Een nieuwe kans?!

Advies over het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht

Datum: 23 februari 2012

Voorbeschouwing

De Kinderombudsman wil een Nederland dat kinderrechten eerbiedigt. Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VRK) stelt dat de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen bij alle maatregelen die kinderen raken. Dit geldt ook voor kinderen en jongeren die met politie en justitie in aanraking komen. Aan de andere kant wil het Kabinet een veiliger Nederland. Sommigen ervaren daar een spanning. Dit is onterecht. Wanneer een kind ontoelaatbaar of zelfs crimineel gedrag vertoont, moet daarop een reactie volgen. Het is echter zowel in het belang van de maatschappij, als dat van het kind, dat de overheid inzet op een effectieve aanpak van crimineel gedrag van minderjarigen. Dat betekent dat hij of zij ook de kans krijgt om opnieuw, of alsnog, zich te ontwikkelen tot een volwassene die zich verantwoordelijk gedraagt.

U heeft mij als Kinderombudsman gevraagd een advies uit te brengen over het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. Hierover heb ik gesproken met experts uit de wetenschap, op het gebied van jeugdstrafrecht, maar ook met pedagogisch medewerkers en gedragswetenschappers die werkzaam zijn in justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) en met de jongeren in justitiële inrichtingen zelf. Dit was vruchtbaar en heeft bijgedragen aan het formuleren van dit advies. Ik wil enkele kernpunten uit mijn advies alvast belichten.

Nieuwe wetenschappelijke inzichten over de ontwikkeling van jongeren heeft het Kabinet ertoe gebracht om het volwassenenstrafrecht niet zonder meer van toepassing te laten zijn op adolescenten tot 23 jaar. Dit is een positieve ontwikkeling. Deze nieuwe inzichten vinden echter niet hun weerspiegeling in de veranderingen binnen het strafrecht voor 16- en 17-jarigen. Het wetsvoorstel handhaaft immers het systeem van het huidige strafrecht met een jeugdstrafrecht naast het volwassenenstrafrecht en de mogelijkheid om het volwassenenstrafrecht toe te passen op 16- en 17-jarigen en het jeugdstrafrecht op jongvolwassenen. Met een beroep op wetenschappelijke inzichten maakt het wetsvoorstel het jeugdstrafrecht toepasbaar voor een ruimere categorie van jongvolwassenen (18 tot 23 jaar). Daar blijft het bij. De toepassing van het volwassenenstrafrecht op jeugdigen blijft ongewijzigd terwijl het jeugdstrafrecht verzwaard wordt (de maximumstraf gaat van twee naar vier jaar, voor zwaardere feiten is de kale taakstraf niet meer mogelijk, de maatregelen tot plaatsing in een justitiële jeugdinrichting (de pij-maatregel) kan worden omgezet naar TBS, en jeugdreclassering kan worden vervangen door reclassering voor volwassenen). Kortom, wat gepresenteerd wordt als een het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht, dat recht doet aan wetenschappelijke inzichten, is een verbetering voor jongvolwassenen, maar voor minderjarigen juist een verslechtering.

Ik ben vooral kritisch over de verhoging van de maximale jeugddetentie van twee naar vier jaar. Eén van de meest ingrijpende inperkingen van de rechten van een mens is het benemen van diens vrijheid. Voor een kind geldt dat nog meer dan voor volwassenen. Bij een bezoek aan een JJI hoorde ik een medewerker zeggen: 'Dit is geen wereld voor kinderen'. En dat is het natuurlijk ook niet. Kinderen verliezen niet alleen hun vrijheid, maar worden ook beperkt in de mogelijkheden zich te ontwikkