaciliteerd. In het algemeen geldt dat de aanpak van probleemjongeren staat of valt met de betrokkenheid van deze gemeenschappen zelf. In dit verband zijn goede ervaringen opgedaan met de Marokkaanse en met de Antilliaanse gemeenschap.

Leeftijdsbegrenzing

Deze nota heeft voornamelijk betrekking op de leeftijdsgroep tot 18 jaar. Ten eerste gaat de regelgeving (jeugdstrafrecht, burgerlijk wetboek, wet op de jeugdhulpverlening) in beginsel uit van een leeftijdsgrens van achttien jaar; tot die leeftijd kent zij een pedagogische invalshoek. Ten tweede valt een aantal voorzieningen – zoals Halt, de Raad voor de Kinderbescher-

ming, de jeugdreclassering en de (gezins)voogdij – op 18-jarige leeftijd weg. Ten derde is de positie van jongvolwassenen anders dan die van minderjarigen: zij vallen niet meer onder het ouderlijk gezag, zijn niet meer verplicht naar school te gaan, en bouwen aan een zelfstandige toekomst.

Het is om die redenen wenselijk voor de groep van jongvolwassenen specifiek beleid te ontwikkelen. De aandacht voor deze doelgroep zou verloren kunnen gaan in het beleid voor minderjarigen. Een aantal van de hier voorgestelde maatregelen is overigens wel ook op jongvolwassenen van toepassing zijn. Daarnaast zal het kabinet apart aandacht gaan besteden aan de bestrijding van criminaliteit door jongvolwassenen. Het kabinet stelt zich ten aanzien van kinderen onder de twaalf jaar op het standpunt dat de civielrechtelijke aanpak dient te worden gehandhaafd, aangevuld met de landelijk ingevoerde Stop-reactie op normovertredingen.

Jeugdige slachtoffers

Jeugdcriminaliteit is niet alleen een probleem van daders maar ook van hun slachtoffers. Er is alle reden om ook aan hen speciale aandacht te besteden. Jonge daders hebben veelal geen of weinig besef hebben van wat ze slachtoffers aandoen; dit bepaalt in een aantal gevallen de ernst van de delicten. Het is in pedagogische zin belangrijk dat de jeugdige dader verantwoording neemt voor zijn daden tegenover het slachtoffer. Het jeugdstrafrecht kent de mogelijkheid van de schadevergoedingsmaatregel en de Wet-Terwee is evenzeer van toepassing op minderjarigen. Ook door bemiddeling tussen dader en slachtoffer (indien gepast en eventueel zonder dat ze elkaar ontmoeten) kunnen afspraken gemaakt worden over herstel van de schade en excuses.

Indien het slachtoffer zelf jong is, zijn er nog aanvullende redenen zorgvuldig met zijn lot om te gaan. Het tijdig bieden van adequate hulpverlening is van belang voor het verwerken van de gebeurtenissen. Daarmee wordt voorkomen dat slachtoffers de rest van hun leven last blijven houden van niet verwerkte pijn, angst en woede. Dit lijkt meer in het bijzonder van belang in geval van verwaarlozing of seksueel misbruik. In geval van seksueel misbruik bestaat er een verhoogde kans dat het slachtoffer, bij het ontbreken van adequate hulpverlening, later zelf dader wordt. Ook het getuige zijn van geweld gedurende de kindertijd kan ernstige sporen achterlaten

Vasthoudend

Bij de vormgeving van een vasthoudende en effectieve aanpak staat de noodzaak van aansluiting en samenwerking tussen de organisaties voorop. Meer in het bijzonder dient een koppeling tussen de instanties van het (vrijwillige/preventieve) jeugdbeleid, het onderwijs en politie en justitie te worden gerealiseerd. Ter illustratie kan worden gewezen op het Jongeren Opvang Team (JOT) in Amsterdam waar dagelijks door alle betrokken instanties de jongeren die met de politie in aanraking komen worden «gescreend» en afspraken worden gemaakt over een sluitende aanpak. De betrokkenen laten zich leiden door het besef dat ze het alleen samen kunnen. Indien probleemjongeren zijn gesignaleerd dienen zij door de instanties niet meer te worden «losgelaten». Vrijblijvendheid in de reactie op probleemgedrag dient te worden uitgesloten. Dit vertaalt zich in een aanpak die bestaat uit de hierna te noemen voorstellen voor nieuwe beleidsmaatregelen. Er is samenhang tussen de voorstellen, maar het geheel laat voor een volgend kabinet de mogelijkheid open om keuzes te maken. In een implementatieplan zullen, afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden, de stappen beschreven worden die gezet moeten

worden om de voorstellen te realiseren, en de tijd die daarmee is gemoeid.

1.4.2. Intensivering van beleid

Het kabinet is van mening dat de na de commissie Van Montfrans ingeslagen weg goed is. Ontwikkelingen in de samenleving en opgedane ervaringen nodigen nu uit tot een kwaliteitsslag. Deze wordt gezocht in een aanpak die in het teken van vasthoudendheid en effectiviteit komt te staan. Met deze nota kiest het kabinet voor een *betere uitvoering* van bestaande maatregelen; een *intensivering* daar waar nodig; *nieuwe initiatieven* waar «gaten» in de aanpak zijn geconstateerd.

Richting, ruimte, resultaat en rekenschap zijn leidraad. De concretisering vindt plaats in het plan van aanpak voor de implementatie.

Algemene preventie

Het voorkomen van jeugdcriminaliteit begint bij een goed algemeen jeugd-, onderwijs-, arbeidstoeleidings- en veiligheidsbeleid (de zogenoemde *primaire preventie*). Meer nog dan thans het geval is zullen de op deze terreinen actieve organisaties zich dienen te richten op de ontwikkeling van goed burgerschap onder jongeren. De ouders worden als primair verantwoordelijke opvoeders beschouwd en als zodanig ondersteund indien dat nodig is. Ook een actief beleid ten aanzien van sport en vrijetijdsbesteding wordt door het kabinet van belang geacht. Over de samenwerking tussen de rol van ouders en de taken van de overheid zal het kabinet binnenkort met een standpunt komen in reactie op het RMO-advies *Aansprekend opvoeden*.

Het beleid ten aanzien van veilige scholen zal worden versterkt. De totstandkoming van brede scholen, waarin kinderen een groter deel van de dag op een constructieve wijze kunnen doorbrengen, zal worden gestimuleerd. Het schoolmaatschappelijk werk zal worden uitgebreid teneinde de begeleiding van individuele leerlingen te verbeteren. Tevens zal het ministerie van OCenW de samenwerking met de verschillende instanties rond de school (zoals de jeugdzorg en jeugdgezondheidszorg) verder verbeteren. Daartoe zullen in het kader van BANS afspraken worden voorgesteld die erop zijn gericht de vrijblijvendheid in de samenwerking te doorbreken. De sluitende aanpak van de arbeidstoeleiding van schoolverlaters wordt verbeterd.

Ten aanzien van jongeren uit etnische minderheidsgroepen is het CRIEM-beleid doorgezet. Gemeenten worden gestimuleerd voor deze jongeren een systematisch beleid te ontwikkelen. Daartoe wordt onder andere de inzet van *best practices* bevorderd. Een voorbeeld van een systematische benadering zijn de preventiestrategieën ten behoeve van de jeugd in de wijk, zoals *Communities that Care*. Deze strategie is gericht op een doelgerichte analyse van de jeugdproblematiek in aandachtswijken en een doelgerichte inzet van veelbelovende interventieprogramma's. Het kabinet zal ook over deze aanpak een standpunt innemen in reactie op het RMO-advies *Aansprekend opvoeden*.

Jeugd en veiligheid is een van de thema's in het integrale veiligheidsprogramma 1999–2002. In de afgelopen jaren zijn vele actiepunten op dit vlak gerealiseerd. Naar verwachting zal het nieuwe kabinet een tweede Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) en een Landelijke Veiligheidsnota voor Gemeenten uitbrengen. In beide zal jeugd waarschijnlijk een belangrijk thema vormen. Veiligheidsbeleid wordt met name lokaal vormgegeven en deze nota zal daarom nadrukkelijk ingaan op de bijdrage die gemeenten en andere lokale partners kunnen leveren aan de aanpak van de lokale jeugd- en veiligheidsproblematiek.

Speciale preventie

Bij jongeren die in risicosituaties verkeren (de secundaire preventie) is aanvullend beleid aangewezen. In dit verband is het in kaart brengen van de risicofactoren van groot belang; daaronder vallen ook biologische factoren. Een cumulatie van risicofactoren (indien onvoldoende gecompenseerd door beschermende factoren) verhoogt de kans op crimineel of anti-sociaal gedrag. Het onderzoek naar dit zogenoemde levensloopmodel zal worden bevorderd. Nu al is duidelijk dat vroegtijdige signalering van problemen mogelijk en noodzakelijk is. Het onderwijs, de jeugdzorg en de jeugdgezondheidszorg spelen hierbij een cruciale rol. Een nauwe samenwerking tussen deze instanties is aangewezen.

Een belangrijke mogelijkheid voor gerichte preventieve actie is het contact van een jongere met de politie. Een politiecontact is strafrechtelijk relevant, maar is tevens een signaal voor een mogelijk problematische achtergrond van de jongere. Veel meer dan thans het geval is kan dit contact worden benut voor een beoordeling c.q. signalering van de problemen van jongeren en in hun thuissituatie. Zonodig kan deze gevolgd worden door een grondiger screening. Het is van belang dat de ouders worden betrokken bij de reactie op en de afhandeling van de normoverschrijding van de jongere. In het project «Justitie en opvoedingsondersteuning» worden thans de mogelijkheden voor de koppeling tussen de politie en ondersteuning van hen uitgewerkt.

Het eerder genoemde Amsterdamse JOT is een voorbeeld van casusoverleg over probleemjongeren dat zonder meer veelbelovend kan worden genoemd (er zijn in andere steden vergelijkbare initiatieven). Het biedt de mogelijkheid met korte lijnen snel, consequent en vasthoudend te opereren. Een landelijke invoering van dergelijke casusoverleggen is aangewezen. Indien zich evidente opvoedingsproblematiek voordoet en de ouders onwillig zijn hierbij ondersteuning te accepteren zullen vormen van drang of dwang (via de kinderrechter) noodzakelijk zijn. Het kabinet bekijkt of het huidige civiele maatregelenpakket voldoende geschikt is om dit te realiseren. Ook een betere handhaving van de leerplichtwet biedt de mogelijkheid ouders nadrukkelijker op hun verantwoordelijkheid voor hun kinderen te wijzen.

Repressieve maatregelen

Indien een jongere in aanraking komt met politie en justitie is een vasthoudende en effectieve interventie noodzakelijk teneinde recidive te voorkomen (ook wel *tertiaire preventie* genoemd). De hiervoor genoemde screening en casusoverleggen bieden hiertoe een belangrijke eerste mogelijkheid. Hiermee kunnen interventies «op maat» worden bewerkstelligd. Voor zogenoemde veelplegers en harde-kernjongeren worden aanvullende maatregelen getroffen, zoals een ruimere toepassing van voorlopige hechtenis, uitbreiding van de individuele trajectbegeleiding (itb), nachtdetentie en internaatvoorzieningen als Glen Mills, en de opbouw van een DNA-databank voor jeugdige plegers van ernstige delicten.

Een belangrijke rem op de effectiviteit van sancties is het gebrek aan nazorg. Een strafrechtelijke interventie dient te worden gevolgd door een traject waarmee voorkomen wordt dat de jongere terugvalt in zijn oude levensstijl. Deze nazorg is thans te willekeurig geregeld. In geval van jeugddetentie, een PIJ-maatregel en individuele trajectbegeleiding zal daarom verplichte nazorg worden ingevoerd. Deze zal worden uitgevoerd door de (jeugd)reclassering. In dit verband zal worden bekeken in hoeverre de huidige wetgeving voldoende armslag biedt voor de invoering van deze verplichting.

Een effectieve aanpak staat of valt vervolgens met een nauwkeurige bewaking van de afdoening van de delicten. Screening, interventie en nazorg dienen een sluitend traject te vormen voor de betrokken jongeren en de instanties die zich daarmee bezighouden. Als sluitstuk wordt voorgesteld vanaf het eerste politiecontact tot en met de nazorg procesbewaking en casusbewaking in te voeren. Deze zullen respectievelijk ter hand worden genomen door het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming. Voor jongeren met een ernstige gedragsstoornis zal de organisatie van de forensische diagnostiek worden geoptimaliseerd.

Effectiviteit en informatie

Beleid en uitvoering van de vele programma's en projecten is nog teveel een zaak van goede bedoelingen. Er bestaat te weinig zicht op de effectiviteit van gehanteerde methodieken en werkwijzen. De wijkgerichte preventiestrategie *Communities that Care* vormt een voorbeeld van een goede werkwijze. De keuze van de methodieken wordt bepaald door gebleken effectiviteit of veelbelovendheid. Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn ontwikkelde hiertoe een gids waarin voor de aanpak van verschillende risicofactoren best practices staan beschreven. Deze werkwijze kan op de verschillende terreinen van de uitvoering algemener worden toegepast.

In de sfeer van behandelprogramma's wordt in het Verenigd Koninkrijk en Canada gewerkt met een zogenoemde accreditatiecommissie. Alleen de programma's die door deze commissie van deskundigen positief zijn beoordeeld komen voor financiering in aanmerking. Dit model van toetsing door experts zal ook in Nederland worden ingevoerd. Momenteel worden de voorbereidingen getroffen om penitentiaire programma's langs deze lijn te beoordelen. Dit zal ook voor het jeugdstrafrecht gaan gebeuren. Van de uitvoeringsorganisaties van justitie zal worden verlangd dat zij hun projecten of programma's laten toetsen op hun effectiviteit. Daarbij zal gebruik gemaakt kunnen worden van de recentelijk door justitie ontwikkelde recidive-monitor.

Zoals eerder geconstateerd bestaat er – ondanks een grote hoeveelheid aan registraties en metingen – geen eenduidig zicht op de ontwikkelingen in de aard en omvang van de jeugdcriminaliteit. Ook ten aanzien van de vordering van jongeren in de verschillende justitiële trajecten is de informatievoorziening onvoldoende op elkaar afgestemd en niet eenduidig. Daarom werd door justitie het Cliëntvolgsysteem Jeugdcriminaliteit ontwikkeld, dat systematisch kan worden toegepast. Ten behoeve van het inzicht in risico- en beschermende factoren zal longitudinaal onderzoek worden bevorderd.

Bij de informatie-uitwisseling tussen justitiële en andere instanties gaat speciale aandacht uit naar de privacywetgeving. Op basis van de huidige wetgeving is een *Handreiking* geschreven die met name gemeenten inzicht geeft in de bestaande mogelijkheden voor informatie-uitwisseling. Er zal bovendien een *helpdesk* worden ingericht om betrokken partijen te adviseren over privacyproblematiek. Onder andere op basis van de ervaringen hiermee zullen onwenselijke blokkades in het realiseren van een sluitende aanpak tussen instanties worden weggenomen, ook door aanpassing van regelgeving.

Ten aanzien van de capaciteit van de verschillende instanties is een reeds forse capaciteitsintensivering gestart. De wachtlijsten in de jeugdzorg en het gebrek aan detentiecapaciteit zijn onwenselijk en onacceptabel. Zij vloeien voort uit de toegenomen ernst van de jeugdproblematiek; het kabinet stelt zich op het standpunt dat de capaciteit zoveel mogelijk gelijke tred hieraan moet houden. Met betrekking tot de doorlooptijden in jeugd-

strafzaken is in 2001 een start gemaakt met een stevige aanpak. De eerder genoemde casusoverleggen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een efficiëntere procesgang voor jongeren. Het jeugdspecialisme bij de politie, het OM en de ZM zal worden versterkt.

1.5. Status van de nota

Met voornoemde voorstellen, die hierna zullen worden aangevuld en toegelicht meent het kabinet een grote winst te kunnen behalen in de aanpak van de jeugdcriminaliteit. De urgentie van de problematiek vraagt om een vasthoudende en effectieve aanpak. Hoewel onderzoek en analyse van de jeugdproblematiek van belang blijft, is gekozen voor een praktische benadering. De nota beoogt vooral aan te sluiten bij het bestaande beleid en de uitvoering daarvan. Daarenboven zijn in de lokale praktijk tal van initiatieven genomen waar nieuw beleid op kan worden geënt.

Het kabinet acht het hoopgevend dat creatieve vormen zijn gevonden om de jeugdcriminaliteit aan te pakken. Het komt erop aan resultaten daarvan te consolideren, te systematiseren en aan te vullen waar nodig. Vanuit dit uitgangspunt zijn diverse voorstellen geformuleerd. De realisering daarvan kan fasegewijs geschieden. De financiële consequenties van de nota worden om die reden in globale bedragen genoemd. De besluitvorming omtrent prioritering en fasering is voorbehouden aan het volgende kabinet. Een in samenwerking met alle betrokken departementen op te stellen implementatieplan is voor de discussie daaromtrent een goede basis. Dit plan zal ook een monitoring- en evaluatiesysteem beschrijven waarmee gevolgd kan worden in hoeverre de doelstellingen van deze nota worden bereikt, aansluitend bij de VBTB-systematiek.

2. Ontwikkelingen in cijfers

Zoals in hoofdstuk 1 gesteld, doet zich een aantal zorgelijke ontwikkelingen voor in de jeugdcriminaliteit. Sommige daarvan zijn op grond van statistisch materiaal geconstateerd, andere zijn gesignaleerd door deskundigen uit de praktijk. Hieronder worden deze ontwikkelingen vragenderwijs gesignaleerd en toegelicht in een paar stellingen en wordt aangegeven in hoeverre het beschikbare cijfermateriaal hiervoor een onderbouwing kan bieden. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verricht thans een studie naar de ontwikkeling van jeugdcriminaliteit in West-Europese landen en de effectiviteit van de aanpak daarvan.

I. WAT IS DE OMVANG EN AARD VAN DE JEUGDCRIMINALITEIT?

De omvang van de jeugdcriminaliteit neemt niet toe, het beeld is stabiel. Daarbinnen zijn er echter zorgelijke ontwikkelingen.

Onderzoek op basis van de politiecijfers en de WODC-zelfrapportage-studies (Kruissink en Essers 2001) wijst uit dat de geregistreeerde jeugdcriminaliteit zich de laatste jaren lijkt te stabiliseren, zij het op een hoger niveau dan in de voorgaande jaren. Na een daling aan het einde van de jaren tachtig is sprake geweest van een licht stijgende tendens. In de periode 1997 t/m 2000 lijkt er sprake van een neiging tot stabilisatie.

Door de politie gehoorde minderjarige verdachten

1997	47 263
1998	46 372
1999	47 960
2000	47 161

Indien we het we het aantal gehoorde minderjarigen relateren aan het totaal aantal 12- tot en met 17-jarigen in ons land (de jeugdpopulatie) zien we een soortgelijke ontwikkeling.

Zo bedroeg in 1990 het aandeel gehoorde minderjarige verdachten 3,3% van de totale jeugdpopulatie. In de jaren 1997 t/m 2000 schommelt dit percentage rond de 4,2.

De toekomst zal moeten uitwijzen of deze stabilisatie blijvend van aard is. De self-reportcijfers wijzen er in elk geval wel op dat de jeugdcriminaliteit zich stabiliseert. Volgens de laatste meting (gegevens 1998) heeft 37% van de jongeren zich schuldig gemaakt aan een strafbaar feit. Dat percentage schommelt al meer dan tien jaar rond dezelfde waarde. Voor wat betreft de aard van de criminaliteit kan op basis van de politiecijfers geconcludeerd worden dat de vermogenscriminaliteit – hoewel de laatste jaren in absolute zin gestaag afnemend – nog steeds de grootste delictcategorie vormt. De categorie vernieling komt veel minder vaak voor doch is groeiende.

Vernieling

1995	12,6%
2001	17 %

Het meest zorgelijke is echter dat volgens de politiecijfers jongeren in toenemende mate gehoord worden voor geweldsmisdrijven. Sinds 1980 is de delictcategorie «geweld tegen personen» (t.w.: mishandeling, diefstal met geweld, afpersing en misdrijven tegen leven en persoon) bijna verviervoudigd.

Geweld tegen personen

1980	2286
2000	8919

Bezien over de laatste jaren (1998 t/m 2000) is zelfs sprake van een extreme stijging.

II. WORDEN DE DELICTEN GEWELDDADIGER?

Vechtpartijen nemen de plaats in van verbale ruzies. Kinderen beschikken over wapens en gebruiken die ook. In Nederland gaat het vooral om steekwapens. We moeten zeer attent zijn op mogelijke toename van vuurwapens.

Hiervoor is al gesteld dat er met name bij de categorie «gewelddelicten» onder jongeren de laatste jaren sprake is van een forse groei. De veronderstelling dat de jeugdcriminaliteit zich «verhardt», dat wil zeggen, dat er sprake is van meer gewelddelicten, wordt door de ontwikkeling op basis van de politiecijfers ondersteund.

Ten aanzien van juist dit type delicten mag aan politiecijfers meer waarde worden toegekend dan wanneer het gaat om niet al te ernstige, soms «slachtofferloze» delicten. Niet alleen is het aangiftepeil hoger dan bij minder ernstige delicten, ook zal de politie zich meer opsporingsinspan-

ningen (moeten) getroosten omdat het om delicten gaat die voor veel onrust zorgen (Van der Laan e.a., 1998). Werden in 1980 bijna 2300 jongeren door de politie gehoord wegens het plegen van een geweldsdelict, twintig jaar later loopt dit aantal op tot circa 9000: bijna een verviervoudiging. Deze (absolute en relatieve) toename is vooral terug te vinden bij de delicten mishandeling, diefstal met geweld, en misdrijven tegen het leven en persoon. Geweld wordt veel meer door jongens dan door meisjes gepleegd. In 2000 ging het om circa 7700 jongens tegen zo'n 1200 meisjes. In de loop der jaren is wel sprake van een zich wijzigende verhouding.

Geweldsdelicten: verhouding jongens/meisjes

1980	15:1
1990	10:1
2000	6:1

Geweldscriminaliteit onder meisjes komt dus nog steeds veel minder voor dan bij jongens maar bij de meisjes is wel sprake van een veel sterkere groei dan bij de jongens. Opvallend hierbij is het toenemend aantal meisjes dat wordt verdacht van mishandeling. Het is de vraag in hoeverre de gestegen geweldscijfers een weerspiegeling zijn van de werkelijkheid. Er kunnen zich in de praktijk diverse vertekende factoren voordoen die de politiecijfers in positieve dan wel negatieve zin kunnen beïnvloeden (zie hiervoor Bol e.a., 1998). Naar alle waarschijnlijkheid is er sprake van zowel een toename van geweldsdelicten in de werkelijkheid als van een verhoogde aandacht van politie en opsporing voor deze specifieke misdrijfcategorie (Kruissink en Essers, 2001).

Bekijken we de instroom van strafzaken met minderjarigen bij het Openbaar Ministerie dan zien we een soortgelijke ontwikkeling als bij de politiecijfers: de laatste jaren een redelijk stabiel niveau (totaal aantal ingeschreven zaken ligt in de periode 1998–2000 rond de 26 000), gepaard gaand met een stijging in de afgelopen vijf jaar van geweldszaken tegen minderjarigen. Dit geldt vrijwel alle soorten van geweld, maar is bijzonder sterk bij mishandeling, verkrachting en bedreiging. Sinds 1996 is het aantal geweldszaken met jongeren met bijna een kwart toegenomen (Jaarverslag 2000, Openbaar Ministerie). Al met al lijken de voorgaande analyses op de verschillende gegevensbronnen de stelling te rechtvaardigen dat er sprake lijkt van een verschuiving van verbaal naar fysiek geweld.

De meeste onderzoeken kunnen geen direct antwoord geven op de vraag of er sprake is van toenemend wapenbezit onder jongeren.

De zelfrapportage-onderzoeken van het WODC kunnen dat tot op zekere hoogte wel.

Uit deze studies komt naar voren dat in 1992, 1994 en 1996 respectievelijk 13%, 20% en 21% van de jongeren in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar naar eigen zeggen in het voorgaande (school)jaar een of meer keren een wapen bij zich heeft gedragen. Een kwart van deze jongeren zegt altijd een wapen bij zich te dragen, drie kwart slechts een enkele keer of alleen in het weekend. In negen van de tien gevallen betreft het steekwapens. Een echt vuurwapen wordt door 2% van de jongeren genoemd.

III. NEEMT HET AANDEEL VAN JONGEREN UIT ETNISCHE MINDERHEIDSGROEPEN TOE?

Met name Marokkanen en Antillianen zijn oververtegenwoordigd in het strafrechtstelsel. De tolerantie van de multiculturele samenleving kan hierdoor onder druk komen te staan.

Reeds in 1997 werd in de Nota Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden gewezen op de bovenproportionele betrokkenheid van jongeren uit etnische minderheidsgroepen bij criminaliteit. Diverse onderzoeken wijzen op een oververtegenwoordiging van etnische minderheidsgroepen in het strafrechtelijk systeem beginnend bij de HKS-registratie van de politie, de registratie bij het OM, tot en met de penitentiaire inrichtingen. Uit een analyse van de HKS-registratie over de jaren 1998 en 1999 (Landelijke criminaliteitskaart 1999, ABRIO/Dienst Nationale recherche Informatie, nog te verschijnen) blijkt dat voor wat betreft de totale geregistreerde criminaliteit de Antillianen net als in 1998 de grootste oververtegenwoordiging hebben. Hun verdachtaandeel is ruim 6,5 keer groter dan het landelijke aandeel. Op de tweede plaats staan de verdachten met als herkomstgebied «Overig Afrika», gevolgd door verdachten uit voormalig Joegoslavië, Marokko en het voormalig Oostblok. Van alle gedetineerden in penitentiaire inrichtingen is thans meer dan de helft (53,7%) in het buitenland geboren.

Ook voor wat betreft de jeugd is sprake van een bovenmatige betrokkenheid van jongeren uit etnische minderheidsgroepen bij criminaliteit. Enige actuele informatie over dit belangrijke aspect is te vinden in de HKS-gegevens, zoals die zijn gepresenteerd in de Integrale Veiligheidsrapportage (BZK, juli 2000).

In het HKS wordt van elke verdachte het geboorteland geregistreerd. Daarnaast wordt ook de nationaliteit van de verdachte vastgelegd. Momenteel geeft geen van beide indicatoren een volledig dekkend beeld van de herkomst van de verdachten. Uit demografische gegevens blijkt zelfs dat het overgrote deel van de hier wonende jeugdige bevolking uit etnische minderheidsgroepen tweede en derde generatie is, en dus in Nederland geboren.

Op basis van het HKS kan dan ook alleen een deel van de criminaliteitsproblematiek onder de zgn. eerste generatie etnische minderheden worden beschreven: mogelijk delinquent gedrag van de tweede generatie wordt niet in kaart gebracht.

Uit de HKS-analyse (1998) blijkt dat ongeveer één op de vier jeugdige verdachten in de leeftijdsgroep van 12 t/m 24 jaar (24%) in het buitenland geboren is. Dit aandeel is gelijkelijk verdeeld over de meer traditionele herkomstlanden (Marokko, Nederlandse Antillen, Suriname en Turkije) en de zogeheten nieuwe herkomstlanden (Oost-Europa, voormalig Joegoslavië, West-Europa, Afrika en overig). Na Nederland volgt Marokko: een op de twintig jeugdige verdachten heeft als geboorteland Marokko. Verdachten met geboorteland gelegen elders in West-Europa, Afrika (excl. Marokko) en de Nederlandse Antillen volgen met een procentueel aandeel van elk circa 3. Bezien we de cijfers per bevolkingsgroep dan blijkt dat de verdachtenpopulaties onder jeugdigen geboren in de Nederlandse Antillen, Marokko en de rest van Afrika, voormalig Joegoslavië en Oost-Europa, naar verhouding het grootst zijn. Van de totale populatie jeugdige verdachten uit een bepaald geboorteland is het percentage hardkernjongeren afkomstig uit de volgende landen het hoogst:

Percentage harde kernjongeren

Marokkanen	20%
Surinamers	13%
Antillianen	12%
Turken	10%

Uit het zelfrapportage-onderzoek van het SCP blijkt dat jongeren behorende tot etnische minderheden zich vaker schuldig maken aan delinquent gedrag dan autochtone Nederlandse jongeren. Jongeren die tot een etnische minderheid behoren, zeggen vaker een geweldsdelict te hebben gepleegd (18%) dan autochtone jongeren (11%) en zeggen ook vaker een vermogensdelict te hebben gepleegd (9% versus 7%). Voor vernielingen werden geen verschillen gemeten. Ruim 14% van de jongeren die tot een etnische minderheid behoren, zegt het afgelopen jaar in aanraking met de politie te zijn geweest wegens een strafbaar feit; onder autochtone jongeren is dat ruim 11% (NIBUD/SCP, 2000).

Bedacht dient te worden dat criminaliteit onder etnische minderheden net zoals bij criminaliteit onder autochtonen vooral een probleem van jongens is. Zo schommelt het aandeel van de autochtone meisjes dat in het HKS staat ingeschreven als verdachte al jaren rond de 15%. Bezien we de criminaliteit onder jongeren uit etnische minderheidsgroepen naar geslacht dan valt op dat ook hier de jongens het grootste aandeel in de criminaliteit voor hun rekening nemen, zij het dat er wel verschillen zijn per land van herkomst. Opvallend zijn de betrekkelijk lage percentages voor meisjes van Turkse (4–12%) en Marokkaanse herkomst (7–11%), en de relatief hoge percentages bij Antilliaanse (18–22%), Surinaamse meisjes (14–20%) en meisjes afkomstig uit het voormalig Joegoslavië (20–30%). Ook hier geldt weer de opmerking dat de cijfers betrekking hebben op de eerste generatie.

Tot slot: hoewel bovenstaande onderzoeken duidelijk laten zien dat bepaalde groepen jongeren uit etnische minderheidsgroepen sterk oververtegenwoordigd zijn is het – gegeven de huidige stand van de registratiepraktijk – niet mogelijk ontwikkelingen over een reeks van jaren aan te geven.

IV. WORDEN DE DADERS JONGER?

Waar vroeger het zwaartepunt lag bij 16-jarigen en ouder, komen nu steeds meer serieuze delicten voor bij 14- en 15-jarigen. Bovendien komt het vaker voor dat zeer jonge kinderen (8–12 jaar) al met de politie in aanraking komen.

Aanwijzingen voor een mogelijke verjonging binnen de jeugdcriminaliteit zijn slechts te vinden met behulp van bronnen waarbij de leeftijd van de jongere ook daadwerkelijk wordt geregistreerd. Op dit punt is het aantal beschikbare bronnen zeer beperkt. Momenteel kan slechts op basis van één bron (te weten OM-data) een uitspraak over een al dan niet optredende verjonging bij de categorie serieuze delicten, worden gedaan.

De **CBS-politiecijfers** bieden geen inzicht in de leeftijdsontwikkeling van jeugdige delinquenten. In de landelijke registratie kan slechts onderscheid worden gemaakt in minderjarigen (12–17 jaar) en meerderjarigen (18 jaar en ouder). Inzicht in de leeftijdsontwikkeling van jeugdige delinquenten kan uit deze bron dan ook niet worden verkregen.

Elke twee jaar verricht het **WODC self report onderzoek** onder jongeren op landelijke schaal, waarbij informatie wordt ingewonnen over criminale gedragingen van jongeren van 12–17 jaar. Doel van het onderzoek is zicht te krijgen op de minder ernstige delinquentie van jongeren. Het WODC zelfrapportage-onderzoek maakt wel onderscheid naar leeftijd. Hoewel deze onderzoeken dus wel toelaten dat er uitspraken worden gedaan over verschuivingen binnen bepaalde leeftijdscategorieën, moet wel worden bedacht dat deze uitspraken betrekking hebben op de zgn. «kleine criminaliteit», ofwel «veelvoorkomende criminaliteit».

Uit de meest recente self-reportstudie (Kruissink en Essers, 2001) valt – op basis van de bij deze studies gehanteerde onderzoeksmethodiek – niet af te leiden dat jeugdige daders steeds jonger worden.

Een verlaging van de leeftijd waarop jongeren aanvangen met het plegen van delicten – een in de praktijk vaak te beluisteren opvatting – is in de gegevens dan ook niet terug te vinden. Het accent ligt nog altijd bij de 16- en 17-jarigen en in mindere mate bij de 15-jarigen. Met betrekking tot delinquent gedrag onder kinderen jonger dan 12 jaar maakt een andere WODC-studie (Van der Laan e.a, 1998) gewag van ontbrekende dan wel moeizaam op gang komende registraties ((Zie Grapendaal, Van der Veer, Essers 1996). Wel blijkt uit eenmalig self-report onderzoek onder kinderen van 8 tot en met 11 jaar dat jonge kinderen zich in aanzienlijk geringere mate schuldig maken aan «strafbare» feiten. Slechts bij zaken als «andere kinderen lastig vallen» en brandstichting (lees «fikkie stoken») scoorden zij hoog. (Zie Van der Laan, Spaans, Essers, 1997). Analyse van self-reportgegevens geven dus geen ondersteuning aan het statement dat jeugdige daders jonger worden, althans niet voorzover het de lichtere vormen van criminaliteit betreft.

Met behulp van **OM-DATA** (de landelijke database van het Parket-Generaal met gegevens over vervolging en berechting in eerste aanleg) kan wel een uitspraak worden gedaan over veronderstelde leeftijdsverschuivingen met betrekking tot de meer serieuze delicten. Een nadere analyse van de instroom van strafzaken bij het OM ten aanzien van strafrechtelijk minderjarigen over de periode 1995 tot en met 2000 verschaft het volgende inzicht.

In de periode 1995–2000 is in absolute zin wel degelijk sprake van een substantiële groei van het aantal ingeschreven strafzaken jonge delinquenten. Ter illustratie: het aantal ingeschreven zaken mbt 12-jarigen in 2000 ligt ca. 30% hoger dan in 1995 en is mbt 13-jarigen in 2000 tov 1995 met bijna een kwart toegenomen.

Aantal ingeschreven zaken	12-jarigen	13-jarigen
1995	688	1766
2000	902	2201

Bezien we de leeftijdsopbouw per instroomjaar dan kan wel worden gesteld dat er sprake is van een lichte verschuiving naar de lagere leeftijdscategorieën.

Procentueel aandeel 12–14-jarigen			
	12-jarigen	13-jarigen	14-jarigen
1995	2,99%	7,66%	14,32%
2000	3,53%	8,61%	15,19%

Bij de categorieën 16- en 17-jarigen daalden deze percentages.

Procentueel aandeel 16-17-jarigen

	16-jarigen	17-jarigen
1995	26,14%	28,61%
2000	25,10%	26,82%

Hoewel het nog steeds om zeer geringe aantallen gaat kan op basis van deze analyse wel gesproken worden van een verschuiving naar de lagere leeftijdscategorieën ofwel een zekere verjonging.

Tot slot zou een nadere analyse van de registratie bij de Halt-bureaus (aantal Halt-verwijzingen en vanaf mei 1999 incl. verwijzingen naar de Stop-reactie) nog enige argumenten pro of contra de veronderstelde verjonging kunnen verschaffen. Vanaf 1999 worden voor het eerst cijfers over de leeftijden van HALT-cliënten opgenomen. In 1999 (Stop als experiment vanaf 1 mei '99) wordt de categorie 12-minners apart onder de Halt-verwijzing vermeld. Vanaf 2000 worden alle jongeren jonger dan 12 jaar als Stop-reactie geregistreerd. Echter een Stop-reactie is een vrijwillig en vrijblijvend aanbod aan ouders van 12-minners en is geen strafrechtelijk instrument.

Nadere analyse van deze registratie van de leeftijdsopbouw van jongeren, die in 1999 en 2000 naar een Halt-bureau zijn doorverwezen, rechtvaardigt de stelling dat er sprake lijkt te zijn van een zekere verjonging: een lichte toename in de categorieën 12- t/m 14 jaar.

Stop- en Haltverwijzingen

12-	12 jaar	13 jaar	14 jaar	15 jaar	16 jaar	17 jaar	
1999	7,2%	10,3%	18,2%	21,2%	18,9%	13,6%	8,8%
2000	8,4%	10,3%	18,5%	21,6%	18,5%	13,2%	8,3%

V. NEEMT HET AANDEEL VAN MEISJES IN DE JEUGDCRIMINALITEIT TOE?

Er is vooral een stijging in de gewelddadige criminaliteit door meisjes.

Uit de politiestatistieken over de geregistreerde criminaliteit valt al sedert jaren af te lezen dat jongens voor veel meer criminaliteit zorgen dan meisjes. Toch valt uit diezelfde cijfers op te maken dat het aandeel van de meisjes in de totale geregistreerde criminaliteit onder jongeren gedurende een aantal jaren gestaag toeneemt.

In de jaren tachtig schommelde dit aandeel tussen de 9,5% en 11,5%. Vanaf het begin van de jaren negentig groeide dit percentage tot boven de 12. Vanaf 1995 tot en met het jaar 2000 bevindt dit percentage zich bijna continu boven de 13,3 (1999: 13,8). De self-reportgegevens kunnen de verschillen tussen jongens en meisjes bevestigen, zij het dat de gevonden verschillen tussen de seksen volgens die bron minder groot zijn. Wellicht heeft dat te maken met de geringere ernst van veel feiten waar in het self-report onderzoek naar gevraagd wordt (zie ook Kruissink en Essers, 2001). Een opmerkelijke verschuiving vindt plaats bij de geregistreerde geweldscriminaliteit op basis van de politiecijfers: lag de verhouding jongen:meisje twintig jaar geleden op 15:1, thans (2000) is die verhouding aanzienlijk gewijzigd in ruim 6:1. Bij de categorie vermogensdelicten schommelt de verhouding jongen-meisje al sedert jaren rond de 5:1.

Wanneer de cijfers voor de jongens en meisjes met elkaar worden vergeleken, valt op dat naar verhouding het misdrijf mishandeling bij de

meisjes in enkele jaren tijd zeer sterk is toegenomen.

Door de politie gehoorde jongens/meisjes wegens mishandeling

	Jongens	Meisjes
1985	1479	152
1995	2320	479
2000	4163	919

VI. IS ER EEN GROEIEND AANTAL DOOR JONGEREN GEPLEEGDE SEKSUELE DELICTEN?

Het aantal minderjarigen dat een seksueel misdrijf pleegt neemt toe.

In de politiestatistieken wordt op basis van de CBS-standaardclassificatie geen onderscheid gemaakt in seksuele misdrijven. Indien we echter onder seksuele misdrijven verstaan: «verkrachting», «aanranding der eerbaarheid» en «overige seksuele misdrijven», kan de ontwikkeling van deze categorie seksuele misdrijven als volgt worden beschreven. In de jaren tachtig schommelde het aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten van seksuele misdrijven tussen de 300 en 400, waarna van een echte groei sprake is vanaf het midden van de jaren negentig.

Minderjarigen gehoord wegens seksueel misdrijf

1980	436
1995	584
2000	888

Bekijken we de afzonderlijke delicten in 2000 dan valt op dat ten opzichte van 1990 «aanranding der eerbaarheid» met factor 3,5 is toegenomen. Jongeren hebben zich ook veel vaker schuldig gemaakt aan verkrachting (factor 2,3). Ook bij de categorie «overige seksuele misdrijven» is sprake van een forse groei (factor 2,1).

In het Jaarverslag 2000 van het OM wordt gesproken over meer geweldszaken met jongeren. Hieronder worden tevens de strafzaken mbt verkrachting en aanranding begrepen. Ook op basis van deze bron blijkt duidelijk sprake van een toename: 2000 tov 1996 (verkrachting: + 22%; aanranding: + 40%).

Hoewel we spreken over de delictcategorie met het kleinste aandeel in de totale geregistreerde criminaliteit onder jongeren (1,9%) is dit gegeven de ernst van de delicten toch een zorgwekkende ontwikkeling.

VII. IS ER EEN TOENAME IN DE PSYCHISCHE PROBLEMATIEK VAN JEUGDIGE DELINQUENTEN?

Er wordt een toename gesignaleerd van het aantal jongeren met ernstige psychische stoornissen en meervoudige problematiek

De indruk bestaat dat het aantal jeugdigen met psychische, psychiatrische en meervoudige problematiek toeneemt. Harde cijfers omtrent deze ontwikkeling zijn echter niet voorhanden. We moeten volstaan met de constatering dat functionarissen uit het veld deze toename signaleren.

VIII. HOE IS DE ONTWIKKELING VAN GROEPSCRIMINALITEIT?

In veel gevallen is sprake van groepsriminaliteit. Zowel landelijk als lokaal is er een groot gebrek aan kennis over omvang en aard van problematische of criminele jeugdgroepen.

Bij de aanpak van jeugdcriminaliteit is het groepsaspect nog te vaak onderbelicht, terwijl het leeuwendeel van de jeugdcriminaliteit daadwerkelijk in groepsverband wordt gepleegd. Ook de commissie-Van Montfrans signaleerde, dat bij de aanpak van jeugdcriminaliteit het groeps-element tot nu toe te weinig aandacht kreeg. Het blijkt in de praktijk niet eenvoudig om goed zicht te krijgen op het bestaan, de omvang en de aard van problematische en criminele jeugdgroepen zowel landelijk als lokaal. Uit een in 1998 verrichte terreinverkenning (Hakkert ea, 1998), blijkt dat jeugdcriminaliteit veelal samen met anderen wordt gepleegd, al wil dat nog niet zeggen dat jongeren altijd tot vaste groepen behoren. Veel criminaliteit wordt gepleegd door twee of drie personen die slechts weinig verbondenheid hebben met elkaar.

Uit deze terreinverkenning blijkt verder «... dat het niet eenvoudig is criminele jeugdgroepen te identificeren. Niet iedere jeugdgroep is meteen een delinquente groep. Jongeren hebben een scala van redenen om een groep te vormen. Daarnaast is ook niet iedere delinquente jeugdgroep een bende...». Uit een nadere analyse van de politiecijfers en van zelfrapportage-onderzoek blijkt voorts dat «jeugdcriminaliteit vaak in groepsverband wordt gepleegd, maar dat dit niet voor alle delicten geldt. Mededader-schap scoort het hoogst bij vernieling, drugsdelicten, intimidatie, brandstichting en betrokkenheid bij rellen». Een belangrijke conclusie uit dit onderzoek is de constatering dat er zowel landelijk als lokaal sprake is van een groot gebrek aan kennis over omvang en aard van problematische of criminele jeugdgroepen. Daarom ligt het voor de hand dat de verschillende instanties die zich bezighouden met jongeren en/of jeugdcriminaliteit, het fenomeen «groepsriminaliteit» serieus gaan nemen. Voor het ministerie van Justitie was de geconstateerde kennislacune aanleiding om een onderzoek te starten naar de aard en omvang van problematische jeugdgroepen (Beke ea, 2000). Doel van dit onderzoek was inzicht te geven in diverse typen jeugdgroepen en daarnaast het ontwikkelen van een meetinstrumentarium dat ingezet kan worden om aard en omvang van problematische jeugdgroepen op meer systematische wijze in kaart te brengen.

3. De preventieve aanpak

3.1. Inleiding

Bij jeugdcriminaliteit denkt men aan groepen jongeren die veel overlast veroorzaken, kleine of grote delicten plegen en een gevoel van onveiligheid in de buurt veroorzaken. Een repressieve reactie is dan op zijn plaats. De aanpak van de problemen dient echter veel eerder te beginnen; eerst en vooral moet worden ingezet op het voorkomen van criminaliteit van jongeren. Over het algemeen worden drie vormen van preventie onderscheiden: primaire preventie, gericht op de gehele bevolking; secundaire preventie ten behoeve van groepen of individuen die te maken hebben met een cumulatie van risicofactoren; tertiaire preventie gericht op degenen die al crimineel gedrag vertonen. Over de tertiaire preventie gaat hoofdstuk 4.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op algemene en de meer speciale preventieve activiteiten.

Ouders zijn als eersten verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen, maar delen deze taak in toenemende mate met voorzieningen

buitenshuis. Tezamen vormen zij de primaire opvoedingsomgeving van kinderen. Spelen en leren, educatie en zorg, opvang en ontwikkelingsstimulering gaan hand in hand. Veiligheid binnens- en buitenshuis, een omgeving die de ontwikkeling stimuleert en pedagogische continuïteit zijn hierbij van doorslaggevend belang voor de ontwikkeling van jeugdigen tot zelfredzame, volwaardig participerende volwassenen.

Een goed functionerend gezin kan tegenwicht bieden voor risicofactoren in het kind zelf of in de omgeving. Ook is uit onderzoek bekend dat een goede infrastructuur om het gezin heen, zowel de informele verbanden als de voorzieningen, een krachtige beschermingsfactor vormen. Dit pleit voor versteviging van de pedagogische infrastructuur, enerzijds door zorg te dragen voor een goed, toereikend en samenhangend stelsel van voorzieningen om het gezin, anderzijds door het versterken van mogelijkheden voor het ontstaan van informele verbanden (door ouders te betrekken bij de activiteiten, ontmoetingsplaatsen creëren e.d.) evenals voor het bieden van ondersteuning of, zo nodig, zelfs professionele hulp aan kinderen, ouders of gezinnen.

Op het gebied van algemene en speciale preventie is de afgelopen jaren reeds veel in gang gezet. Vanuit politie en justitie zijn diverse preventieve en pro-actieve initiatieven genomen op buurt- en wijkniveau. Vanuit gemeenten (jeugdbeleid), de jeugdzorg en de jeugdgezondheidszorg is de aandacht steeds meer gericht op samenwerking en samenhang. De missie van preventief jeugdbeleid is het creëren van kansen, ontwikkelingsmogelijkheden en het voorkomen van achterstanden bij jeugdigen (algemene preventie), alsmede het nemen van specifieke maatregelen ten behoeve van jeugdigen die vanwege bepaalde omstandigheden risico lopen op een verstoorde ontwikkeling, waarbij ze marginaliseren en vervolgens afglijden naar criminaliteit (speciale preventie). Eén van de doelen van deze nota is om te komen tot een verbetering van integraal preventief jeugdbeleid. De gezamenlijke overheden en de betrokken organisaties vinden het van belang om elkanders taken af te stemmen en duidelijkheid te krijgen over ieders verantwoordelijkheden. Om op lokaal en regionaal niveau duidelijke coördinatie en afstemming van preventief beleid mogelijk te maken wordt een aantal initiatieven voorgesteld om netwerkvorming te stimuleren. Het kabinet acht het van groot belang om ouders, onderwijs, jeugdgezondheidszorg, jeugdzorg, werk, sport en vrijetijdsbesteding, politie, justitie en overheden met elkaar te verbinden en het integraal preventief jeugdbeleid te verbeteren. De betrokken ministeries (BZK/GSI, Justitie, OCenW, SZW en VWS) zullen zich tezamen met andere partners dan ook inzetten om belemmeringen bij het versterken van de preventieve aanpak van jeugdcriminaliteit weg te nemen. Terwijl Justitie een coördinerende rol heeft voor de repressieve aanpak, ligt voor het preventieve jeugdbeleid het voortouw bij VWS.

Op lokaal en regionaal niveau zal ingezet worden op het verbeteren van de ketenregie binnen de lokale en regionale netwerken. Het doel hierbij is om de jeugd beter te kunnen bereiken, door een sluitende aanpak van voorzieningen die de jeugdige nodig heeft tot stand te brengen. Jeugd/jongeren hebben vaak te maken met meerdere instanties en overheden die niet altijd even goed hun werkprocessen op elkaar hebben afgestemd. Hierdoor ontstaat een overlap of juist een gebrek aan activiteiten, of zelf tegenstrijdige handelingen. Op het moment dat lokale en regionale partners elkanders taken en verantwoordelijkheden weten, kan beter worden ingespeeld op de vraag en behoefte van de jeugd. Zo worden jongeren niet onnodig belast of aan hun lot overgelaten. In het kader van het BANS-akkoord worden hier afspraken over gemaakt.

3.2. Algemene preventie

3.2.1. Ouders en opvoeding

Een goede opvoeding is een eerste voorwaarde voor preventie. Vanzelfsprekend zijn primair de ouders verantwoordelijk voor de realisering daarvan. Maar ook andere instanties en de overheid hebben een taak. Veel ouders zijn gebaat bij opvoedingsondersteuning. Deze dient soms met enige drang en zonodig dwang te worden aangeboden. Het kabinet neemt nog dit voorjaar een standpunt in over de verbetering van de pedagogische infrastructuur in Nederland naar aanleiding van het RMO-rapport «Aansprekend opvoeden».

Ouders zijn als eersten verantwoordelijk voor het opvoeden van hun kinderen. Uit onderzoek blijkt dat de overgrote meerderheid van de gezinnen een goede opvoedingsomgeving biedt, zowel in materieel als in immaterieel opzicht. Kinderen krijgen structuur en veiligheid, het kind wordt in zijn ontwikkeling begeleid, er is toezicht en afwijkend gedrag wordt gecorrigeerd. Toch gaat het met een belangrijk deel van de gezinnen niet of soms niet goed; zij kunnen enige begeleiding en ondersteuning goed gebruiken.

Opgroeien en opvoeden is in die zin ook – en steeds meer – een maatschappelijke verantwoordelijkheid. De overheid heeft, mede op grond van het Verdrag inzake de Rechten van het kind, een belangrijke taak. Die taak komt tot uiting in het bieden van goede voorzieningen op het terrein van onderwijs, zorg en opvoedingsondersteuning, en in het geven van voorlichting daarover opdat ouders weten waar zij terecht kunnen.

Waar ouders moeilijkheden ondervinden bij de opvoeding, kan hun opvoedingsondersteuning aangeboden worden. Veel ouders grijpen die mogelijkheid dankbaar aan. Voor zover dat niet het geval is, kan enige aandrang uitgeoefend worden. De praktijk leert dat, als de hulpverlening voldoende *outrereachend* werkt, het overgrote deel van de in aanmerking komende ouders bereikt kan worden. Voor de kleine groep waar dat niet het geval is kan drang overgaan in dwang.

Teneinde een positief opvoedingsklimaat voor kinderen te stimuleren wordt momenteel met twee preventiestrategieën proef gedraaid:

Opvoedingsondersteuning & Ontwikkelingsstimulering (O&O) en Communities that Care (CtC). Deze programma's beogen een samenhangend en doelgericht aanbod te doen op wijkniveau. Hiermee kunnen doelgericht en structureel risicofactoren worden aangepakt teneinde crimineel gedrag te voorkomen.

Een adviesgroep onder voorzitterschap van de Rotterdamse burgemeester Opstelten zal binnenkort een advies over beide programma's uitbrengen. Het kabinet zal in zijn reactie op het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) *Aansprekend opvoeden* tevens ingaan op het advies van de commissie Opstelten. Op niet-vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning wordt nader ingegaan in hoofdstuk 3.3.2.

3.2.2. Zorg

De jeugdzorg ondersteunt en helpt jeugdigen en hun ouders bij dreigende opgroei en opvoedingsproblemen. Dit kan op vrijwillige basis en op basis van een justitiële maatregel van kinderscherming. Ook de uitvoering van de jeugdreclassering wordt een taak van de jeugdzorg. De Bureaus Jeugdzorg verzorgen de toegang tot de jeugdzorg; de wet die deze structuur moet regelen is bij de Tweede Kamer ingediend. Het kabinet investeert in de implementatie ervan. De kern van de wet is één centrale toegang tot de jeugdzorg (het Bureau jeugdzorg) en de ontwikkeling van

een vraaggestuurd aanbod aan jeugdzorg. Rijk, provincies (IPO) en gemeenten (VNG) zien toe op een permanente verbetering van de aansluiting tussen algemene voorzieningen en de jeugdzorg. Het veranderingsproces rond de invoering van de Wet op de jeugdzorg zal nauwlettend worden gevolgd. De jeugdgezondheidszorg is een belangrijke vindplaats voor risicofactoren. Voor vroegsignalering is extra geld beschikbaar gekomen.

Jeugdzorg

De jeugdzorg kan in het kader van het terugdringen van jeugdcriminaliteit een belangrijke rol spelen. De effectiviteit hiervan wordt vergroot naarmate problemen bij jeugdigen en ouders in een vroeger stadium worden onderkend. Een belangrijke taak ligt hier voor het Bureau Jeugdzorg. Dit bureau heeft mede tot taak advies te geven aan en deskundigheid te bevorderen van algemene voorzieningen voor jeugdigen. Indien noodzakelijk, kan het Bureau Jeugdzorg een indicatie geven voor zwaardere vormen van geïndiceerde jeugdzorg.

In 1994 is met het regeringsstandpunt «Regie in de jeugdzorg» een vernieuwing van de jeugdzorg in gang gezet met als doel de samenhang binnen de jeugdzorg te versterken. Dit door middel van: de vorming van één centrale, laagdrempelige toegang tot de jeugdzorg, flexibilisering van het aanbod om dit beter af te kunnen stemmen op de vraag, kwaliteitsverbetering en verbetering van de informatievoorziening. In 1998 is hieraan door de Meerjarenaafspraken Jeugdzorg een (financiële) impuls gegeven. Tevens is in de afgelopen kabinetsperiode gewerkt aan een nieuwe Wet op de jeugdzorg waarin de gemaakte vooruitgang verankerd wordt en die richting geeft aan de verdere ontwikkeling van de jeugdzorg in de komende jaren. In de nieuwe wet, die thans bij de Tweede Kamer ligt, wordt ook een recht op jeugdzorg opgenomen.

De afgelopen jaren is door het gevoerde beleid in het land een flinke aanzet gegeven aan de vorming van de Bureaus Jeugdzorg als de centrale toegang tot de jeugdzorg. Ook is een landelijk dekkend netwerk van Advies- en Meldpunten Kindermishandeling gerealiseerd. Er heeft uitbreiding plaatsgevonden van de capaciteit aan ambulante hulpverlening en de samenwerking tussen jeugdzorg, met name de Bureaus jeugdzorg, en algemene voorzieningen is versterkt. In de praktijk blijkt dat niet alleen voor jeugdigen en ouders, maar juist ook voor «verwijzers» zoals leraren, politie en huisartsen het Bureau jeugdzorg in toenemende mate een herkenbaar punt is waarnaar jeugdigen met opgroeioproblemen kunnen worden verwezen. Tenslotte heeft het kabinet geïnvesteerd in verbetering van de arbeidsmarktpositie in de jeugdzorg zodat er voldoende, gekwalificeerd personeel beschikbaar is in de sector. In totaal is de afgelopen kabinetsperiode structureel circa € 140 miljoen extra in de jeugdzorg geïnvesteerd.

De aansluiting tussen de algemene voorzieningen en de jeugdzorg krijgt bijzondere aandacht in het implementatietraject van de nieuwe wet. Inmiddels zijn hierover in BANS verschillende afspraken gemaakt. Met de bestuurlijke partners (IPO en VNG) wordt nagegaan op welke wijze de aansluiting verder kan worden versterkt. Ook activiteiten van het door de ministeries van VWS en Justitie gesubsidieerde Landelijk Platform Jeugdzorg (LPJ) en het Landelijk Centrum Onderwijs en Jeugdzorg dragen bij aan een versterking van de relatie. Gelet op het belang van de nieuwe wet en de wijzigingen die deze met zich brengt, zal het implementatietraject nauwlettend worden gevolgd.

De jeugdgezondheidszorg is een belangrijke component in het netwerk van voorzieningen voor jeugdigen op lokaal niveau. Het gaat hierbij om een fijnmazige, laagdrempelige, niet-stigmatiserende voorziening met een hoog bereik voor alle jeugdigen. Via het consultatiebureau of de GGD kunnen eventuele problemen in een zo vroeg mogelijk stadium worden gesignaleerd. Daarbij gaat het niet alleen om de gezondheid van jeugdigen, maar ook om hun sociaal-emotionele ontwikkeling en om (dreigende) problemen in de opvoedingssituatie. Na het signaleren van afwijkingen (somatisch dan wel psychosociaal) dient afstemming en samenwerking te worden gezocht met andere organisaties. Consultatiebureaus en GGD'en vormen op deze wijze een belangrijke vindplaats voor probleemkinderen en -gezinnen.

De afstemming van jeugdgezondheidszorgactiviteiten, lokaal jeugdbeleid, lokaal onderwijs(achterstanden)beleid en jeugdzorg bevordert de continuïteit en samenhang in de zorg voor risicokinderen. Een effectieve jeugdgezondheidszorg vraagt een integrale aanpak van opvoedingsondersteuning, jeugdzorg, kinderopvang, peuterspeelzalen, wijk- en buurtorganisaties en dergelijke.

De positionering van de jeugdgezondheidszorg onder gemeentelijke regie heeft tot voordeel dat met andere sectoren van het jeugdbeleid ketenafspraken kunnen worden gemaakt, zodat een sluitend aanbod ontstaat van signalering, doorverwijzing en hulpverlening. Hierdoor zijn er goede mogelijkheden om gezondheidswinst te behalen, met name voor kinderen van ouders met een lagere sociaal-economische status.

In 2001 is 15.9 miljoen euro structureel extra beschikbaar gesteld voor de consultatiebureaus. Dit geld kan worden aangewend voor vroegsignalering van (dreigende) achterstanden in de ontwikkeling (fysiek, sociaal, cognitief en psychisch), ondersteuning van ouders van jonge risicokinderen, samenwerking met andere hulpverleners, waaronder bureaus Jeugdzorg, en deelname in netwerken van peuterspeelzalen en basisscholen en deskundigheidsbevordering van consultatiebureaus.

3.2.3. Onderwijs

Het onderwijs speelt een belangrijke rol in de overdracht van normen en waarden, en is een belangrijke vindplaats van risicokinderen. Deels kunnen de scholen daar zelf op reageren, deels zijn zij aangewezen op instanties buiten de school. Momenteel wordt gezien hoe de positie van het schoolmaatschappelijk werk kan worden versterkt. Ook activiteiten met betrekking tot het thema «Jongeren, school en veiligheid» worden verder uitgebouwd. Brede scholen versterken de relatie tussen de school en de wijkvoorzieningen; daardoor hebben ze leerlingen gedurende een groter deel van de dag iets te bieden. Het rijk stimuleert de ontwikkeling van brede scholen door middel van onderzoek, voorlichting en communicatie. Preventie van jeugdcriminaliteit via het onderwijs is te realiseren door te investeren in een effectief netwerk rond de school. De vorming daarvan zal middels regionale conferenties worden bevorderd.

Leerlingbegeleiding en schoolmaatschappelijk werk

Naast het leveren van de kwalificaties voor de arbeidsmarkt draagt de school in belangrijke mate bij aan de overdracht van maatschappelijke normen en waarden. Dit doet zij naast of soms in plaats van de ouders. Scholen worden daarenboven geconfronteerd met onveiligheid en met overlast door leerlingen. Veelal weten zij niet goed hoe zij hiermee om moeten gaan. Op een aantal plaatsen zijn goede ervaringen opgedaan

met een actieve rol van het schoolmaatschappelijk werk. Dit kan direct inspelen op probleem- en spijbelgedrag van leerlingen en kan schooluitval voorkomen.

Scholen bieden op dit moment al leerlingbegeleiding. Binnen het kader van de leerlingbegeleiding is een specifieke inzet van schoolmaatschappelijk werk nodig. De ministeries van VWS, BZK en OCenW en de VNG zullen inventariseren hoe de inzet van schoolmaatschappelijk werk kan worden verbeterd en verstevigd. Daarbij zal worden nagegaan of een verruiming van de middelen nodig is. Er zal worden begonnen bij die scholen die gevestigd zijn in gemeenten of wijken met een forse jeugdproblematiek.

Naast leerlingbegeleiding en leerlingenzorg beschikken veel scholen, vooral in het voortgezet onderwijs, over een zorgadviesteam, waarin vertegenwoordigers van de school en andere organisaties overleggen over de aanpak en (zonodig) doorverwijzing van leerlingen met problemen. Voor de opvang van leerlingen met problemen moet de school samenwerken met een netwerk van externe partijen. Een adequaat netwerk bestaat minimaal uit een leerplichtambtenaar, de GGD, het Bureau Jeugdzorg, het schoolmaatschappelijk werk en de politie. Ook de gemeente heeft hier dus een belangrijke rol. Op deze partners moet de school ook een beroep kunnen doen voor de opvang van leerlingen die de veiligheid in de school bedreigen. Van de expertise van zelforganisaties van etnische minderheidsgroepen kan een school eveneens goed gebruik maken.

Brede school/veilige school

Brede scholen zijn netwerken bestaande uit de school en andere voorzieningen met als doel de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten. Brede scholen zijn lokale initiatieven. De lokale overheid heeft bij de ontwikkeling hiervan de regierol. De rijksoverheid biedt ondersteuning op het gebied van onderzoek en bovenlokale communicatie. Veel gemeenten willen met brede scholen de sociale infrastructuur in wijken verbeteren en de sociale cohesie en veiligheid in wijken versterken. Ook vanuit de behoefte aan een samenhangend jeugdbeleid is de ontwikkeling van brede scholen een belangrijk gegeven. Ten slotte bieden brede scholen ouders de gelegenheid om werk en zorg beter te combineren.

Omdat brede scholen lokale initiatieven zijn kennen zij vele verschijningsvormen. De partners van basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs kunnen per gemeente, wijk en schoolsoort verschillen, afhankelijk van de behoeften van kinderen, hun ouders, buurtbewoners en andere betrokkenen. Het gaat daarbij onder andere om voorschoolse voorzieningen als peuterspeelzalen en kinderopvang, maar ook om partners als een bibliotheek en instellingen voor welzijn, sport en kunsteducatie. Ook in een binnenkort te verschijnen adviesrapport van prof. Junger-Tas (*Diploma's en goed gedrag, deel 2*) wordt het belang van brede scholen benadrukt. In het rapport wordt de samenhang tussen goede schoolprestaties en sociale integratie bevestigd. Daartoe dienen scholen op het niveau van de schoolorganisatie, de schoolcultuur en het klassenmanagement een aansluiting tot stand te brengen tussen het onderwijs en de sociale omgeving. Meer in het bijzonder wordt voorgesteld extra in te zetten op scholen met veel problemen, zoals spijbelgedrag, geweld tussen leerlingen en tegen leraren en schooluitval.

Mede vanuit dat perspectief zullen de ministeries van OCenW en Justitie in samenwerking met de ministeries van BZK en VWS de activiteiten rond het thema «Jongeren, school en veiligheid» verder uitbouwen. Het door OCenW ingestelde Transferpunt Jongeren, School en Veiligheid (belegd bij het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum) kan hierbij een rol spelen. In dit Transferpunt zijn de producten van de campagne «De veilige school», de onderwijstelefoon en het project «Preventie seksuele intimidatie»

samengebracht. Het Transferpunt verzamelt, produceert en verspreidt deskundigheid op het gebied van jongeren, school en veiligheid en is een schakel tussen vraag en aanbod.

Samenwerking in het onderwijs

Voor een goede aanpak van leerlingen met ernstige gedragsproblemen zijn scholen aangewezen op samenwerking met andere instanties, met name gemeente (leerplicht, algemeen preventief jeugdbeleid, welzijnsbeleid, veiligheidsbeleid, schoolmaatschappelijk werk, jeugdgezondheidszorg), provincie (jeugdzorg) en politie (en/of justitie). Tussen deze partners bestaan verschillen in organisatie en aansturing. Dit werkt met name belemmerend wanneer elementen uit het netwerk ontbreken. Zo kan het voorkomen dat partners onvoldoende inzet leveren, of dat een schakel ontbreekt (bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werk). De gemeente heeft in dit geheel in principe een regisserende rol, maar hierbij doen zich problemen voor. Deze zijn beschreven in het rapport *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid* (SCP).

Om de stroomlijning tussen de voorzieningen te stimuleren organiseert het ministerie van OCenW, in samenwerking met het Landelijk Centrum Onderwijs en Jeugdzorg, regionale conferenties. Daarbij zijn uitgenodigd provincie, gemeenten, scholen, jeugdzorg, gezondheidszorg, justitie en politie. Het is de bedoeling dat deze partijen afspraken maken ten behoeve van een sluitende aanpak van probleemjongeren. In het voorjaar 2002 zal de staatssecretaris van Onderwijs de Tweede Kamer informeren over de opbrengsten (en gesignaleerde knelpunten) van de conferenties. Tevens zal zij daarbij – op verzoek van de Kamer – met een integraal standpunt over veiligheid op scholen komen. Het doorbreken van de vrijblijvendheid in de samenwerking is daarbij van belang. In het overhedenoverleg tussen Rijk, IPO en VNG in het kader van het volgende Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) zal het onderwerp worden geagendeerd om *commitment* rond de samenwerking te verkrijgen.

3.2.4. Arbeidstoeleiding

Arbeid leidt niet alleen tot inkomen, maar ook tot integratie in de maatschappij en tot een gestructureerd leven. Daarom is het hebben van een baan een goed middel bij het voorkomen of ombuigen van een criminele levensstijl. Er zijn projecten voor specifieke aloochtone groepen en voor ex-gedetineerden. Een pilotproject «sluitende aanpak» met betrekking tot onderwijs, werk, inkomen en zorg is van start gegaan.

In de afgelopen twintig jaar is de jeugdwerkloosheid sterk afgenomen. Ook de langdurige werkloosheid onder jongeren is in deze periode gedaald. Schoolverlaters vinden steeds sneller werk. Geconcludeerd kan worden dat de overgang van school naar werk tegenwoordig soepeler verloopt. Sommige categorieën jongeren op de arbeidsmarkt verdienen niettemin extra aandacht. Met name jongeren uit etnische minderheidsgroepen en jongeren zonder startkwalificatie (groepen die elkaar voor een belangrijk deel overlappen) zijn relatief vaak werkloos. Zij zijn in verhouding oververtegenwoordigd in de groep jongeren met een meervoudige problematiek. Deze groep wordt nog onvoldoende bereikt.

In de afgelopen jaren is een groot aantal gemeenten gesubsidieerd om de werkloosheid onder jongeren van Antilliaanse, Arubaanse, Turkse en Marokkaanse herkomst te bestrijden. De projecten richten zich op activering en begeleiding naar werk of scholing. Getracht wordt de aansluiting van deze jongeren bij reguliere scholings- en arbeidsvoorzieningsin-

stellingen en het gemeentelijk instrumentarium te verbeteren. De meerwaarde van de projecten ligt in de intensieve en persoonlijke aandacht voor een groep jongeren met meervoudige problemen. Het kabinet heeft besloten deze goedlopende projecten met drie jaar te verlengen. Op verzoek van de gemeenten is de mogelijkheid gerealiseerd tot een verbreding van de doelgroep. De aanpak kan vanaf 1 mei 2001 ook worden ingezet voor ouderen en andere minderheden. Veel gemeenten hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

In Noord-Groningen is met cofinanciering van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de pilot «Sluitende aanpak jongeren Noord Groningen» van start gegaan voor jongeren tot 23 jaar. Een integrale benadering en maatwerk staan in deze pilot centraal, opdat jongeren zonder startkwalificatie de voor hen hoogst haalbare en meest passende onderwijs- of arbeidsmarktpositie bereiken. Medio 2002 zal het jongerenloket operationeel zijn. Succesvolle ervaringen die met dit pilotproject worden opgedaan, zullen eveneens onder de aandacht worden gebracht van andere gemeenten en provincies.

Om de arbeidstoeleiding, activering en reïntegratie van (ex-)gedetineerden, waaronder jongeren, te bevorderen is vorig jaar een twee jaar durend project van start gegaan. Het gaat hier om een samenwerkingsproject tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie. Knelpunten bij de terugkeer van gedetineerden in de maatschappij worden geïnventariseerd en gemeenten worden ondersteund bij het bevorderen van de arbeidstoeleiding van (ex-)gedetineerden. Er worden bijeenkomsten georganiseerd om de samenwerking tussen gemeenten, penitentiaire inrichtingen, Centra voor werk en inkomen en de reclassering te bevorderen.

Een 11-tal justitiële jeugdinrichtingen heeft bovendien het samenwerkingsverband Work-Wise Nederland opgezet. Dit project richt zich op arbeid en scholing van jongeren in justitiële jeugdinrichtingen, het zelfstandig wonen na een verblijf in een inrichting en het opbouwen van een sociaal netwerk. De voorlopige resultaten van dit project zijn hoopvol.

3.2.5. Vrijtijdsbesteding en sport

De invulling van de vrije tijd speelt een cruciale rol bij het voorkomen van probleemgedrag. Het huidige uitgaansleven kent veel ongewenste normoverschrijdingen. Het kabinet voert in dit verband onder andere een actief alcohol- en drugsbeleid. Sportbeoefening als vrijetijdsbesteding biedt mogelijkheden voor een positieve socialisatie. In dit verband wordt breedtesport financieel gestimuleerd. Maar rond de sport zijn ook negatieve verschijnselen te constateren. Het betaald voetbal besteedt toenemende aandacht aan het tegengaan van voetbalvandalisme; het supportersbeleid van de clubs wordt gestimuleerd en een blauwdruk om problemen op te lossen wordt geïmplementeerd. Ook zal nader onderzoek worden verricht naar de jonge aanwas van voetbalvandalen. Van sportbonden wordt verwacht dat ze sportief gedrag stimuleren.

Middelengebruik en horeca

Veelal wordt gesteld dat er voor jongeren te weinig voorzieningen zijn; het zou met name ontbreken aan buurt- en wijkcentra. Er zijn centra waar zeer gemotiveerde beroepskrachten of vrijwilligers werken. Zij vangen jongeren op, en bieden hun een positief referentiekader. Hun werk is van onschatbaar belang. Daarbij moet wel geconstateerd worden dat het vaak

om persoonsgebonden situaties gaat. Na een kaalslag in de jaren 80 lijken gemeenten langzaam weer een intensivering van het jongerenwerk op gang te brengen. Het jeugd- en jongerenwerk zelf oriënteert zich daarbij op noodzakelijke vernieuwingen, zowel op het gebied van kwalificatie in de hulpverleningssfeer als op het toepassen van nieuwe methoden. Zo zijn er initiatieven bekend (onder andere in Amsterdam) van jongerenwerkers die zich richten op samenwerking met meer commerciële uitgaanscentra om beter contact met hun doelgroep te krijgen. Dergelijke centra kunnen immers ook een negatief effect hebben. Indien toezicht en begeleiding ontbreken kunnen zij ook bevorderend werken op criminele activiteiten van jongeren.

Een deel van de vrije tijd wordt door jongeren doorgebracht in de horeca.

De afgelopen jaren is het beleid gericht op het terugbrengen van overmatig alcoholgebruik geïntensiveerd. De voornemens zijn neergelegd in de Alcoholnota 2001–2003 (Kamerstukken II, 2000/2001, 27 565, nr. 2). De belangrijkste primaire doelgroepen van het beleid zijn jongeren en probleemdrinkers. Voor de doelgroep jongeren is het beleid vooral preventief van aard. Een van de belangrijkste beleidsinstrumenten is voorlichting. Bekend zijn de campagne «Ben jij sterker dan drank?», gericht op jonge kampeerders langs de kust, en de campagne «Ik ben zat..., en wie ben jij?», gericht op studenten. Recent zijn ook middelen beschikbaar gesteld voor voorlichting op de basisscholen. Een tweede beleidsinstrument is de Drank- en Horecawet. De daarin opgenomen leeftijdsgrenzen (16 jaar voor zwak-alcoholhoudende dranken en 18 jaar voor sterke drank) worden strikter gehandhaafd. Daartoe is de Keuringsdienst van Waren uitgebreid met enkele tientallen controleurs. Ook heeft het kabinet besloten om voor beginnende (dus vooral jonge) rijders een lagere norm voor rijden onder invloed vast te stellen. Het kabinet zal in 2002, ter uitvoering van de motie Kant (27 565, nr. 12), extra budget beschikbaar stellen voor een onderzoek naar de indicatoren en de gevolgen van excessief alcoholgebruik onder jongeren, waaronder agressie. Een viertal onderzoeksinstituten heeft inmiddels een voorstel daartoe uitgewerkt.

Sport

Beoefening van sport is een zinvolle vrijetijdsbesteding. Door jongeren te stimuleren aan sportactiviteiten deel te nemen wordt zowel direct als indirect een bijdrage geleverd aan het tegengaan van criminaliteit en geweld door jeugdigen. De sociale binding van jeugdigen aan verenigingen, sportscholen of andere aanbieders van sportactiviteiten biedt de mogelijkheid positieve invloed uit te oefenen op hun gedrag. Het ministerie van VWS ondersteunt via een stimuleringsregeling meerjarige projecten op het terrein van de breedtesport. Deze regeling staat open voor gemeenten, provincies en landelijke tak van sportbonden. Tot nu toe zijn 172 gemeenten en 17 sportbonden gestart met een project.

Met de start van het landelijk project van de KNVB «Sociaal preventief supportersbeleid» in oktober 1998 is een nieuwe stap gezet in de bestrijding van het voetbalvandalisme. Dit project richt zich op de jongere jeugd. Doel is om deze jongeren op een positieve manier in contact te laten komen met het betaald voetbal om de aanwas van voetbalvandalen te stuiten. Naar verwachting zullen dit jaar nagenoeg alle Betaald Voetbalorganisaties (BVO's) deelnemen. De lokale projecten blijken goed aan te slaan en daadwerkelijk van betekenis te zijn bij de verdere aanpak van voetbalvandalisme.

In 2002 zal, in opdracht van VWS, onderzoek worden verricht naar de achtergrond van jeugdige voetbalvandalen. Op basis van de onderzoeks-

resultaten zal worden getracht jonge aanwas te voorkomen. Vanaf 2001 is bij de bevordering van tolerantie en fair play in de sport het accent gelegd op de georganiseerde sport. NOC*NSF heeft op zich genomen dit thema nadrukkelijk onder de aandacht te brengen van de sportbonden. Inmiddels hebben diverse sportbonden projecten opgezet die erop gericht zijn sportief gedrag en respect voor medespelers, tegenstanders en scheidsrechters te stimuleren. VWS ondersteunt deze projecten.

Het ministerie van BZK/GSI heeft in 2001 sport en jeugd gestimuleerd door financieel bij te dragen aan een blauwdruk voor het beleid van voetbalverenigingen in grote steden. De blauwdruk is bedoeld om problemen op te lossen waar voetbalverenigingen in grote steden mee te kampen hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om de integratie van etnische minderheden. Er wordt een projectorganisatie ingesteld waar landelijke en lokale overheid samen met de KNVB zullen werken aan implementatie van deze blauwdruk. In eerste instantie zal het project gericht zijn op Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag, maar het zal later ook kunnen worden gebruikt door andere steden en eventueel andere takken van sport.

3.2.6. Preventie bij jongeren uit etnische minderheidsgroepen

Deze groep jongeren is zeer divers. Preventie van probleemgedrag hangt direct samen met de mate van inburgering en integratie. Reeds enige jaren geleden werd in dit verband het CRIEM-beleid ontwikkeld. Gemeenten worden ondersteund bij preventieve projecten voor jongeren afkomstig uit etnische minderheidsgroepen. Voor de ouders zijn inburgeringsprogramma's voor volwassenen beschikbaar.

Vooraf in de grote steden komen groepen jongeren voor die de Nederlandse taal niet goed genoeg beheersen en laag opgeleid zijn. Zij missen daardoor de aansluiting bij de samenleving, en maken nauwelijks kans op de arbeidsmarkt. Over het algemeen wordt ingezien dat de rol van de ouders essentieel is. Ouders die geen aansluiting zoeken of vinden bij de Nederlandse samenleving veroorzaken een verhoogd risico dat het misgaat met hun kinderen. Ouders uit etnische minderheidsgroepen zijn dus een belangrijke doelgroep voor preventie. Zij kunnen daar ook zelf aan bijdragen: het in Amsterdam ontstane initiatief van de Marokkaanse buurtvaders krijgt in steeds meer gemeenten navolging. In het algemeen is het van belang dat vertegenwoordigers van minderheidsgroepen betrokken zijn bij beleid en uitvoering rond de jeugdcriminaliteit.

De betrokken groepen zijn zeer heterogeen. Er zijn grote verschillen tussen de «traditionele» minderheidsgroepen van Antillianen, Surinamers, Marokkanen en Turken, tussen de generaties en tussen jongens en meisjes. Het beeld wordt nog gecompliceerder nu veel gemeenten geconfronteerd worden met groepen van een andere herkomst. Onder hen zijn jongeren die getraumatiseerd zijn, soms crimineel gedrag vertonen en voor een deel behoren tot de groep van harde-kernjongeren. Als dat het geval is, is een bij hun achtergrond aansluitende aanpak noodzakelijk.

In het kader van het CRIEM-beleid werken de ministeries van Justitie en BZK nauw samen aan het terugdringen van criminaliteit. Het ministerie van Justitie richt zich met individuele trajectbegeleiding (ITB-CRIEM) op jongeren uit etnische minderheidsgroepen die reeds een (licht) vergrijp gepleegd hebben (zie paragraaf 4.3.2). Het ministerie van BZK richt zich met een preventieve aanpak op jeugd die nog geen strafbaar feit heeft gepleegd. Dit gebeurt – thans onder de noemer «Preventiebeleid 2001–2004» – onder verantwoordelijkheid van de minister voor GSI. Gemeenten

krijgen van 2001 tot en met 2004 ondersteuning op grond van de ervaringen opgedaan in de CRIEM-pilots in 1999 en 2000. Hiervoor heeft het kabinet ruim 65 mln euro uitgetrokken.

De ondersteuning omvat de ontwikkeling, evaluatie en uitwisseling van *best practices* ten behoeve van alle gemeenten. Tevens bestaat zij uit extra facilitering voor een aantal kleinere gemeenten, vervolgfianciering voor de acht pilotgemeenten, en extra middelen om acute vraagstukken met betrekking tot criminaliteitspreventie in een aantal grotere steden concreet tot een oplossing te brengen. De doelgroepomschrijving zoals gepresenteerd in de CRIEM-nota van november 1997 is inmiddels losgelaten. Beleid hoeft zich niet slechts te richten op de vier groepen die in die nota genoemd worden (Marokkanen, Turken, Antillianen, Surinamers), maar kan ook voor andere etnische minderheidsgroepen bedoeld zijn (zoals Molukkers, Irakezen of Afghanen). Vereist is wel dat het gaat om personen die over een geldige verblijfstitel beschikken.

Voorts heeft het kabinet een Marokkaans-Nederlands interactieteam ingesteld dat op lokaal niveau knelpunten in de uitvoering en in de interactie tussen betrokken partijen zal opsporen en daarvoor oplossingen zal voordragen. Momenteel wordt tevens gewerkt aan de kabinetsreactie op het onlangs uitgebrachte advies van de Antilliaanse commissie Medeburgerschap. Het proces van inburgering van oud- en nieuwkomers is van eminent belang waar het gaat om de rol van ouders bij de opvoeding van hun kinderen in hun nieuwe Nederlandse omgeving.

3.2.7. De rol van de gemeenten en provincies

Gemeenten hebben een coördinerende rol in het lokale veiligheidsbeleid. In het integraal veiligheids- en grotestedenbeleid is «jeugd en veiligheid» één van de prioriteiten. In het Bestuursakkoord nieuwe stijl zijn afspraken gemaakt over meer samenhang in het jeugdbeleid. Er komt een Landelijke Veiligheidsnotitie. De relevante voorstellen in deze nota zullen worden ingebracht als afspraken voor een nieuw te sluiten BANS-akkoord.

Het is van belang dat organisaties goed met elkaar samenwerken en hun aanbod voor jeugdigen op elkaar afstemmen. Steeds vaker ontstaan met het oog op een «ketenbenadering» op lokaal niveau netwerken (gericht op bepaalde leeftijdscategorieën van jeugdigen), zoals brede scholen en buurtnetwerken jeugdhulpverlening. Het nieuwe kabinet zal naar verwachting een tweede Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) en een nieuwe Landelijke Veiligheidsnota voor Gemeenten (LVG) uitbrengen. In beide is jeugd naar verwachting een belangrijk thema. Gemeenten hebben bij de ontwikkeling van integraal beleid een belangrijke regierol te vervullen.

Deze regierol betreft ook de politie. Van de politie mag in de lokale netwerken een actieve bijdrage worden verwacht in de versterking van de aanpak van de jeugdcriminaliteit. Een vroegtijdig, snel en consequent optreden door de politie begint met het «kennen en gekend worden» van en door de jeugdige doelgroep. De politie moet zicht (en toezicht) hebben op wat er zich in haar verzorgingsgebied afspeelt. De politie dient hierbij nauw samen te werken met de overige lokale partners, zoals scholen, bureaus jeugdzorg, Halt-bureaus, en de provinciale en gemeentelijke overheid. In het preventieve vlak vertaalt zich dit vooral in een verdere investering in het gebiedsgebonden werken door de politie. Daarnaast is de politie, doordat ze vaak in contact komt met probleemjongeren, een belangrijke vindplaats van risicokinderen. De politie heeft in de richting van de jeugdzorginstanties dan ook een vroegsignalerings- en

verwijzfunctie. Binnen de jeugdzorg dient in aansluiting hierop voldoende aanbod van voorzieningen voorhanden te zijn. Voorkomen moet worden dat de politie door gebrek aan capaciteit binnen de hulpverlening gedwongen wordt tot hulpverlening die niet (meer) tot haar taken behoort.

De politie dient met de ketenpartners in de jeugdzorg hierover goede afspraken te maken. In voorkomende gevallen kan een convenant een goed middel zijn om deze vast te leggen. Het lokale bestuur dient daarin de regiefunctie te vervullen.

Niet elke gemeente is even goed in staat om ketenregie vorm te geven. Het rijk zal gemeenten moeten faciliteren om deze regierol waar te maken. Ketenregie kan gestimuleerd worden aan de hand van een programmatische aanpak op basis van lokaal geconstateerde knelpunten. Deze aanpak kan deel uitmaken van de meerjarige ontwikkelingsprogramma's van het grotestedenbeleid. Een programmatische aanpak en een visie op de rol die gemeenten aangaande jeugd en veiligheid dienen te vervullen zullen verder uitgewerkt worden in de Landelijke Veiligheidsnota voor Gemeenten. De Minister van BZK brengt deze nota rond de zomer van 2002 uit.

De nadruk op integraal beleid op het gebied van jeugd en veiligheid komt met name terug in het grotestedenbeleid. In 1998 zijn met 25 grote steden doorstartconvenanten afgesloten. Deze steden hebben elk een meerjarig ontwikkelingsprogramma geschreven waarin op het aspect veiligheid de prioriteit gegeven wordt aan jeugd. De steden dienen in het meerjarig ontwikkelingsprogramma een goed veiligheidsbeleid te formuleren waarin het evenwicht tussen preventie, repressie en curatie in de veiligheidsketen bewaakt wordt. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat de grote steden een integrale aanpak van (jeugd)criminaliteit ontwikkelen. Met onder andere de Van Montfransgelden worden aan de stedelijke programma's invulling gegeven. Een belangrijk doel van de meerjarige ontwikkelingsprogramma's is de verjonging en de verharding van de jeugdcriminaliteit tegen te gaan. Zo worden onder andere in verschillende steden in samenwerking met het ministerie van Justitie en het OM kantoren van «Justitie in de buurt» opgezet. Andere maatregelen die in het kader van het grotestedenbeleid genomen worden liggen voornamelijk in de preventieve sfeer. Zo is veel beleid erop gericht om achterstands-situaties in de grote steden weg te werken. Hiervoor zijn de voor- en vroegschoolse educatie en het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid relevant, maar ook naschoolse opvang evenals opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering. Verder is het concept van de Brede school een goed instrument om vanuit verschillende invalshoeken jonge kinderen te bereiken. Voor de jongeren op de middelbare scholen is met name het integrale beleid gericht op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten, de aansluiting op en het toeleiden naar de arbeidsmarkt en goede vrijetijdsvoorzieningen, waaronder sport. Ten aanzien van de (grote) betrokkenheid van etnische minderheden in de criminaliteit is het CRIEM beleid van de grond gekomen.

Aanvullend wordt met de financiële impuls «Onze buurt aan zet» grote steden de mogelijkheid geboden om hardnekkige achterstanden in aandachtswijken op het gebied van veiligheid en integratie alsmede de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving aan te pakken. In veel steden heeft deze impuls extra aandacht voor de positie van jeugd in de aandachtswijk tot gevolg.

Rijk, provincies en gemeenten hebben in het kader van het Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) knelpunten in kaart gebracht en afgesproken gezamenlijk te zullen bevorderen dat het aanbod van voorzieningen kwalitatief goed, toereikend en samenhangend is (*Jeugdbeleid in Ba(la)ns*,

1999 en 2000). Ook in de komende BANS-periode willen de overheden gezamenlijk blijven werken aan de versterking van de jeugdketen. Het beoogde resultaat is:

- aantoonbare versterking van de jeugdketen, waarin jeugdigen goede kansen krijgen om zich te ontwikkelen, maar waarin ook risico's en beginnende problemen tijdig gesignaleerd en adequaat opgepakt worden en waarin jeugdigen die dreigen uit te vallen snel begeleiding op maat krijgen en worden teruggeleid naar de reguliere circuits. Met het oog op het bestrijden van maatschappelijke uitval, zoals jeugdcriminaliteit en zwerven, neemt de schakeling met specifieke deelketens (zoals jeugd en veiligheid, arbeidsmarkttoeleiding, verslavingszorg en maatschappelijke opvang) een belangrijke plaats daarbij in. Dat vergt een inzet van gemeenten, provincies en rijk die voor verschillende onderdelen van de jeugdketen verantwoordelijk zijn.
- Om een meer integrale benadering te bevorderen zal in deze periode ook de nodige aandacht worden gegeven aan verdere stroomlijning van de bestuurlijke context.
- Daarnaast wordt beoogd om in de komende periode voort te gaan met het op peil brengen van voorzieningen voor jonge kinderen en hun ouders conform de hiertoe reeds gemaakte afspraken m.b.t. versterking van de consultatiebureaus en peuterspeelzalen en deelname aan VVE-programma's.

Het voornemen is om hierover in BANS II met elkaar tot concrete, afrekenbare resultaatsafspraken voor de komende vier jaar te komen.

De voorstellen in deze nota die zich daarvoor lenen – zoals buurt-netwerken, casusoverleg, nazorg, procesbewaking en de rol van de Bureaus Jeugdzorg – zullen worden ingebracht in het overleg over deze nieuwe afspraken.

3.3. Speciale preventie

3.3.1. Risico- en beschermende factoren

De beleidstheorie voor de aanpak van jeugdcriminaliteit is voor een belangrijk gebaseerd op het zogenoemde draagkracht- of levensloopmodel. Crimineel gedrag kan het gevolg zijn van risicofactoren in de emotionele ontwikkeling, de gezinsomstandigheden, de schoolsituatie en de leefbaarheid in buurten. De ontwikkeling van gedrag is echter nooit met zekerheid te voorspellen. En niet alle omstandigheden zijn beleidsmatig te beïnvloeden. Een cumulatie van risicofactoren vergroot echter de kans dat een kind later in de problemen komt, van welke aard ook (criminaliteit, gezondheid, arbeid). Het tijdig onderkennen van en reageren op risicofactoren is dus een algemeen maatschappelijk belang. Daarom is de rol van de overheid ook zo belangrijk, op het niveau van alle bestuurslagen. Het kabinet spoort gemeenten aan integraal te werken via buurtnetwerken. Nader onderzoek naar risicofactoren, beschermende factoren en hun interactie wordt gestimuleerd. Daarbij zullen ook biologische oorzaken worden betrokken.

Om jeugdcriminaliteit effectief te kunnen voorkomen en bestrijden is een diepgaand inzicht nodig in de achtergronden ervan: welke factoren bepalen het ontstaan van crimineel gedrag en welke kunnen deze ontwikkeling afremmen? Tegenover risicofactoren staan beschermende factoren, die de ontwikkeling van een kind ten goede komen. Zij bieden een tegenwicht aan risicofactoren. In de beschrijving van risicofactoren voor de ontwikkeling van kinderen (C. Bakker, NIZW, 1997) wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen individuele kenmerken, gezins-, school- en omgevingskenmerken. Van individuele factoren is niet met zekerheid aan

te geven of zij leiden tot criminaliteit. Zij verhogen wel «de draaglast» voor jongeren. Daarbij geldt in het algemeen: hoe meer factoren, des te groter het risico.

De kennis van risicofactoren en beschermende factoren en vooral van hun interactie is nog allerminst optimaal. Voor het preventiebeleid vormen met name de beschermende factoren een belangrijk aangrijpingspunt. Wanneer beschermende factoren kunnen worden bevorderd, neemt de kans op later crimineel gedrag af. Daarom dient nader (longitudinaal) onderzoek gedaan te worden naar risicofactoren, beschermende factoren en hun interactie.

Het is van groot belang risicofactoren in een vroeg stadium te onderkennen. Daarbij spelen niet alleen de ouders, maar ook anderen een rol: medewerkers van de jeugdgezondheidszorg, de kinderopvang en peuterspeelzaal, de basisschool en de school voor voortgezet onderwijs, de vrijetijds- en sportorganisaties en de politie. Het is dus van belang dat degenen die veel met (jonge) kinderen te maken hebben over voldoende kennis beschikken om risicofactoren te onderkennen. Tevens moet er een plek zijn waar deze signalering kan worden gemeld en van waaruit kan worden gereageerd. Hier ligt vooral een rol voor de gemeenten. In veel gemeenten zijn al buurtnetwerken tot stand gekomen. Het kabinet zal erop aandringen dat waar dit nog niet het geval is, de gemeente alsnog initiatief daartoe neemt.

Sommige biologische factoren, waaronder genetische, hebben een verband met delinquent gedrag. Daarom verdient dit onderwerp aandacht bij de aanpak van jeugdcriminaliteit. De laatste jaren is die aandacht aanzienlijk toegenomen. Er is geen sprake van een monocausale relatie tussen biologische factoren en criminaliteit. Er is altijd sprake van een (positieve of negatieve) wisselwerking tussen biologische en sociale factoren. Dit geldt bijvoorbeeld voor ADHD. Deze stoornis heeft vaak een fysieke oorzaak, maar kan ook door omgevingsfactoren als armoede en een tekortschietende opvoeding veroorzaakt worden. Medicinale behandeling kan helpen, maar dient bij voorkeur te worden gecombineerd met psychotherapie (Scholte, Van der Ploeg, 2000). Bij het toepassen van instrumenten voor screening en risico-taxatie en bij de ontwikkeling van de effectiviteitstoets (zie paragraaf 4.2.1 en 5.2) zullen ook biologische risicofactoren worden meegenomen.

3.3.2. Niet-vrijblijvende opvoedingsondersteuning

Er zijn ouders die ondersteuning bij de opvoeding goed kunnen gebruiken, maar daar niet vrijwillig een beroep op doen. Enige drang is dan gewenst. Een goed moment daarvoor is direct nadat het kind in contact is gekomen met de politie. Het kabinet heeft een project «Justitieketen en opvoedingsondersteuning» gestart. Voorgesteld wordt in twee pilots na elk politiecontact een gesprek met de jongere en zijn ouders te houden, zonodig gevolgd door screening en bespreking in het casusoverleg.

Van oudsher wordt justitie vaak geconfronteerd met kinderen uit gezins-situaties waar niet, niet adequaat of te laat is geïntervenieerd. Justitieel ingrijpen wanneer de situatie al uit de hand is gelopen heeft helaas niet altijd succes op de lange termijn. Ingrijpen op latere leeftijd heeft veelal slechts kortdurende effecten. Een eenmaal begonnen criminele carrière is heel moeilijk door ingrijpen van buitenaf te stoppen. Vanuit dit oogpunt is het van groot belang te investeren in vroegtijdige interventies in risico-volle gezinssituaties. In de kabinetsnotitie *Niet-vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning* (1999–2000, 27 197, nr. 1) en in het daaruit

voortvloeiende project *Justitie-keten en opvoedingsondersteuning* (2000–2001, 27 197, nr. 3) wordt daarom gezocht naar de mogelijkheden om het contact van een jongere met politie of justitie te benutten als vindplaats. In de praktijk zijn inmiddels diverse projecten ontwikkeld die voorzien in signalering van achterliggende gezinsproblematiek en het zondig bieden van niet-vrijblijvende opvoedingsondersteuning.

Wanneer in een gezin sprake is van achterliggende problematiek, is het plegen van een strafbaar feit door een kind uit dat gezin veelal een uiting van onvrede met zijn situatie of de onmacht er iets aan te veranderen. Het strafbare feit kan dan worden opgevat als signaalgedrag. Om die reden is het wenselijk om met alle aangehouden jongeren en hun ouders een «signaleringsgesprek» te voeren, zonder daarbij vooraf een selectie (naar zwaarte van het delict of first-offender/recidivist) te maken. Het is van belang niet alleen de jongere te spreken, maar ook zijn ouders. Gezinsfactoren spelen immers een belangrijke rol bij het ontstaan van strafbaar gedrag door jongeren.

Door middel van een gesprek met ouders en jeugdige kan een eerste inventarisatie worden gemaakt van de risico- en beschermende factoren. Dit eerste signaleringsgesprek kan worden gezien als een grove zeef. Daar waar geen sprake is van onbalans in de risico- en beschermende factoren hoeft geen «zorgtraject» te worden doorlopen en kan worden volstaan met de afwikkeling van de strafrechtelijke reactie. Daar waar het signaleringsgesprek aanleiding geeft tot zorg, is een *screeningsinstrument* nodig om de achterliggende problematiek en het mogelijke hulpaanbod nader te onderzoeken.

Wanneer naar aanleiding van politiecontacten van minderjarigen consequent signaleringsgesprekken worden gevoerd en zondig wordt gescreend, zal blijken dat de betrokken ouders verschillende vragen, problemen en behoeften hebben. Om vraaggericht te kunnen werken en om te voorkomen dat te licht wordt ingezet op zware problematiek of te zwaar op lichte problematiek moet een breed en gevarieerd aanbod van ondersteuning beschikbaar zijn. Vanuit de gedachte van het vraaggericht werken is het moment van politiecontact een zeer geschikt moment om een ondersteuningsaanbod te doen. Een politiecontact is veelal een crisismoment in een gezinssituatie. De behoefte aan informatie en ondersteuning is dan vaak groot.

Het bovenstaande resulteert in een aanpak waarbij deskundigen zo snel mogelijk na de aanhouding, met iedere door de politie aangehouden minderjarige en zijn ouders een gesprek voeren. Het doel daarvan is enerzijds ouders te betrekken bij het politiecontact en het eventuele justitiële traject en anderzijds een eerste indicatie krijgen van de risico- en beschermende factoren. Wanneer dit gesprek reden geeft tot zorg kan een screeningsinstrument worden ingezet voor nader onderzoek. Zowel het signaleringsgesprek als de screening dienen, waar nodig, te leiden tot een passend aanbod aan jongere en gezin. Het ligt voor de hand deze werkwijze eerst in twee pilots te beproeven.

De voortgang kan worden besproken in het casusoverleg (zie paragraaf 4.2.2). Daarin worden individuele zaken besproken en worden afspraken gemaakt over ieders taken en verantwoordelijkheden.

3.3.3. Lichte civiele maatregel

Als ouders die opvoedingsondersteuning behoeven daar ook niet onder drang toe overgaan, is soms dwang noodzakelijk. Dan komt een civiele kindbeschermingsmaatregel aan de orde. Een gedwongen vorm van gezinsinterventie is nu al mogelijk via een door de kinderrechter uitgesproken ondertoezichtstelling. Omdat

de ots alleen bij ernstige bedreiging van de ontwikkeling van de minderjarige kan worden uitgesproken, zal een aanvullende lichte kinderbeschermingsmaatregel – een rechterlijke opdracht tot aanvaarding van opvoedingsondersteuning – worden geïntroduceerd.

In het kader van de preventie van jeugdcriminaliteit doet zich de vraag voor of het mogelijk is een niet-vrijblijvend aanbod van opvoedingsondersteuning te realiseren voor de ouders van kinderen die redenen geven tot zorg. Zorg die is ingegeven door delinquent gedrag van het kind, terwijl de ouders niet uit eigen beweging een beroep doen op jeugdzorg en tevens de indicatie voor een ondertoezichtstelling (ots) ontbreekt. Als oplossing voor dit «gat in de jeugdzorg» is te denken aan uitbreiding van het civiele maatregelpakket. Hierbij gaat het in feite om een uitbreiding van de huidige overheidsdwang bij de opvoeding van kinderen.

In de wetenschap en de praktijk zijn er voor- en tegenstanders van introductie van een lichte maatregel. Wel staat vast dat er een groep ouders met opvoedkundige problemen is, die vrijwillig geen hulp accepteert, maar waarvoor een ondertoezichtstelling een te zware maatregel vormt. In het kader van het hiervoor genoemde project «Justitie-keten en opvoedingsondersteuning» vindt een verkenning plaats van de mogelijkheden voor aanscherping van de zogenaamde «drang» varianten (zie 3.3.2). Die drangvarianten voor opvoedingsondersteuning zullen het grootste deel van de daarvoor bestaande doelgroep bereiken. In aanvulling hierop moet ook gedwongen opvoedingsondersteuning mogelijk zijn. Hiervoor moet de wet worden gewijzigd. Deze gedwongen opvoedingsondersteuning kan om twee redenen als «lichte maatregel van kinderbescherming» aangemerkt worden: het is eerder een reactie op risicofactoren dan op een «ernstige bedreiging» van de ontwikkeling van het kind (de grond voor een ots); de maatregel heeft uitsluitend betrekking op opvoedingsondersteuning, terwijl de ots veel meer ingrepen in de opvoedingssituatie mogelijk maakt.

3.3.4. Handhaving leerplichtwet

Uit onderzoek en uit ervaring is bekend dat hoe sneller scholen reageren als een leerling wegblijft van school, hoe beter het is. Afhankelijk van de ernst van het verzuim kunnen formele stappen gezet worden op grond van de Leerplichtwet. Er zijn schriftelijke overeenkomsten over de aanpak van schoolverzuim geïntroduceerd. Bovendien is er een taakstraf ontwikkeld voor ouders van ernstige spijbelaars. Onderzocht zal worden waarom een systematisch spijbelbeleid met inschakeling van OM, leerplichtambtenaren, gemeenten en scholen niet overal van de grond komt.

Er bestaat een duidelijke samenhang tussen schoolverzuim en criminaliteit. Natuurlijk is niet iedere spijbelaar een potentiële criminele jongere. Maar omgekeerd komt bij een groot deel van de daders schoolverzuim wel in de voorgeschiedenis voor. Daarom hoort handhaving van de leerplichtwet een aparte plaats in deze nota te krijgen. Om te beginnen is het van belang dat scholen direct reageren als een leerling weg blijft. Zo kan langs informele weg veel spijbelgedrag in een vroeg stadium aangepakt worden. Pas daarna komt de formele aanpak aan de orde.

Voor de aanpak van beginnend schoolverzuim hebben scholen een schoolintern verzuimbeleid. Volgens de regels van de Leerplichtwet melden scholen ongeoorloofd verzuim van leerplichtige jongeren bij de gemeente waar de gemeentelijke leerplichtambtenaar de melding behandelt. Deze kan door eigen interventies proberen het schoolverzuim te

stoppen. Als dat niet lukt kan hij het Bureau jeugdzorg of de Raad voor de Kinderbescherming inschakelen, en in zeer ernstige gevallen via een proces-verbaal het OM inschakelen. Voor zover schoolverzuim een signaal is voor problemen van de leerling, kunnen partners uit het netwerk rond de school worden ingeschakeld (schoolmaatschappelijk werk, jeugdzorg). Voor een goede handhaving zijn de volgende stappen vereist:

- scholen melden alle gevallen die daarvoor in aanmerking komen ook daadwerkelijk aan de leerplichtambtenaar
- de leerplichtambtenaar reageert op alle meldingen, en legt de zaak zonedig voor aan het OM.
- het OM geeft prioriteit aan de vervolging van leerplichtzaken.

De afgelopen kabinetsperiode is 60 miljoen gulden voor de aanpak van schoolverzuim vrijgemaakt. Toch wordt het hiervoor beschreven mechanisme niet altijd consequent toegepast. Sommige regio's geven er veel prioriteit aan, andere niet. Onderzocht zal gaan worden waarom een systematisch spijbelbeleid niet overal van de grond komt. Alle betrokkenen worden bovendien gewezen op het belang ervan, en op hun aandeel hierin. In regio's die actief zijn op dit terrein zijn goede voorbeeldprojecten ontwikkeld. In het kader van het programma «Handhaven op Niveau» dat zich richt op verbetering van de handhaving van bestuurswetten, wordt in samenwerking tussen de ministeries van Justitie en OcnW gewerkt aan de ontwikkeling van instrumenten voor een systematische aanpak van de leerplichthandhaving.

3.3.5. Slachtofferzorg

Jeugdige delinquenten realiseren zich vaak niet wat ze slachtoffers aandoen. Het is belangrijk dat zij met de gevolgen van hun gedrag worden geconfronteerd. Dit kan via een leerstraf en soms door een schadevergoedingsmaatregel. Bovendien wordt in sommige gevallen een bemiddeling tussen dader en slachtoffer tot stand gebracht. Er zijn experimenten gestart met herstelrechtelijke bemiddeling; op basis van de evaluatie (begin 2003) kunnen deze uitgebreid worden. Maar jeugdigen kunnen ook zelf slachtoffer zijn. Bijzondere aandacht gaat uit naar jonge slachtoffers van zedendelicten en van huiselijk geweld. Het Nationaal Actieplan Seksueel misbruik van kinderen is in uitvoering. Zo worden proefprojecten opgezet voor diagnostiek en behandeling na seksueel misbruik. Het Rijk geeft ook een handboek voor komen en bestrijden van kinderprostitutie uit. Het in 2001 uitgebrachte plan van aanpak voor het tegengaan van huiselijk geweld richt zich zowel op slachtoffers als op daders.

Herstelrechtelijke bemiddeling

Een belangrijk element bij de afdoening van zaken in het jeugdstrafrecht is de verantwoording die de jeugdige dader voor zijn daden neemt tegenover het slachtoffer. Dat kan in de vorm van een bemiddeling in de schade tussen dader en slachtoffer (zonder dat deze elkaar behoeven te ontmoeten), waarbij afspraken gemaakt worden over herstel van de schade. Deze bemiddeling vindt plaats in het kader van de uitvoering van slachtofferzorg. Sinds 2000 worden door het ministerie van Justitie ook experimenten met *family conferencing* en *community conferencing* gefinancierd. Bij deze vormen van herstelrechtelijke bemiddeling is sprake van een (vrijwillige) ontmoeting tussen dader en slachtoffer en eventueel hun sociale omgeving. Zij beogen de dader te laten inzien wat hij met zijn delict(en) heeft aangericht; het slachtoffer krijgt antwoord op zijn vragen en zo mogelijk enige emotionele genoegdoening.

De experimenten vinden plaats in alle fasen van het strafproces. De bovengrens van zaken waarin deze herstelrechtelijke aanpak in de experimenten gehanteerd wordt, is de afdoening via het officiersmodel, maximaal 40 uur taakstraf of f 5000,- boete. Er moet tevens sprake zijn van een bekende verdachte en een bewijstechnisch «ronde» zaak met een slachtoffer. De uitkomsten van de bemiddeling kunnen meewegen bij de strafrechtelijke beoordeling van de zaak. Family conferencing kan ook een optie zijn in het ITB-traject. Vergelijkbare experimenten vinden plaats op scholen (bijvoorbeeld in zogenoemde verzoeningskamers). Deze experimenten betreffen niet alleen strafbaar gedrag maar zien ook op onwenselijk gedrag dat kan leiden tot strafbaar gedrag.

Genoemde experimenten worden geëvalueerd door het Willem Pompe-instituut en het pedagogisch instituut van de Rijksuniversiteit Utrecht. Het evaluatierapport is begin 2003 te verwachten. In meerdere buitenlandse studies (vgl. Dignan 1994, McElrea 1994, Hudson et al, Bazemore & Walgrave) wordt de veronderstelling uitgesproken dat een herstelrechtelijke aanpak aanmerkelijk meer corrigerend, opvoedend en uiteindelijk ook preventief effect kan hebben dan de gebruikelijke formele en individualistische strafrechtelijke benadering. Uit evaluatie van dergelijke vormen van bemiddeling in Australië en Nieuw Zeeland blijkt de kans om opnieuw te worden veroordeeld af te nemen. Van jeugdige daders die deelnemen aan een *family conference*, waarbij het slachtoffer aanwezig was, is het viermaal minder waarschijnlijk dat zij opnieuw veroordeeld worden dan bij een gewone veroordeling.

Jeugdige slachtoffers van zedendelicten

Het tijdig bieden van adequate hulpverlening is van belang voor het verwerken van het misbruik door het slachtoffer. Dat kan voorkomen dat het slachtoffer de rest van zijn of haar leven last blijft houden van niet verwerkte pijn, angst en woede. Bovendien is er bij seksueel misbruik een kans dat het slachtoffer, dat niet tijdig de juiste hulpverlening heeft gekregen, later zelf dader wordt. Een goede hulpverlening kan dus voorkomen dat er nieuwe slachtoffers worden gemaakt.

Onderzoek, zoals bijvoorbeeld de in 2000 door het Verwey-Jonker Instituut uitgebrachte (vergelijkende) studie naar de opvang en begeleiding van seksueel misbruikte jongeren, heeft aangetoond dat speciale programma's voor jonge slachtoffers van mishandeling, seksueel misbruik of verwaarlozing in Nederland maar zeer beperkt voorhanden zijn. Om die reden zullen structurele voorzieningen voor gespecialiseerde diagnostiek en behandeling worden verbeterd. De ontwikkeling en verspreiding van deze vorm van hulpverlening zal door middel van proefprojecten worden gestimuleerd. Omdat het bij seksuele kindermishandeling meestal om een combinatie van problemen en bovendien om een delict gaat, is een multidisciplinaire aanpak aangewezen.

Seksueel misbruik bestrijkt een breed terrein. Het kan voorkomen in een relationele context (bv. incest, misbruik op school etc.), maar kan ook een commerciële context hebben (kinderprostitutie, kinderhandel en sekstoerisme). Met het *Nationaal Actieplan Seksueel misbruik van kinderen* (NAPS), dat op 19 april 2000 aan de Tweede Kamer is aangeboden, wordt geprobeerd de noodzakelijke verbanden te leggen tussen de activiteiten die gericht zijn op de aanpak van seksueel misbruik. Een projectteam met vertegenwoordigers van de overheid en van diverse maatschappelijke organisaties begeleidt de uitvoering van het actieplan.

Een recent in de aandacht gekomen verschijnsel is dat van de zogeheten *loverboys*: jongens (doorgaans afkomstig uit etnische minderheidsgroepen) die meisjes eerst inpalmen en ze dan dwingen tot prostitutie. In een aantal gemeenten zijn succesvolle methoden ontwikkeld, gericht op het voorkomen en bestrijden van kinderprostitutie. Dit varieert van het geven van voorlichting op scholen tot het aanbieden van specifieke hulpverleningsprogramma's. In het kader van NAPS zal ter navolging van deze initiatieven een handboek worden uitgegeven. In het handboek worden zes projecten beschreven die zich richten op preventie dan wel hulpverlening aan meisjes die in de prostitutie dreigen te komen of reeds als prostituee werken. Een van deze projecten richt zich tevens op jongens in de prostitutie.

Huiselijk geweld

In 1995 is vastgesteld dat 80% van de TBS-patiënten in Nederland in hun jeugd affectief of normatief verwaarloosd, mishandeld of seksueel misbruikt waren. Voorts bleek uit Canadees onderzoek onder gedetineerden dat mannen die in hun kinderjaren mishandeld waren, als volwassene driemaal zo vaak gewelddadig zijn als anderen. Er kwam tevens een samenhang aan het licht tussen specifieke vormen van kindermishandeling en diezelfde geweldspatronen in de volwassenheid. Dat specifieke geweldspatronen terugkeren, duidt op een samenhang tussen blootstelling aan gewelddadig gedrag in het gezin en de agressieve uitingen van die persoon.

In de afgelopen kabinetsperiode is de problematiek van huiselijk geweld hoog op de politieke agenda gekomen. Er is veel onderzoek verricht en er zijn veel projecten uitgevoerd ten behoeve van de aanpak van deze problemen door evenzoveel (overheids)instanties. Het ontbreekt evenwel nog aan structurele voorzieningen. Voor een effectieve aanpak zijn in ieder geval middelen nodig om de weerbaarheid van (potentiële) slachtoffers te vergroten en gedragsverandering van daders te bevorderen. Daarnaast zijn maatregelen nodig om de vroegtijdige signalering te verbeteren en de mogelijkheden voor justitieel optreden te vergroten. Een adequaat aanbod is nodig voor hulp aan (potentiële) slachtoffers in de vorm van multidisciplinaire centra voor diagnostiek en behandeling. Ook dient het aanbod voor de behandeling van zedendelinquenten en plegers van huiselijk geweld te worden uitgebreid.

Door de Minister van Justitie is begin 2001 een plan van aanpak aan de Tweede Kamer gestuurd. Het doel van het hiervoor in het leven geroepen project (dat loopt tot 1 april 2002) is het bevorderen van een betere aanpak zowel preventief, curatief als repressief van huiselijk geweld. Hiertoe worden voorstellen gedaan voor deskundigheidsbevordering van betrokken beroepsgroepen, de bestuurlijke inbedding van verantwoordelijkheden, het ontwikkelen van ondersteuningsstructuren en samenwerkingsverbanden, de registratie en het bevorderen van informatie-uitwisseling, protocollering, wetgeving en mogelijkheden voor verbetering van hulpverlening aan zowel slachtoffers als daders.

4. De repressieve aanpak

4.1. Inleiding

In de nota Criminaliteitsbeheersing is een aantal prioriteiten beschreven die ook voor de aanpak van jeugdcriminaliteit van groot belang zijn: toezicht, pakkans, snelheid en maatwerk. In aanvulling daarop doet het kabinet voorstellen die voortbouwen op het huidige beleid. De ontwikkelde screeningsinstrumenten kunnen nu meer

met elkaar in samenhang gebracht worden. De lokale samenwerkingsverbanden kunnen landelijk ingevoerd worden. De intensieve begeleiding door de jeugdreclassering kan nu uitgebouwd worden tot verplichte nazorg na een sanctie. De Raad voor de Kinderbescherming heeft een begin gemaakt met casusregie, die in combinatie met procesbewaking door het OM kan uitgroeien tot casusbewaking in alle individuele gevallen.

4.2 Algemene maatregelen

4.2.1 Screening en risicotaxatie

Op een aantal momenten in de jeugdstrafrechtketen is beoordeling nodig van de ernst van de situatie, van de noodzakelijke aanpak en van het dreigende risico van recidive. Verschillende instellingen gebruiken hiervoor verschillende instrumenten die niet op elkaar aansluiten. In de methodiek moet meer eenheid gebracht worden, zodat meer op elkaar afgestemde instrumenten voor screening en risicotaxatie worden ontwikkeld.

Voor de beoordeling van de ernst van de situatie, van de noodzakelijke aanpak en van het in de toekomst dreigende risico van recidive zijn in Nederland en in het buitenland instrumenten ontwikkeld. Verschillende Nederlandse instellingen gebruiken ieder hun eigen instrument, waarbij geen rekening gehouden wordt met elders al opgedane bevindingen. Dat heeft twee nadelen: het instrument is niet algemeen toepasbaar en de jongere moet elke keer opnieuw «door de molen». Daarom is het wenselijk, meer uniformiteit in deze instrumenten te brengen.

Dat betekent niet dat in alle fasen van de aanpak van jeugdcriminaliteit met eenzelfde instrument gewerkt kan worden. De praktijk maakt onderscheid tussen:

- screening: een beoordeling van de ernst van de situatie, gericht op de vraag welke aanpak noodzakelijk is
- risicotaxatie: een op de toekomst gerichte beoordeling hoe groot de kans op terugval in het oude gedrag – recidive – is, met het oog op beslissingen over beëindiging van de sanctie en nazorg.

Als derde functie kan nog genoemd worden de evaluatie van de effectiviteit van de sanctie in het individuele geval: een beoordeling welke mate van verbetering ten gevolge van de sanctie is opgetreden.

In Nederland werkt een aantal instellingen met, of aan de ontwikkeling van, instrumenten voor screening of risicotaxatie. Op het terrein van jeugdcriminaliteit is de Raad voor de Kinderbescherming het verst gevorderd met de zogeheten Baro: het Basis Raadsonderzoek. Maar ook elders, zoals bij de jeugdinrichtingen en in de jeugd-GGZ, is er al de nodige ervaring mee opgedaan.

Deze instrumenten sluiten niet op elkaar aan. De bepleite uniformiteit houdt in dat eenzelfde methodische benadering gehanteerd kan worden, en dat een betere afstemming tussen de betrokken organisaties kan plaatsvinden. Daarmee kan bereikt worden dat meer eenduidigheid ontstaat in de beoordeling en aanpak van het individuele geval, en dat opeenvolgende schakels in de keten gebruik kunnen maken van elkaars bevindingen.

Instrumenten voor screening en risicotaxatie ontwikkelen is geen eenvoudige zaak en vergt enkele jaren. Het ministerie van Justitie zal de betrokken partners, in samenwerking met een aantal onafhankelijke deskundigen, verzoeken een voorstel voor onderling afgestemde instrumenten te ontwikkelen. Daarbij moet ook gelet worden op de verschil-

lende modaliteiten waarin zij toegepast kunnen worden. Voor de aanpak van jeugdcriminaliteit is het belangrijk dat na een eerste politiecontact een eenvoudige quick scan uitgevoerd kan worden: een grove filter, een presselectie, ter beoordeling van de situatie van de jeugdige. Op basis hiervan wordt besloten of nadere screening nodig is. Ook kunnen modules voor specifieke categorieën ontwikkeld worden, zoals een aanvullend instrument voor zedendelicten.

Voorts is een belangrijk criterium bij de ontwikkeling van de instrumenten de gebruikersvriendelijkheid ervan. Hoe goed een instrument in theorie ook kan zijn, het kan in de praktijk alleen werken als de gebruikers het als nuttig en makkelijk toepasbaar ervaren.

Instrumenten voor screening en risicotaxatie kunnen de rationaliteit van de besluitvorming aanzienlijk ten goede komen, maar kunnen nooit in de plaats van de besluitvorming komen – ze zijn niet meer dan een gefundeerde indicatie voor de beslissers. Screening kan aangeven welk type interventie gewenst is, maar kan niet een quasi-mathematische uitkomst geven over de exacte aanpak.

4.2.2. Casusoverleg

Als een jongere met de politie in aanraking is gekomen zijn er veel actoren die zich met de zaak bezig gaan houden. Betrokkenheid van al deze partners is positief, maar het risico is dat zij volgtijdig werken met vertraging in de afhandeling van de strafzaak als resultaat. Een aanzienlijke verbetering is mogelijk wanneer de partners samenwerken, niet vanuit hun eigen kaders, maar vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid. De ervaringen met een gezamenlijk casusoverleg zijn dermate positief, dat het landelijk kan worden ingevoerd.

Op diverse plaatsen zijn samenwerkingsverbanden ontstaan gericht op verbetering en versnelling van de afhandeling van jeugdstrafzaken. Deze vormen van casusoverleg verschillen naar intensiteit en ondersteuning en variëren van periodiek overleg met relatief lichte ondersteuning tot een volledig ingerichte gemeenschappelijke uitvoering. Om te bezien welke overeenkomsten er tussen die verbanden bestaan is een onderzoek uitgevoerd bij een aantal ervan: Rotterdam, Breda (CRJ Tilburg), Eindhoven (Front office), Amsterdam (JOT), Roermond en Zutphen (Link). De samenwerkingsverbanden hebben belangwekkende resultaten geboekt. De ervaring is dat afdoeningen sneller geschieden, maar ook efficiënter, consequenter en minder geïsoleerd. Er is bovendien een groot enthousiasme zichtbaar bij de personen die de samenwerkingsverbanden vormen. Dit leidt tot maatwerk in individuele zaken. Snelle beslissingen zijn mogelijk en alle aanwezige partners zorgen voor een snelle uitvoering daarvan. Voorwaarden voor een goed functioneren zijn dat de deelnemers over de grenzen van hun eigen organisatie kijken, dat de werkwijze gedragen wordt door de leiding van de organisatie, dat er continuïteit is in de deelname aan het overleg, dat afspraken worden nagekomen en dat de deelnemers gemotiveerd zijn voor deze snelle aanpak. Een bijkomend voordeel is dat iedere organisatie datgene kan bijdragen wat tot haar kerntaak behoort, en geen werkzaamheden hoeft te verrichten die eigenlijk tot het werkterrein van een andere organisatie behoren. Een andere voorwaarde is dat de bedrijfsprocessen van alle partners goed op orde zijn, opdat snel over de relevante informatie beschikt kan worden. De coördinatie van de samenwerking ligt bij het OM.

De ervaringen leiden tot de conclusie dat de ontstane samenwerkingsverbanden landelijk navolging verdienen. Lokale en regionale omstandigheden kunnen echter van invloed zijn op de omvang en inrichting van het

samenwerkingsverband. Het uitgangspunt moet zijn dat in elk arrondissement op zijn minst een structurele samenwerking bestaat in de vorm van casusoverleg tussen politie, OM en Raad voor de Kinderbescherming, zo snel mogelijk na het politiecontact, met als doelen:

- een vroegtijdig en volledig beeld van de achtergrond en voorgeschiedenis van de betreffende jeugdige krijgen
- de strafzaak en de aanpak van de jeugdige daadwerkelijk integraal afhandelen
- de consequenties van het gedrag van de jeugdige duidelijk maken door een snelle afdoening
- een effectieve aanpak realiseren door middel van maatwerk
- zorgen voor een begrijpelijk en consistent afhandelingsproces.

Waar mogelijk kunnen relevante niet-justitiële partners in het casusoverleg participeren.

In samenhang met het project doorlooptijden jeugdstrafrechtketen en het project opvoedingsondersteuning zal in overleg met politie, OM en de Raad voor de Kinderbescherming de structuur van het casusoverleg nader worden ingevuld. Daarbij spelen in elk geval de volgende aspecten een rol:

- filtering van zaken, en afspraken over welke zaken wel en niet in het casusoverleg ingebracht worden (bijvoorbeeld afhankelijk van de bevindingen uit het signaleringsgesprek; zie paragraaf 3.3.2)
- het aantal partners dat aan het overleg deelneemt
- de geografische schaal van het overleg: in grote steden soms per wijk, in niet-stedelijke gebieden per regio
- de termijn waarbinnen zaken besproken moeten worden: binnen 24 uur (in gebieden waar het aanbod groot is) of binnen enkele dagen
- de vormgeving van het overleg: fysieke aanwezigheid van alle deelnemers of gebruikmaking van telefoon en e-mail.

Rekening houdend met deze aspecten zal een handreiking worden opgesteld voor het opzetten van een lokaal of regionaal casusoverleg.

4.2.3. Nazorg

Door nazorg neemt de effectiviteit van sancties toe. Soms legt de rechter begeleiding door de (jeugd)reclassering na de sanctie op, soms volgt een jeugdige na de sanctie vrijwillig een hulpverleningsprogramma. De begeleiding door de jeugdreclassering is weliswaar versterkt, maar er zijn nog altijd veel gevallen waarin er na afloop van de sanctie geen enkele bemoeienis met de jongere is. Bovendien onttrekken veel jongeren zich aan vrijwillige begeleiding. Om dit te voorkomen is het nodig stelselmatige en verplichte nazorg in te voeren.

Sancties als jeugddetentie, de PIJ-maatregel, voorwaardelijke veroordelingen waarbij ITB als voorwaarde wordt gesteld en soms ook een taakstraf, bieden een programma dat beoogt het gedrag van de jongere te beïnvloeden, en hem structuur en perspectief te bieden. Aan de effectiviteit daarvan wordt ernstig afbreuk gedaan als na afloop van de interventie de jongere terugkeert in zijn oude omgeving, en er niet op toegezien wordt of hij de positieve resultaten van de interventie ook weet te behouden, en niet weer terugvalt in zijn oude gedrag. In sommige gevallen legt de rechter hulp en steun (minderjarigen) of begeleiding en toezicht (meerderjarigen) op, maar in de meeste gevallen is er geen vorm van verplichte nazorg.

Het stelselmatig bieden van nazorg zal de effectiviteit van een sanctie aanmerkelijk verbeteren. Daarom is het wenselijk de nazorg aanzienlijk uit te breiden. Elke ITB, jeugddetentie en PIJ-maatregel, en – ter beoordeling

van de uitvoerende instantie – zonodig ook een taakstraf, zal dan gevolgd worden door een periode van verplichte nazorg van 6 tot 9 maanden.

Uitvoering van de nazorg geschiedt door de (jeugd)reclassering. De bureaus Jeugdzorg, waaronder de jeugdreclassering valt, en de SRN (volwassenenreclassering) behoeven hiervoor aanvullende formatie. Het is nodig dat hun werkzaamheden al tijdens het uitvoeren van de sanctie of maatregel beginnen, teneinde een soepele overgang te bevorderen.

De huidige wetgeving biedt een aantal mogelijkheden om nazorg op te leggen: het scholings- en trainingsprogramma als onderdeel van een vrijheidsstraf of PIJ-maatregel, het proefverlof voor de PIJ-maatregel, het verplichte toezicht in het kader van een voorwaardelijke beëindiging van een PIJ-maatregel, en de voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. Dit lijkt echter onvoldoende om voor alle hiervoor bedoelde gevallen een juridische basis te bieden. Er dient daarom te worden geregeld dat in alle gevallen de interventie wordt gevolgd door nazorg en dat er een stok achter de deur is voor het geval een jongere zich aan de nazorg wil onttrekken. Bezien wordt of wetswijziging daarvoor de oplossing is.

Voor de betreffende jongere moet nazorg niet een abstract begrip zijn, maar een concrete persoon, een coach die hem of haar in de maanden na de interventie begeleidt. Het is onmogelijk vooraf aan te geven welke werkzaamheden in het kader van de nazorg zullen plaatsvinden: zowel de aard van de bemoeienis als de intensiteit ervan hangen af van het individuele geval. Het kan gaan om hulp bij praktische zaken, zoals het regelen van huisvesting, het bemiddelen bij een opleiding, of het aanvragen van een uitkering, maar ook om het begeleiden van de jongere bij het voldoen aan zijn verplichtingen (zoals het volgen van een opleiding, het niet meer gebruiken van drugs, etc.) of om een eenvoudig en periodiek controle-gesprek.

4.2.4. Proces- en casusbewaking

Een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit houdt in dat op een delict een zorgvuldige en snelle reactie volgt. Werkprocessen van organisaties uit de jeugdstrafrechtketen sluiten vaak niet goed op elkaar aan en belemmeren daarmee die effectiviteit. Afspraken over die werkprocessen op beleidsniveau volstaan echter niet. Het proces en de individuele jongere dienen, vanaf het eerste politiecontact tot het einde van de nazorg, te worden gevolgd. Daarvoor is invoering nodig van procesbewaking door het OM en casusbewaking door de Raad voor de Kinderbescherming.

In het traject bestaande uit screening, een of meer interventies, en tenslotte enige tijd nazorg kunnen zich tal van obstakels voordoen. Het komt veelvuldig voor dat de bemoeienissen van twee of meer partners in de strafrechtketen niet op elkaar aansluiten, bijvoorbeeld doordat een zaak ergens «onderaan de stapel» belandt en geruime tijd moet wachten op afdoening. Of een jongere voert de opgelegde sanctie, bijvoorbeeld taakstraf of ITB, niet naar behoren uit, waarna het een aantal maanden duurt voordat een beslissing volgt over herkansing of vervangende sanctie. De grondslag voor de bewaking van de onderlinge aansluiting van de werkprocessen zijn de afspraken hierover tussen de partners in de jeugdketen (b.v. in het arrondissementaal platform jeugdcriminaliteit, bekrachtigd door de bestuurders van de betrokken instanties), of algemeen geldende beleidsregels of protocollen.

In het verlengde van deze afspraken zijn ook afspraken nodig over de wijze waarop deze in de dagelijkse praktijk worden bewaakt. Dat voorkomt dat na geruime tijd alleen maar geconstateerd kan worden «dat het onvoldoende lukt». Er dient een snelle en directe terugkoppeling te zijn als zaken niet goed lopen, primair aan de lokale instantie waar het probleem lijkt te liggen, secundair aan de bestuurders die de uiteindelijke verantwoordelijkheid dragen. Dat geldt niet alleen voor de strafrechtelijke afdoening, maar ook voor verwijzingen naar de vrijwillige jeugdhulpverlening.

In de bewaking van de kwaliteit van wat er met jongeren geschiedt stelt het kabinet daarom voor twee complementaire voorzieningen te versterken:

- het OM, verantwoordelijk voor het strafproces, bewaakt wat de verschillende instanties doen in dat proces, binnen het kader van de daaromtrent bestaande afspraken en protocollen (procesbewaking);
- de Raad voor de Kinderbescherming bewaakt dat de jongere de integrale aanpak krijgt die is afgesproken. Zonodig wordt daarvoor extra formatie beschikbaar gesteld (casusbewaking).

Dit betekent dat beide instanties de gehele zaak van begin tot eind moeten kunnen volgen, maar vanuit een verschillende invalshoek. Beide functies sluiten aan bij hun algemene taken en verantwoordelijkheden. De functie van casusbewaker van de Raad sluit ook aan bij de in 1994 toebedeelde casusregie in jeugdstrafzaken.

De Raad voor de Kinderbescherming kan de taak van casusbewaker vervullen voor beneden-achtienjarigen. Voor boven-achtienjarigen zal hetzelfde gevraagd worden aan de Stichting Reclassering Nederland.

De beide bewakingsfuncties zullen in goed overleg met beide organisaties uitgewerkt moeten worden. Daarbij zullen in elk geval de volgende taakaspecten telkens aan één van beide instanties toebedeeld moeten worden:

- volgen of de jongere voldoet aan de hem opgelegde verplichting (zoals het uitvoeren van een taakstraf of het volgen van een hulpverleningsprogramma)
- volgen of de werkzaamheden van de betrokken ketenpartners op elkaar aansluiten (bijvoorbeeld of na het niet nakomen van een sanctie een directe reactie volgt)
- signaleren dat de jongere een nieuw strafbaar feit gepleegd heeft en alert zijn op een consistente reactie daarop
- reageren als de reactie van een van de ketenpartners, uit een oogpunt van consequent optreden, niet adequaat is
- toetsen of het uitgevoerde traject aansluit bij de afspraken.

4.3. Specifieke maatregelen

4.3.1. Veelplegers en hardekernjongeren

Veelplegers en hardekernjongeren zorgen voor veel overlast. Om die categorieën delinquenten aan te pakken zijn reeds diverse maatregelen getroffen. De doorlooptijden worden aangepakt, bij verdachten van ernstige delicten kan DNA worden afgenomen, er is een start gemaakt met ITB-CRIEM en ITB voor hardekernjongeren, er zijn experimenten gehouden met nachtdetentie en bij de Glen Mills school zijn plaatsen ingekocht. Bij deze groepen is echter meer nodig. De in deze nota gepresenteerde voorstellen zullen effect hebben op veelplegers en hardekernjongeren, maar zijn niet afdoende. Aanvullende maatregelen zijn nodig waardoor zij gedurende langere tijd buiten de maatschappij gehouden kunnen worden of intensief begeleid kunnen worden. Om dat te realiseren is het nodig:

- voorlopige hechtenis ruimer toe te passen, inclusief de moge-

lijkheid van voorwaardelijke schorsing met de verplichting dat de jongere een gedragsbeïnvloedend programma volgt;

- **ITB-CRIEM uit te breiden zodat elke jongere die deze intensieve begeleiding behoeft daarvoor in aanmerking komt;**
- **nachtdetentie uit te breiden;**
- **het gebruik van internaatvoorzieningen mogelijk te maken;**
- **politie te ondersteunen bij hun meer op veelplegers en hardkernjongeren gerichte aanpak in de regio's;**
- **een DNA-databank voor jeugdige plegers van ernstige delicten op te bouwen.**

Met de term veelplegers worden doorgaans bedoeld die jongeren die veelvuldig (lichte vormen van) criminaliteit plegen, ook wel aangeduid als draaideurcriminelen. Bij hen staat het aantal politiecontacten in geen verhouding tot het aantal daadwerkelijk gepleegde delicten. Grofweg is deze groep te verdelen in twee typen jeugdigen. Enerzijds de jongeren die een redelijk gestructureerd leven leiden en criminaliteit plegen om financiële redenen. Dit type gaat calculerend te werk en beschikt vaak over veel geld. Anderzijds is er het type dat geen gestructureerd leven leidt en criminaliteit pleegt vanuit een problematische achtergrond.

Behalve de categorie veelplegers, kennen we ook de categorie hardkernjongeren. Beide categorieën overlappen elkaar enigszins. Wat zij met elkaar gemeen hebben is dat zij veelal in groepen opereren, en dat zij in het publieke domein veel onrust en hinder veroorzaken. Met name bij veelplegers is niet alleen sprake van strafbaar gedrag. Zij veroorzaken ook veel overlast en vertonen vaak intimiderend gedrag. Voorzover hun optreden buiten de sfeer van het strafrecht ligt is vooral verhoogd toezicht wenselijk. Het is aan het lokale veiligheidsbeleid hieraan prioriteit te geven.

De politie moet in veel gevallen veelplegers telkens opnieuw laten gaan nadat ze zijn opgepakt, omdat het gepleegde delict niet voorlopige hechtenis in aanmerking komt. Daarnaast is de ITB harde kern niet op de groep veelplegers van toepassing en vallen de veelplegers ook niet altijd onder de huidige CRIEM-ITB.

Voor een betere aanpak van veelplegers is een tweeledige benadering nodig:

- het gaat om een groep die, ter vermijding van de veroorzaakte grote overlast, gedurende langere tijd intensief begeleid of «van de straat gehouden» moet worden,
- waarbij niet alleen op afzonderlijke (vaak lichte) delicten gereageerd wordt, maar op het totaalbeeld, op de frequente herhaling van delicten.

Deze benadering leidt tot het inzetten van meer instrumenten en het verhogen van de effectiviteit van deze instrumenten door een snelle reactie en door het leveren van maatwerk. Het is van groot belang deze groep consequent te volgen.

De hiervoor benodigde maatregelen zijn deels al eerder in deze nota aan de orde gekomen. Versnelling van doorlooptijden, verplichte nazorg en procesbewaking leiden tot de noodzakelijke consequente aanpak op maat, en zijn evenzeer van toepassing op de veelplegers.

Voorts kan de rechter bij (jong)volwassenen een ander strafmaximum hanteren als er sprake is van recidive van een soortgelijk delict (artikel 421–423 Wetboek van strafrecht). Als het delict plaatsvindt binnen vijf jaar na afloop van detentie, kan het strafmaximum worden verhoogd met een derde. Dit geldt voor drie categorieën delicten: vermogen, geweld en belediging/laster. Het kabinet gaat na of deze artikelen moeten worden verbreed. In het jeugdstrafrecht komen deze bepalingen niet voor. Voor

jongeren van 16 en 17 jaar kan de rechter wel besluiten het volwassenenstrafrecht toe te passen.

De richtlijn voor strafvordering Kinderzaken van het OM bepaalt reeds dat in gevallen van recidive de te eisen straf met een derde vermeerderd kan worden, als een gelijkwaardig delict binnen vijf jaar na de laatste vrijheidsstraf heeft plaatsgevonden.

Van de jongeren die verdacht worden van een ernstig delict kan DNA worden afgenomen. Dat geldt met name voor zware gewelds- en zedendelicten. Daarnaast is er wetgeving in ontwikkeling om ook van veroordeelde jongeren DNA af te kunnen nemen. Vooruitlopend op deze wetgeving zal gestart worden met het op vrijwillige basis afnemen van DNA bij de jongeren die in een inrichting verblijven. Naar verwachting zal in de komende jaren het DNA van enkele duizenden jongeren per jaar worden opgenomen in de landelijke DNA-databank.

In aanvulling hierop zijn de volgende intensiveringen wenselijk:

- 1] een ruimere toepassing van de wettelijke bepalingen inzake de voorlopige hechtenis. Art. 67a, tweede lid onder 3e, van het Wetboek van Strafvordering geeft als grond voor voorlopige hechtenis het risico van recidive (bij een aantal met name genoemde delicten). In de praktijk wordt deze bepaling weinig toegepast. Een consequente aanpak van veelplegers zal leiden tot meer veroordelingen, waardoor het OM meer gebruik kan gaan maken van deze mogelijkheid. Aan de zittende magistratuur zal informatie over de hiermee opgedane ervaringen gegeven worden.
Overigens zal een ruimere toepassing van de voorlopige hechtenis ook gevolgen hebben voor de benodigde capaciteit aan plaatsen in Justitiële Jeugdinrichtingen.
- 2] De voorlopige hechtenis kan ook geschorst worden met de verplichting voor de jongere een gedragsbeïnvloedend programma te volgen. Dit is een variant met evidente voordelen: op het delict volgt een snelle en effectieve reactie, met als stok achter de deur het opheffen van de schorsing. Het kabinet wil nagaan of de huidige wettelijke bepaling voldoende mogelijkheden biedt. Als dat niet het geval blijkt te zijn zal een verruiming worden voorgesteld.
- 3] Uitbreiding van de ITB tot alle jongeren die zich dreigen te ontwikkelen tot veelplegers of hardekernjongeren. Dat betekent dat de huidige ITB-CRIEM beschikbaar moet zijn voor elke jongere die deze aanpak behoeft. Het voordeel hiervan is dat ITB al in een vroege fase kan worden toegepast, juist ook voordat de jeugdige zich dreigt te ontwikkelen tot veelpleger (zie 4.3.2).
- 4] Uitbreiding van de mogelijkheden voor nachtdetentie.
De afgelopen jaren is bij de justitiële jeugdinrichtingen in Amsterdam en Rotterdam op bescheiden schaal gewerkt met nachtdetentie bij minderjarigen. Deze experimenten zijn recentelijk geëvalueerd. Uit het onderzoek blijkt dat de instroom goed verloopt; de uitval is slechts 5 tot 6%.
De ervaringen tot nu toe zijn positief en voldoende om nachtdetentie als aanvulling op het scala van interventies op bredere schaal in te voeren.
- 5] Meer gebruik van internaatvoorzieningen. Een specifiek voorbeeld hiervan is de op Amerikaanse leest geschoeide Glen Mills School. Het is een open voorziening met een intramuraal karakter, bedoeld voor sociaal delinquenten jongens vanaf 15 jaar die gevoelig zijn voor groepsdruk. Passend gedrag wordt beloond met privileges en verho-

ging van de status in de groep. Ook school- en sportprestaties en de wijze van vrijetijdsbesteding dragen bij aan een verhoogde status. De aanpak is veelbelovend en zal op effectiviteit worden gemonitord.

Op 2 augustus 2001 is een intentieverklaring ondertekend om voor een periode van vooralsnog 3 jaar 75 open plaatsen in te kopen bij de Glen Mills School. In de loop van 2002 zal het aantal extra plaatsen worden uitgebreid tot 100.

- 6] Tenslotte zal het ministerie van Justitie de politie ondersteunen om te komen tot een gerichtere aanpak in de regio's voor de groepen veelplegers/harde kernjongeren, ook die waarin etnische minderheden duidelijk zijn oververtegenwoordigd. Hiertoe zal eerst een inventarisatie plaatsvinden van de bestaande lokaal ontwikkelde praktijken. Deze worden op hun effectiviteit beoordeeld om daarna ervaringen en best practices uit te wisselen en landelijke implementatie te stimuleren.

Voor jeugdigen die toch overgaan tot het plegen van zwaardere delicten (de harde kern) is voorlopige hechtenis vaak een eerste fase in het strafproces. Voor deze groep is vervolgens de zware variant van de ITB (een intensieve begeleiding, gericht op verbetering van de situatie van een jongere op alle leefgebieden) een van de interventiemogelijkheden. Een deel van de groep is echter zover doorgeschoten in het criminele gedrag, dat detentie in feite de enige mogelijkheid is. De justitiële jeugdinrichtingen zullen blijven proberen, ook bij deze groep het gedrag in positieve zin te beïnvloeden.

Met name in de grote steden wordt een groot deel van de groep van veelplegers en hardekernjongeren gevormd door jeugdigen uit etnische minderheidsgroepen.

Meer nog dan bij anderen zijn hier van belang een consequente aanpak en maatwerk, dat rekening houdt met achtergrond en belevingswereld van de dader. Door veel jongeren uit etnische minderheidsgroepen wordt het Nederlandse strafklimaat immers als licht ervaren. Een aanpak waarbij in alle schakels van de keten consequent wordt gereageerd en waarbij zeer terughoudend wordt omgegaan met het bieden van herkansingen, zal leiden tot een aanzienlijke aanscherping van de beleving van het strafklimaat.

De partners in de keten dienen in te spelen op deze specifieke problematiek. Maatwerk leveren betekent dat een medewerker van b.v. de Raad voor de Kinderbescherming of de jeugdreclassering bij jongeren uit etnische minderheidsgroepen rekening houdt met de diverse leefgebieden van de jeugdige, met het karakter, de sociale omgeving, competenties, de culturele achtergrond enzovoort. In het reguliere overleg met de partners zal de vraag aan de orde komen of voor deze aspecten voldoende oog bestaat. Ook bij de effectiviteitstoets komt die vraag – wordt de juiste interventie voor de juiste doelgroep gekozen – aan de orde.

4.3.2. Uitbreiding ITB-CRIEM

De Intensieve Trajectbegeleiding bestaat in twee varianten: ITB-CRIEM en ITB-Harde kern. In de praktijk blijken veel jongeren – waaronder veelplegers – voor wie ITB een goede aanpak kan zijn, niet onder de criteria van een van beide varianten te vallen. Door een verruiming van de criteria kan dat opgelost worden. ITB-CRIEM zal derhalve worden uitgebreid, zodat de intensieve begeleiding ook mogelijk is voor autochtone jongeren en voor jongeren uit andere gemeenten dan de G25.

Bij licht delinquent gedrag zijn een Halt-afdoening en een taakstraf de meest in aanmerking komende interventies. Daarnaast bestaat voor de doelgroep van jongeren uit etnische minderheidsgroepen in de grote steden de ITB-CRIEM. Licht criminele jongeren waarbij meerdere risicovolle omstandigheden, zoals schoolverzuim, risicovolle vrijetijdsbesteding, weinig steun in de gezinssituatie en een slechte pedagogische situatie aanwezig zijn kunnen voor ITB-CRIEM in aanmerking komen. Deze aanpak, die al in een vroeg stadium van delinquent gedrag een intensieve ambulante begeleiding van drie maanden door de afdelingen jeugd-reclassering van de gezinsvoogdij-instellingen met zich meebrengt, beoogt een zodanige impact te hebben dat daarmee de start van een criminele carrière voorkomen kan worden. De aanpak is veelbelovend.

Het is dan ook wenselijk, ook voor autochtone jongeren die in vergelijkbare risicovolle situaties verkeren deze voorziening te bieden. Een tweede uitbreiding van de lichte variant van ITB is dat deze ook buiten de grote steden beschikbaar zou moeten zijn. Door de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid is reeds in het kader van zijn Preventiebeleid 2001–2004 (het vervolg van CRIEM) hiertoe een eerste mogelijkheid geboden aan een beperkt aantal steden buiten de G25. De wens en noodzaak voor verdere uitbreiding is evident. Allereerst kan deze uitbreiding tegemoet komen aan een terechte wens uit de praktijk om landelijk een eenvormige interventie te kunnen bieden voor alle jongeren die licht crimineel gedrag vertonen en die gezien de aanwezige risicovolle omstandigheden gebaat zouden kunnen zijn bij een intensieve ambulante behandeling. Tevens doet het recht aan een in de praktijk geuit kritiekpunt van rechtsongelijkheid wanneer ITB CRIEM niet aangeboden kan worden aan jongeren die woonachtig zijn in andere dan bedoelde steden. Dit wringt vooral wanneer er sprake is van een groep jongeren die tezamen een strafbaar feit hebben gepleegd, waarbij een aantal van deze jongeren (al dan niet afkomstig uit etnische minderheidsgroepen) woonachtig zijn in een grote stad en een aantal andere daders uit bedoelde groep niet.

4.3.3. Groepsriminaliteit

Een groot deel van de criminaliteit wordt in groepsverband gepleegd, terwijl het strafrecht vooral individueel is gericht. In het sanctiebeleid is een begin gemaakt met een groepsgerichte benadering. Voorts moeten op basis van betere informatie over problematische jeugdgroepen gerichte maatregelen worden getroffen, die aansluiten bij uitgevoerd onderzoek en praktijkervaringen. Dit wordt verder uitgewerkt in een aparte beleidsnotitie.

Kenmerk van (de zwaardere vormen van) jeugdcriminaliteit is dat deze vaak in groepsverband wordt gepleegd. Het ligt voor de hand dat de verschillende instanties die zich bezighouden met jongeren en met jeugdcriminaliteit, het fenomeen «groepsriminaliteit» serieus gaan nemen. Het onderzoek naar de aard en omvang van problematische jeugdgroepen (Beke et al, 2000) was er op gericht inzicht te geven in diverse typen jeugdgroepen en een meetinstrumentarium te ontwikkelen, dat ingezet kan worden om aard en omvang van problematische jeugdgroepen op meer systematische wijze in kaart te brengen. Enkele conclusies zijn: op basis van een gehanteerd onderscheid in drie typen groepen, namelijk hinderlijk, overlastgevend en crimineel, blijkt dat de hinderlijke en overlastgevende groepen vooral een probleem voor de openbare orde vormen; de criminele groep overstijgt dit probleem en is primair platform voor criminele activiteiten en derhalve een opsporingsprobleem. Voorts opereren hinderlijke jeugdgroepen vaker wijkgebonden terwijl overlastgevende en criminele groepen stadsgebonden zijn (en soms zelfs

regionaal opereren). In het onderzoek worden groepen die een hecht georganiseerde en hiërarchisch gesloten structuur hebben (en die een zwaarder criminaliteitspatroon vertonen), respectievelijk straatbendes (de categorie overlastgevers) en jeugdbendes (de categorie criminele groepen) genoemd. Deze straat- en jeugdbendes betitelen de onderzoekers als het meest problematisch, en zij verdienen extra aandacht. Voor een adequate aanpak van groepsriminaliteit is het zaak om jeugdgroepen goed in kaart te brengen en te volgen. Daartoe is in het onderzoek een «shortlist groepsriminaliteit» ontwikkeld die politiefunctionarissen kunnen gebruiken. Momenteel wordt deze shortlist beproefd in de politieregio Gelderland-Midden en in Amsterdam. Op basis van betere informatie over problematische jeugdgroepen worden gerichte maatregelen getroffen die aansluiten bij suggesties uit onderzoek, zoals het experimenteren met een collectieve sanctie, en bij praktijkervaringen met de groepsgerichte benadering (in Glen Mills en Den Engh) en het experiment met een groepstaakstraf zoals in Utrecht plaatsvindt. Deze en andere ervaringen worden geïnventariseerd, op basis waarvan beslist wordt over verdere maatregelen.

4.3.4. Beneden-twaalfjarigen

De basis voor crimineel gedrag wordt vaak al op jonge leeftijd gelegd, zodat vroegtijdig ingrijpen belangrijk is. Kinderen beneden de twaalf jaar vallen niet onder het jeugdstrafrecht. Voor de lichte gevallen waarin een beneden-twaalfjarige een strafbaar feit pleegt is de Stop-reactie ontwikkeld, die een korte opvoedende taak biedt.

Op ernstig delinquent gedrag van beneden-twaalfjarigen kan langs civielrechtelijke weg een zware interventie volgen.

In hoofdstuk 1 van deze nota is geconstateerd dat er een lichte verschuiving is naar de lagere leeftijdscategorieën. Met andere woorden is er sprake van een lichte verjonging in de jeugdcriminaliteit. Ook het aantal ingeschreven twaalfminners neemt toe. Daarmee is nog niet vastgesteld dat het aantal twaalfminners dat crimineel gedrag vertoont ook daadwerkelijk groeit. De verbeterde registratie ervan is een mogelijke verklaring voor die ontwikkeling.

Er zijn wel aanwijzingen dat een deel van de «12-min criminaliteit» door calculerend gedrag veroorzaakt wordt: oudere jongens sturen hun jongere broertje of neefje op pad in de wetenschap dat die niet strafrechtelijk vervolgd kan worden.

Voor de lichte gevallen waarin een beneden-twaalfjarige een strafbaar feit pleegt is de Stopreactie ontwikkeld. Deze houdt in dat hij een korte opvoedende taak krijgt. Voorwaarde is dat de ouders hiermee instemmen. Het is een vrijwillig en vrijblijvend aanbod tot ondersteuning van ouders of opvoeders bij de correctie van hun kinderen. Deze Stopreactie is geen wettelijke straf maar moet de kinderen op gepaste wijze duidelijk maken dat crimineel gedrag ontoelaatbaar is. Desgewenst worden ouders geholpen antwoorden te vinden op hun opvoedingsvragen. De Stopreactie is opgezet naar het voorbeeld van de Haltmaatregel. De Haltbureaus voeren de Stopreactie ook uit, onder verantwoordelijkheid van het OM.

De maatregel past in het justitiebeleid dat is gericht op het vroegtijdig onderkennen van risico's voor later crimineel gedrag en op snel en consequent handelen. Dat betekent niet alleen het reageren op het gedrag van het kind, maar ook het aanspreken van de ouders, goedschiks en zondig kwaadschiks. Het kan blijken dat het opvoedingsklimaat waarin de jeugdige opgroeit dusdanig is, dat zijn ontwikkeling ernstig in gevaar komt. In

dat geval kan de Raad voor de Kinderbescherming ingrijpen en zonodig de kinderrechter vragen een kinderschermingsmaatregel op te leggen. Dit kan de ondertoezichtstelling zijn dan wel een ontheffing of ontzetting uit het ouderlijk gezag. Indien de thuissituatie daartoe aanleiding geeft kan de kinderrechter in het kader van de ondertoezichtstelling ook de uithuisplaatsing gelasten, waarna een gespecialiseerde behandeling geboden kan worden. De (gezins)voogdij-instellingen en de jeugdinstellingen voeren deze maatregelen uit.

In ernstige gevallen is dus een zware interventie langs civielrechtelijke weg mogelijk. Kinderen onder de twaalf jaar kunnen nog niet in strafrechtelijke zin verantwoordelijk gesteld worden voor hun daden. Het kabinet zou dat ook niet juist vinden, want bij deze leeftijdsgroep dient de pedagogische benadering doorslaggevend te zijn. Bovendien biedt het civiele recht voldoende mogelijkheden voor een passende reactie die leidt tot gedragsverandering. De civielrechtelijke weg verdient dus de voorkeur boven de strafrechtelijke. Een verlaging van de leeftijd voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt dan ook niet overwogen. Voor de gevallen waarin de pedagogische problematiek veel minder ernstig is kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden van opvoedingsondersteuning, als beschreven in hoofdstuk 3 van deze nota.

4.3.5. Jongvolwassenen

Veel instellingen en voorzieningen in de jeugdstrafrechtketen werken alleen voor minderjarigen. De categorie van 18-25-jarigen heeft daarom tot nu toe in de beleidsontwikkeling weinig afzonderlijke aandacht gekregen. De Raad voor de Kinderbescherming, de jeugdreclassering en de volwassenen-reclassering zullen worden gevraagd beleidsvoorstellen te ontwikkelen voor de groep van jongvolwassenen.

Bij jongvolwassenen is het proces van opgroeien niet altijd voltooid. Dit leidt ertoe dat voor delinquente jongeren van deze groep een aanpak met pedagogische elementen nodig is of een aanpak die de kansen om criminaliteit te voorkomen vergroot.

Voor een deel voorziet de huidige wetgeving in mogelijkheden het recht voor minderjarigen ook op jong volwassenen toe te passen. Het belangrijkste voorbeeld daarvan is de wet op de jeugdhulpverlening die, mits voldaan is aan een aantal voorwaarden, de voortgezette jeugdhulpverlening kent tot de leeftijd van 23 jaar. Daarnaast kent het strafrecht de mogelijkheid (opnieuw onder bepaalde voorwaarden) om het jeugdstrafrecht toe te passen op 18-21-jarigen.

De afgelopen jaren is een begin gemaakt met de ontwikkeling van specifiek beleid voor jongvolwassenen in de vorm van een handboek voor de bijzondere opvang van psychologisch onvolwassen mannen binnen het gevangeniswezen. Met de invoering van de Penitentiaire Beginselenwet in 1999 is de vaste maximum leeftijd als plaatsingscriterium voor de opvang van jongvolwassenen in het gevangeniswezen komen te vervallen. Thans geldt de mate van psychologische (on)volwassenheid als uitgangspunt. Met het handboek is een kader geschetst waarbinnen de bijzondere opvang voor deze categorie vorm kan krijgen.

Ook deze nota richt zich hoofdzakelijk op de minderjarigen. De twee elementen in de nieuwe beleidsvoorstellen die met name ook gevolgen hebben voor de jongvolwassenen zijn de nazorg en de proces- en casusbewaking. Nazorg gaat immers in na beëindiging van de strafrechtelijke interventie. Die interventie alsook de daaropvolgende nazorg houden niet

op bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd. De proces- en casusbewaking sluit aan bij de tenuitvoerlegging van de interventies.

De overige beleidsvoorstellen, zoals die met betrekking tot de intensieve begeleiding (ITB), kunnen evenzeer van toepassing zijn op jong volwassenen, als daartoe aanleiding is.

Anderzijds is het sanctiebeleid voor meerderjarigen ook van toepassing op jong-volwassenen. De effectiviteit van projecten voor volwassenen is bijvoorbeeld een thema dat thans wordt uitgewerkt. Het zal moeten blijken of hierop specifiek beleid ontwikkeld moet worden of dat het algemene beleid voor volwassenen voldoende waarborgen biedt voor een adequate aanpak van de jong volwassenen. In de verdere uitwerking als vervolg op deze nota zal aan de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugdreclassering en de volwassenen-reclassering worden gevraagd specifieke beleidsvoorstellen ten ontwikkelen voor de groep van jong-volwassenen. Daarbij zal ook moeten worden aangegeven hoe de overgang van de jeugdreclassering naar de volwassenenreclassering kan worden verbeterd. De praktijk heeft herhaaldelijk te kennen gegeven dat die overgang thans onvoldoende soepel plaatsvindt.

4.3.6. Jongeren met een ernstige gedragsstoornis

Zonder dat dit nog met harde cijfers onderbouwd kan worden, lijkt er sprake te zijn van een toename van het aantal delinquentie jongeren met een ernstige gedragsstoornis. Daarbij komt dat de huidige organisatie van de forensische diagnostiek niet optimaal is. Deze zal dan ook worden veranderd.

De kwaliteit van de diagnostiek ten behoeve van justitiële beslissingen van jongeren kan beter. Het is van groot belang voor jongeren met een ernstige gedragsstoornis dat het advies aan de gerechtelijke instantie die informatie bevat, die nodig is om een goede beslissing te nemen en ook dat die informatie voor zover mogelijk en noodzakelijk bijdraagt aan de behandeling in het vervolgetraject. Bij die advisering zijn veel partijen betrokken zoals de rechterlijke macht, de Raad voor de Kinderbescherming, de Forensisch Psychiatrische Dienst, gezinsvoogdij-instellingen en de GGZ.

In het project Forensische diagnostiek in de jeugdzorg zijn de afgelopen maanden scenario's uitgewerkt voor de organisatie van die diagnostiek. Doel hiervan is om het proces zo te organiseren dat er een goede aansluiting is tussen de verschillende stappen en dat er meer garanties komen voor de kwaliteit van de rapportage. In het voorjaar van 2002 zal uit de scenario's een keuze worden gemaakt waarna in de loop van het jaar de implementatie daarvan volgt. Tevens is een onderzoek opgezet om de kwaliteitsverbetering te kunnen meten.

5. Effectiviteit en informatie

5.1. Inleiding

Willen preventie en handhaving effectief kunnen zijn dan zal aan een aantal randvoorwaarden moeten zijn voldaan. Het beschikbare cijfer- en onderzoeksmateriaal leidt nog niet tot voldoende inzicht. We kunnen kennis en informatie verbeteren door de aanpak van jeugdcriminaliteit stelselmatiger op effectiviteit te beoordelen, door de beleidsinformatie eenduidiger te maken, en door lange-termijn wetenschappelijk onderzoek te starten. Vanaf 2004 zullen bovendien systematisch gegevens beschikbaar komen uit de recidivemonitor. Voor een effectieve aanpak moeten gegevens over individuele jongeren ook uitgewisseld kunnen worden tussen de betrokken ketenpartners.

Een tweede belangrijke randvoorwaarde is het op orde hebben van de organisatie: de capaciteit moet toereikend zijn en in de uitvoering moet voldoende specialistische deskundigheid op het terrein van jeugd-criminaliteit beschikbaar zijn.

Ten derde is van belang dat de ketenpartners niet alleen over de aanpak van een individuele jongere overleggen, maar ook op beleidsmatig niveau heldere afspraken over ieders aandeel en de onderlinge samenwerking maken.

Een groot deel van de in deze nota gedane voorstellen gaat met budgettaire consequenties gepaard. Een volgend kabinet zal beslissingen moeten nemen over prioriteiten en fasering, en daarmee over het beschikbaar stellen van middelen. Aan het slot van deze nota wordt volstaan met een globale indicatie van de kosten die de voorstellen per hoofdstuk met zich meebrengen.

5.2. Effectiviteitstoets

In totaal worden in Nederland vele honderden programma's en projecten op het terrein van jeugdcriminaliteit uitgevoerd. Veel daarvan zijn nooit op hun effectiviteit getoetst. Bij projecten die wel geëvalueerd zijn werd daarbij niet steeds dezelfde methodiek gebruikt. Enthousiasme bij de uitvoerende instantie is niet voldoende. Er is meer gefundeerd inzicht nodig, of een programma bijdraagt aan vermindering van recidive of van het aantal first-offenders. Daarom zal het ministerie van Justitie een gestructureerde beoordeling van de effectiviteit van programma's en projecten invoeren.

We weten nog te weinig over de effectiviteit van interventies. Er zijn heel veel projecten en programma's, maar er is te weinig op onderzoek gebaseerde kennis over de effectiviteit daarvan, d.w.z. over de mate waarin probleemgedrag en criminaliteit of recidive voorkomen worden en de mate waarin daadwerkelijke reïntegratie na een sanctie bereikt wordt. Op zich is op het terrein van criminaliteitspreventie veel ervaring met evaluaties opgedaan, en op het terrein van sancties wordt gewerkt aan een evaluatiehandboek. Maar evaluaties worden niet stelselmatig uitgevoerd en er worden geen eensluidende criteria gehanteerd.

Buitenlandse ervaringen zijn leerzaam. De wijze waarop in de Angelsaksische landen de accreditering ontwikkeld is, spreekt aan. Van de opgedane ervaringen kunnen wij veel leren om ook in Nederland tot een betere beoordeling te komen van de effectiviteit van programma's.

Het ministerie van Justitie zal overgaan tot het invoeren van een gestructureerde effectiviteitstoets, zodat over drie jaar een volledig systeem van effectiviteitsmeting operationeel is. Naar buitenlands voorbeeld zullen er panels komen, waarvoor deskundigen uit verschillende disciplines aangezocht zullen worden. Van de uitvoeringsorganisaties van justitie zal verlangd worden dat voor alle projecten een goede projectbeschrijving opgesteld wordt. De eerste werkzaamheid van de panels zal zijn het opstellen van toetsingscriteria, waarvoor wederom gebruik gemaakt kan worden van de voorbeelden uit de Angelsaksische landen. Op basis van deze criteria zullen de panels in stappen de projecten moeten gaan beoordelen. Eerst zullen zij vooral moeten oordelen, of een project al dan niet veelbelovend is. Gaandeweg zullen zij stelliger uitspraken kunnen doen over de effectiviteit. Uiteindelijk zal het ministerie van Justitie alleen nog projecten financieren die als effectief of veelbelovend zijn gekwalificeerd, met uiteraard ruimte voor innovatieve projecten die pas na enige tijd beoordeeld kunnen worden.

Met deze beslissing wordt een langetermijnproces in gang gezet, zoals dat ook elders het geval was: eerst is enige tijd nodig voor het ontwikkelen van de werkwijze en de criteria, waarna gewacht moet worden op het uit onderzoek beschikbaar komen van evaluatiegegevens. Omdat recidive pas zinvol na een aantal jaren gemeten kan worden, kan dit proces niet te zeer onder druk gezet worden.

Een nu genomen besluit tot invoering van een gestructureerde effectiviteitstoets betekent dus dat op de korte termijn weliswaar een aantal verbeteringen in de rationaliteit van de besluitvorming optreedt, maar dat pas over 6 tot 10 jaar (of eerder als buitenlandse gegevens voorhanden zijn) de volledige resultaten beschikbaar zullen zijn.

De recentelijk door justitie ontwikkelde recidive-monitor kan een goede ondersteuning bieden bij de beoordeling van de effectiviteit.

Systematisch inzicht in recidivecijfers van justitiabelen in ons land ontbreekt tot dusver. Wat tot dusver bekend is berust bijna geheel op eenmalige onderzoeken.

De recidivemonitor is erop gericht hierin de komende jaren verandering te brengen. Het systeem berust op het volgen van het gedrag van dezelfde groepen personen door de jaren heen, en onderlinge vergelijking van bijvoorbeeld «jaargroepen» van ex-gedetineerden, ex-cliënten van de (jeugd)reclassering en/of jeugdigen die een specifiek sanctie-programma hebben gehad zoals een harde-kernproject. Elk jaar wordt er een nieuwe «uitstroomgroep» toegevoegd, en breidt de observatieperiode van de eerder opgenomen groepen zich met een jaar uit. Vanaf 2004 zullen de gegevens worden gepubliceerd.

De uitkomsten vormen geen integrale evaluatie van de effectiviteit van de desbetreffende sancties. Wel verschaffen ze het noodzakelijke basismateriaal voor een effectiviteitstoets, omdat de recidive steeds op dezelfde wijze wordt gemeten en er waar mogelijk zal worden «gecorrigeerd» voor verschillen in de uitgangssituatie van de betrokken groepen (bijvoorbeeld met betrekking tot het aantal eerdere veroordelingen).

In ontwikkeling is een nulmeting voor specifieke sancties die uitdrukt welk niveau van recidive gegeven de samenstelling en achtergrond van de categorie jeugdigen kan worden verwacht. Voor iedere doelgroep zal het ambitieniveau worden geformuleerd. Pakt het feitelijke recidivepercentage lager uit, dan scoort de interventie op het punt van de effectiviteit boven verwachting. Is het percentage hoger, dan moet worden bezien of zo'n sanctieprogramma moet worden aangepast of moet komen te vervallen.

5.3. Informatie

Geautomatiseerde systemen

De vele gegevens die, op tal van plaatsen, verzameld worden over delinquente jongeren, bieden tezamen geen samenhangend beeld van de jeugdcriminaliteit. Om dat te verbeteren dient eerst de informatiebehoefte vastgelegd te worden en vervolgens bepaald te worden wat de bron moet zijn van deze informatie. De knelpunten die een goed gebruik van het Cliëntvolgsysteem-Jeugdcriminaliteit (CVS-JC) thans belemmeren worden in kaart gebracht, en het kabinet zal bezien in hoeverre ook andere partners uit de jeugdstrafketen, zoals Halt, aangesloten kunnen worden op het CVS-JC.

Op dit moment is op basis van de informatiesystemen van politie en justitie en self report onderzoeken onder jongeren een groot aantal gegevens over jeugdcriminaliteit beschikbaar, maar de bronnen zijn onderling zo verschillend dat zij tezamen geen eenduidig en betrouwbaar beeld kunnen geven van de ernst en omvang van jeugdcriminaliteit in Neder-

land. Een overzicht van de huidige ontwikkelingen op het gebied van informatievoorziening bij de partners in de jeugdstrafrechtketen is opgenomen in bijlage 5.

Uit dit overzicht blijkt dat bij de diverse actoren in het veld van jeugdcriminaliteit goede initiatieven lopen om hun informatiesystemen te verbeteren. Met deze systemen worden op termijn hun werkprocessen beter ondersteund en zal betere informatie over jeugdcriminaliteit beschikbaar komen. De gegevens uit de informatiesystemen van de partners in de jeugdstrafrechtketen zijn echter onderling slecht vergelijkbaar. Elke partner kan eigen definities opvoeren. Voor een aantal kernbegrippen (zoals delictsoort, doorlooptijd, wachttijd en etniciteit) moeten uniforme definities mogelijk zijn.

Om te komen tot een eenduidig en betrouwbaar beeld van de ernst en omvang van jeugdcriminaliteit dienen twee stappen doorlopen te worden:

1. De informatiebehoefte dient vastgelegd te worden.
De informatiebehoefte van de overheid voor het onderwerp jeugdcriminaliteit zal nauwkeurig geformuleerd worden. Het gaat hierbij om gegevens op basis waarvan trends en ontwikkelingen zichtbaar worden die kunnen leiden tot beleidsintensiveringen en extensiveringen.
2. Het bepalen van de informatiebron.
Nadat is vastgelegd aan welke informatie behoefte is, dient bepaald te worden wat de bron dient te zijn van deze informatie. Op dit moment registreren de actoren in het jeugdcriminaliteitsveld vaak gegevens die zij niet nodig hebben voor hun primaire proces, maar die zij verzamelen voor de informatievoorziening aan de overheid. Aangezien zij weinig direct belang hebben bij deze gegevens, worden deze slecht geregistreerd en is de betrouwbaarheid van de opgeleverde gegevens laag. Waarschijnlijk zijn alleen gegevens die actoren registreren voor hun eigen primaire proces voldoende betrouwbaar. Andere gegevens zullen dus via onderzoek, zoals self reports, verzameld moeten worden. Gegevens uit onderzoek en uit informatiesystemen zullen samen een totaalbeeld van jeugdcriminaliteit geven.

Bij deze twee stappen is het ontwikkelde Cliëntvolgsysteem Jeugdcriminaliteit (CVS-JC) van groot belang. Het CVS-JC kan worden geraadpleegd door de politie, het openbaar ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming en laat zien of een jongere reeds eerder een strafrechtelijk contact heeft gehad. Ook is te zien – door middel van summier informatie – welke feiten een jongere heeft gepleegd, welke acties daarop zijn ondernomen en door wie. Sinds oktober 2001 is het systeem operationeel in het hele land. Nu sprake is van landelijke dekking zal het gebruik van het systeem een belangrijk en continu aandachtspunt zijn. Het kabinet zal bezien in hoeverre ook andere partners uit de jeugdstrafketen, zoals Halt, op termijn aangesloten kunnen worden op het CVS-JC en hoe het gebruik en de registratie kunnen worden verbeterd.

Wetenschappelijk onderzoek

Een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit vereist kennis over de oorzaken daarvan en de motieven van de daders. Er ligt nog een groot terrein braak voor het verrichten van onderzoek. Aan een aantal onderzoeksinstituten – of samenwerkingsvormen tussen onderzoekers – wordt gevraagd een onderzoeksvoorstel te doen, deels voor longitudinaal onderzoek.

We beschikken in Nederland over veel informatie over hoe de jeugd opgroeit en zich gedraagt. Er zijn ook veel (nog te weinig op elkaar afge-

stemde) kwantitatieve gegevens over criminele jongeren, maar we weten nog maar weinig over de oorzaken van delinquent gedrag.

Meer onderzoek is dus nodig. Voor een deel ligt dat besloten in het voorstel over de effectiviteitstoets: bewezen effectiviteit veronderstelt onderzoek naar de mate waarin een interventie bijdraagt aan de vermindering van het aantal first-offenders en recidivisten, en dat veronderstelt kennis over de aangrijpingspunten om gedrag effectief te beïnvloeden.

Daarbuiten blijven nog veel vragen over het ontstaan of stoppen van crimineel gedrag. Antwoorden daarop zijn van belang voor de toekomstige aanpak.

Een paar belangrijke vragen zijn:

- Kan het inzicht dat we nu hebben in de voorspellende waarde van risicofactoren versterkt worden?
- Wat is de oorzaak van agressie en gewelddadig gedrag op jonge leeftijd, en hoe kan dit gedrag omgebogen worden?
- Waarom stoppen veel kinderen op een bepaalde leeftijd met ongewenst gedrag?
- Wat is het effect van groepsvorming: zet de groep aan tot crimineel gedrag, of voegen jongeren met crimineel gedrag zich samen in een groep?
- Hoe is de relatie tussen volwassenencriminaliteit en jeugdcriminaliteit, in hoeverre worden jongeren tot criminaliteit gebracht onder druk van ouders?

Hoe elementair deze vragen ook mogen zijn, er zijn onvoldoende antwoorden op uit gevalideerd wetenschappelijk onderzoek. Aan een aantal onderzoeksinstituten – of samenwerkingsvormen tussen onderzoekers – zal gevraagd worden een onderzoeksvoorstel op bovenstaande terreinen te doen. Deels zal dat gaan om zeer lang lopend (longitudinaal) onderzoek: willen er werkelijk goede uitspraken gedaan kunnen worden over het effect van interventies op jonge leeftijd, dan zullen groepen jongeren tot aan de volwassenheid gevolgd moeten worden. Het ministerie van Justitie en het Sociaal en Cultureel Planbureau zullen hiertoe tot een nauwere afstemming komen bij het verzamelen van beleidsinformatie over de jeugd.

Informatieuitwisseling

De partners in de jeugdstrafrechtketen ervaren in de praktijk de privacywetgeving als een belemmering voor het uitwisselen van gegevens. Het is echter moeilijk gebleken, goed zicht op die – al dan niet vermeende – knelpunten te krijgen. De praktijk kan beter wegwijs gemaakt worden in de mogelijkheden van de huidige wetgeving, en de wettelijke regeling kan verruimd worden. Het kabinet stelt een handreiking privacy en een modelregeling ter beschikking. Voorts komt er een helpdesk voor privacyproblemen.

De privacyregelgeving is een onderwerp waarover veel vragen bestaan. In de verschillende overlegvormen en samenwerkingsverbanden is privacy vaak een moeilijk grijpbaar thema. Vanuit de Tweede Kamer is erop aangedrongen de belemmeringen die zich in de privacyregelgeving voordoen weg te nemen, zodat een integrale samenwerking tussen politie en andere instellingen kan worden gerealiseerd.

Met de politie heeft eind vorig jaar een bijeenkomst plaatsgevonden om na te gaan waaruit de knelpunten feitelijk bestaan. Uit deze bijeenkomst kwamen kort samengevat de volgende knelpunten naar voren:

- 1] er is behoefte aan een expliciete basis voor verstrekkingen in het kader van structurele samenwerking of overleg met partners zodat niet

- langer gewerkt hoeft te worden op basis van een uitzonderingsbepaling die is bedoeld voor incidenteel gebruik
- 2] er is behoefte aan de mogelijkheid gegevens te kunnen verstrekken ten behoeve van doelen die buiten het eigen taakgebied vallen maar die wel in het verlengde daarvan liggen
 - 3] de privacyregelgeving zou meer helderheid moeten bieden over wat wel en wat niet mag; een handzaam overzicht daarvan zou nuttig zijn
 - 4] er is behoefte aan een landelijk uniform en juridisch houdbaar model voor een samenwerkingsprotocol met ruimte voor nadere invulling op lokaal niveau.

De eerste twee knelpunten betreffen de behoefte om structureel gegevens te kunnen uitwisselen tussen verschillende lokale partners. De huidige Wet politieregisters beperkt de mogelijkheid tot verstrekking van politiegegevens aan derden tot personen en instanties met een publieke taak belast. Er kunnen echter lokale overlegvormen zijn waarin ook instanties participeren die niet met een publieke taak zijn belast en die dus strikt genomen niet effectief met elkaar overleg kunnen voeren over individuele casus. Om aan dat knelpunt tegemoet te komen zal de Wet politieregisters moeten worden aangepast, in die zin dat de genoemde beperking vervalt. De mogelijkheid gegevens in een casusoverleg op lokaal niveau te verstrekken wordt daarmee verruimd, waarbij overleg met private organen mogelijk is.

Juist vanwege de diversiteit aan vormen van samenwerking en overleg zal wel uitdrukkelijk vastgesteld moeten worden wie gerechtigd is tot het verstrekken van gegevens en wat de doeleinden zijn waarvoor gegevens verstrekt kunnen worden. Daartoe moet op lokaal niveau een regeling getroffen kunnen worden. Als met deze regeling een gezamenlijk doel kan worden omschreven dat past binnen de uitvoering van de politietaak, zal gegevensverstrekking in beginsel geen problemen mogen opleveren. De Wet politieregisters zal dan mogelijk moeten maken dat het lokale gezag in een regeling vastlegt welke gegevens structureel uit de politieregisters voor welke doeleinden binnen dat kader aan welke samenwerkingspartners kunnen worden verstrekt.

De uitwerking van beide hierboven genoemde voorstellen zal worden opgenomen in een nog voor de zomer 2002 te verschijnen separate nota omtrent de verstrekking van strafrechtelijke gegevens.

Om tegemoet te komen aan de knelpunten 3 en 4 is een handreiking ontwikkeld die naar verwachting in april 2002 wordt toegezonden aan de gemeenten en andere relevante lokale partners.

De handreiking geeft een heldere uiteenzetting van de geldende regelgeving en bevat tevens een stappenplan. Dit stappenplan biedt aan de samenwerkende partijen een concreet hulpmiddel om de uitwisseling van gegevens in het kader van hun samenwerking beter vorm te geven. In aanvulling op deze handreiking zal ten behoeve van de politie een handzaam overzicht worden opgesteld met de mogelijkheden en onmogelijkheden van de privacywetgeving, en zal voor het lokale gezag een modelregeling worden opgesteld.

Naar verwachting zijn hiermee de belangrijkste knelpunten weggenomen en wordt daarmee voor politie, gemeenten en andere relevante partners grotendeels een oplossing geboden.

Om deze veronderstelling te staven en de handreiking nader te introduceren zal een aantal expertmeetings worden gehouden. De knelpunten die daarin nog naar voren komen zullen serieus worden bezien en waar mogelijk worden opgelost.

De ervaringen uit de praktijk zullen goed worden gevolgd en bijgehouden. Bovendien dient de implementatie van de handreiking zorgvuldig te geschieden en moet ondersteuning worden geboden ter bevordering en

begeleiding van het gebruik ervan. Daartoe wordt voor een periode van 3 jaar op centraal niveau een helpdesk ingericht die deze taak op zich kan nemen. Deze helpdesk dient tevens als centraal punt waar men terecht kan met vragen over de regelgeving en zal tot taak hebben de knelpunten die zich voordoen te registreren en voorstellen voor een oplossing te doen, alsmede de implementatie van de handreiking te monitoren.

5.4. Capaciteit

In de afgelopen kabinetsperiode is de capaciteitsproblematiek al op een aantal punten aangepakt: er is veel geld en energie gestoken in het terugdringen van de wachtlijsten in de jeugdzorg en in de uitbreiding van het aantal plaatsen in de justitiële jeugd-inrichtingen. Met de realisering daarvan zijn nog enkele jaren gemoeid. Daarnaast zal de effectiviteit van de behandelprogramma's in de jeugdinrichtingen verhoogd worden. Voorts is een omvangrijk project gestart om de doorlooptijden in jeugdstrafzaken aanzienlijk te verkorten.

Wachtlijsten in de jeugdzorg

Over de wachtlijsten in de jeugdzorg heeft de commissie Peer in 2001 een advies uitgebracht. Als vervolg daarop hebben de provincies en de grootstedelijke regio's voor het aanpakken van de wachtlijsten bij de bureaus Jeugdzorg en de AMK's in hun gebied tezamen eenmalig een bedrag van € 8.2 miljoen gekregen en daarvoor plannen ingediend. De prioriteit ligt bij de bureaus Jeugdzorg en de AMK's, maar ook de wachtlijsten bij het zorgaanbod worden aangepakt.

Tegelijk is een taskforce aanpak wachtlijsten jeugdzorg ingesteld, samengesteld uit vertegenwoordigers van VWS en IPO en Zorgverzekeraars Nederland, die de provincies ondersteunt bij het realiseren van de gemaakte afspraken. Doel is om te zorgen dat het nieuwe stelsel dat bij de invoering van de Wet op de jeugdzorg in werking treedt niet met een erfenis aan wachtlijsten wordt belast. De taskforce richt zich primair op de provinciaal gefinancierde vrijwillige jeugdzorg maar zal de samenhang met de Jeugd-GGZ, jeugd-LVG, jeugdbescherming en de justitiële jeugd-inrichtingen niet uit het oog verliezen.

Het traject wordt tevens gebruikt ter versnelling van de ontwikkeling van de bureaus Jeugdzorg en verbetering van de registratiesystematiek. In het Bestuurlijk Overleg tussen IPO, Zorgverzekeraars Nederland en VWS is een aantal kernindicatoren vastgelegd, op basis waarvan de ontwikkelingen rond de wachtlijsten kunnen worden gevolgd.

Plaatsing in jeugdinrichtingen

Plaatsing in justitiële jeugdinrichtingen is het sluitstuk in de handhaving. Voor een goed functionerende handhaving is voldoende capaciteit nodig. De justitiële jeugdinrichtingen hebben een forse toename in capaciteit doorgemaakt. In 1999 beschikte de sector over gemiddeld 1581 plaatsen. In 2000 waren dat er gemiddeld 1801. In 2001 waren er gemiddeld 1956 plaatsen. De capaciteitsbehoefte bij justitiële jeugdinrichtingen is voor 2002 gemiddeld berekend op 2245 plaatsen. Deze capaciteitsbehoefte loopt tot 2006 op tot gemiddeld 3044.¹ Voor de korte termijn worden noodmaatregelen getroffen om het tekort terug te dringen. Voor de jaren na 2004 is nieuwbouw onontkoombaar. Traditioneel is er veel capaciteit in het oosten van het land. De komende jaren zal nieuwe capaciteit vooral in het westen van het land gerealiseerd worden. Om over deze nieuwbouw tijdig te kunnen beschikken, is het noodzakelijk uiterlijk in 2002 daadwerkelijk met de voorbereiding te starten. Tegelijkertijd zal de komende jaren het proces van clustering van inrich-

¹ Het WODC is op dit moment bezig met een herijking van de prognoses. Voorjaar 2002 zijn deze beschikbaar.

tingen zijn beslag krijgen. Het merendeel van de clusters zal regionaal zijn, een beperkt aantal zal een landelijke functie krijgen.

Uitgangspunt is dat binnen iedere regio het volledige traject van gesloten opvang, behandeling in normaal beveiligde inrichtingen, behandeling in beperkt beveiligde inrichtingen en voorbereiding van een scholings- en trainingsprogramma (STP) beschikbaar is voor zowel jongens als meisjes. De justitiële jeugdinstellingen werken in het algemeen op gedrags-therapeutische basis. Voor elke jeugdige wordt een op maat gesneden begeleidingsplan gemaakt. De komende jaren zullen de inrichtingen prioriteit geven aan verhoging van de effectiviteit van de behandelprogramma's.

De justitiële jeugdinstellingen zullen in toenemende mate een onderdeel uitmaken van de regionaal georiënteerde jeugdzorgketen en de arrondissementale jeugdstrafrechtketen. Ze zullen een bijdrage leveren aan de vermindering van probleem- en crimineel gedrag van jongeren door hen de mogelijkheid te bieden een traject te doorlopen binnen een justitiële jeugdinstelling. In deze gevallen is er een noodzaak jeugdigen in een instelling te plaatsen teneinde hun rechten te beperken om bijvoorbeeld wegloupedrag tegen te gaan. Centraal staan toeleiding naar school of werk, verhoging van de sociale vaardigheden en vermindering van problematisch gedrag respectievelijk overlast voor de samenleving, gepleegd door minderjarige veelplegers.

Doorlooptijden

Om de snelheid van afhandeling van jeugdstrafzaken te bevorderen, is in 2001 een gezamenlijk project van politie, Halt, Raad voor de Kinderbescherming, Openbaar Ministerie, Zittende Magistratuur en de Dienst Justitiële Jeugdinstellingen gestart.

Het doel van het project is de gewenste doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen te realiseren zoals geformuleerd in de brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 23 april 2001. Deze streeftijden moeten in 2003 bij een aanzienlijk deel van de jeugdzaken worden gerealiseerd.

Het project richt zich met name op het verkorten van de doorlooptijden via het verbeteren van de werkprocessen binnen de betrokken organisaties en het verhogen van de samenwerking tussen deze organisaties.

Belangrijk uitgangspunt is dat de betrokken organisaties zelf verantwoordelijk zijn voor de feitelijke realisatie van de gestelde streeftijden. De tweede helft van jaar 2001 heeft het project benut om een beeld te krijgen van de huidige doorlooptijden, interne organisatie, samenwerking, knelpunten, good-practices en verbeteringen. Hiervoor zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van alle betrokken organisaties in ieder arrondissement. Verder zijn de gegevens over doorlooptijden per organisatie geanalyseerd en waar mogelijk met elkaar in verband gebracht. Ook zijn de logistieke processen binnen de jeugdstrafrechtketen, de wijze van samenwerking binnen de jeugdstrafrechtketen en de informatievoorziening onderzocht.

In bijna alle interviews zijn één of meerdere voornemens of verbetervoorstellen genoemd om de doorlooptijden te verkorten. Deze kunnen betrekking hebben op activiteiten binnen de eigen organisatie of tussen organisaties. Voorbeelden van de genoemde voornemens of verbetervoorstellen zijn de volgende:

- ontwikkelen van een eigen registratie om de doorlooptijden binnen de eigen organisatie beter te kunnen volgen;
- opnemen van doorlooptijden in de planning- en controlcyclus;
- de overdraagbaarheid van zaken binnen de organisatie groter maken;

- opzetten van een operationeel samenwerkingsverband in het arrondissement en
- invoeren van een snelrechtprocedure in het arrondissement.

5.5. Jeugdspecialisme

Een vaak gehoorde klacht betreft de onderwaardering voor het jeugdspecialisme bij het Openbaar Ministerie, de zittende magistratuur en de politie. Het gaat dan niet alleen om een adequate financiële waardering, maar ook om het feit dat jeugdportefeuilles soms worden toebedeeld aan onervaren personeelsleden. Het specialisme wordt niet als een carrière­stap gezien en jeugd wordt vaak als de softe sector beschouwd. De onderwaardering vormt een constante bedreiging van de continuïteit van het specialisme en van het kennisniveau bij deze organisaties op het gebied van jeugd. Versterking van dit specialisme is daarom noodzakelijk.

Binnen de politie-organisatie is enkele jaren geleden de koppeling jeugd en zeden losgelaten: (jeugd)zedenzaken worden veelal nog centraal behandeld, de jeugdzaken zijn onderdeel geworden van de decentrale gebiedsgebonden politiezorg. Vrijwel overal is het specialisme jeugd op decentraal niveau teruggekeerd, zij het in verschillende functionaliteiten. De coördinatie van de jeugdtaak vindt in alle korpsen op regionaal niveau plaats. De professionele ontwikkeling en borging van de decentrale jeugdtaak zijn volgens recent onderzoek van de Inspectie voor de politie weliswaar in gang gezet, maar behoeven de komende tijd nog voortdurend aandacht. Er lopen inmiddels initiatieven om deze professionalisering kracht bij te zetten.

Bij het OM vormt jeugd een van de specialismen net als milieu, fraude en zware criminaliteit. Specialismen kunnen zowel door officieren eerste klas als door arrondissementsofficieren worden uitgeoefend en er is sprake van roulatie.

In de zittende magistratuur wordt in het algemeen eens in de vier jaar gerouleerd. De rechtbankpresidenten hebben aangegeven dat het jeugdrecht specifieke kennis en vaardigheden vereist. Kinderrechters zouden daarom voor een langere periode het specialisme moeten kunnen vervullen, namelijk voor een periode van vier tot zes jaar om daarna overeenkomstig het roulatieschema van de rechtbanken naar een andere sector door te stromen.

Het voorgaande overziend, is de omgang met het jeugdspecialisme op zich een gunstig uitgangspunt voor de aanpak van jeugdcriminaliteit. Er zijn reeds de nodige initiatieven tot samenwerking in de jeugdstrafrechtketen genomen. Die samenwerking is evenwel complex en vraagt alleen al door het grote aantal partners in die keten, hetgeen de nodige coördinatie en afstemming vereist, extra inzet en organisatietalent van alle betrokkenen. Daarnaast verlangt de bestrijding van de jeugdcriminaliteit specifieke kennis en vaardigheden. Opleiding en scholing dienen dan ook in ruimere mate dan thans beschikbaar te worden gesteld. Het is belangrijk dat alle partners in de jeugdstrafrechtketen inspanningen leveren om adequaat te reageren op delinquent gedrag, en als van die partners specifieke kennis en bijzondere vaardigheden worden verwacht, mag daar ook iets tegenover staan. Met de politie, het OM en de ZM zal daarom overlegd worden over een versterking van het jeugdspecialisme.

De beleidsvoorstellen in deze nota gaan vooral over het leveren van maatwerk en over een consequente reactie in het individuele geval. Een voorwaarde om dat te kunnen bereiken is een goede beleidsmatige afstemming tussen de ketenpartners. Er zijn veel verschillende overlevormen, zonder dat altijd helder is afgebakend waar welke taken en bevoegdheden liggen. De taken, verantwoordelijkheden en agenda's van de verschillende vormen van overleg kunnen gepreciseerd worden.

De jeugdstrafrechtketen omvat een aantal verschillende organisaties, met eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Sommige zijn onderdeel van het ministerie van Justitie, andere zijn zelfstandige organisaties die door de overheid worden gesubsidieerd.

Tot de jeugdstrafrechtketen behoren: politie, Haltbureaus, Openbaar Ministerie, de Bureaus slachtofferhulp, de Raad voor de Kinderbescherming, de reclassering, de (gezins)voogdij-instellingen en de jeugd-reclassering, de zittende magistratuur en de justitiële jeugdinrichtingen. Het besef van onderlinge afhankelijkheid van de verschillende organisaties wordt steeds groter, evenals de behoefte aan een integrale aanpak van jeugdcriminaliteit. Dit heeft ertoe geleid dat op verschillende niveaus samenwerking vorm heeft gekregen. Het hiernaast opgenomen overzicht beoogt inzicht te geven in de structuur van het beleidsoverleg dat in verschillende overlevormen plaatsvindt.

In deze nota worden drie vormen van overleg onderscheiden: het beleids-overleg tussen de ketenpartners, de op preventie gerichte buurt-netwerken, en het casusoverleg waarin de reactie op strafbare feiten besproken wordt. De laatste twee gaan over individuele gevallen. In het beleidsoverleg gaat het om afstemming tussen partners, versterking van de ketensamenwerking, en verduidelijking van wat partners van elkaar mogen verwachten. In samenwerking met de deelnemende organisaties worden de taken, verantwoordelijkheden en agenda's van de verschillende vormen van overleg gepreciseerd.

5.7. Financiële paragraaf

Als eenmaal meer bekend is over de effectiviteit van interventies, biedt dat ook perspectief op het uitvoeren van een gedegen kosten-batenanalyse. Beter dan nu mogelijk is kan dan vastgesteld worden wat de voordeligste manier is om bepaalde vormen van criminaliteit aan te pakken. Ook de effectiviteitstoets zal leiden tot besparingen.

De personele en materiële kosten van een project kunnen ook nu al betrekkelijk eenvoudig in kaart gebracht worden.

De baten zijn voor een deel lastig te kwantificeren: de opbrengst van een verminderde criminaliteit en een verhoogde veiligheid is moeilijk in geld uit te drukken. Maar er zijn ook baten die wel berekend kunnen worden: de kosten van de overheid voor de strafrechtelijke handhaving, de kosten van criminaliteit voor verzekeringsmaatschappijen, en de kosten voor de burger die slachtoffer van een delict was.

Een derde element, naast de berekening van kosten en baten, is informatie over de mate waarin door bepaalde activiteiten de criminaliteit teruggebracht wordt. Als gegevens over de effectiviteit beschikbaar zijn (zie hoofdstuk 5.2), is een uitspraak mogelijk, met hoeveel procent tegen welke kosten de criminaliteit verminderd is. Dit biedt niet alleen zicht op de absolute kosten, maar kan ook duidelijk maken wat de voordeligste

aanpak is om een bepaalde vorm van criminaliteit bij een bepaalde doelgroep te verminderen.

De termijn waarop de effecten op het aantal first offenders en de recidive gemeten kan worden hangt af van de aard van het project. Soms (bv als het gaat om de recidive na een strafrechtelijke interventie) kan al na 3–5 jaar resultaat gemeten worden, maar soms (bv bij veel preventieprogramma's) is dat pas na 8–10 jaar mogelijk.

Hoewel dus op termijn veel meer inzicht in de verhouding tussen kosten en baten verkregen kan worden, is toch een relativering op zijn plaats: niet alle effecten van criminaliteitsvermindering zijn op geld waardeerbaar, en de ontwikkeling van de criminaliteit wordt door meer beïnvloed dan alleen door het project waarvan de effectiviteit onderzocht is.

Ten slotte zal ook de effectiviteitstoets kostenbesparing met zich brengen. Als alleen nog die methoden van aanpak van jeugdcriminaliteit van overheidswege zullen worden gefinancierd waarvan is vastgesteld dat ze effectief zijn, mag verondersteld worden dat de financiering van een aantal projecten zal worden gestaakt. Aangezien de uitwerking van dit systeem geruime tijd zal vergen zijn ook de financiële resultaten pas na een aantal jaren te verwachten.

Al in hoofdstuk 1 is aangegeven dat de voorstellen uit deze nota voor een deel lopend beleid betreffen, een aantal ervan betekent intensivering of uitbreiding en een aantal is nieuw. Voor zover de voorstellen extra kosten met zich brengen, is een globale raming van deze kosten in een bijlage aangegeven. De voorstellen voor de preventieve aanpak worden tezamen geraamd op 28 mln euro, die voor de repressieve aanpak op 122 mln, en de kosten voor effectiviteit en informatie belopen 3 mln. In totaal bedragen de kosten van de voorstellen uit deze nota dus 153 mln euro structureel, waar nog een bedrag van 11 mln aan eenmalige kosten bijkomt. Het is aan het volgende kabinet om te bepalen welke van de voorstellen het wenst over te nemen en welke middelen daarvoor beschikbaar komen. Een volgens de VBTB-systematiek op te stellen implementatieplan zal daartoe de aanzet moeten geven, met concrete doelstellingen, prioritering en fasering, zodat een goede verantwoording van de geïnvesteerde middelen en de resultaten daarvan mogelijk is.

	Kosten incidenteel	Kosten structureel
Preventieve aanpak	2	28
Repressieve aanpak	8	122
Effectiviteit en informatie	1	3
Totaal	11 mln	153 mln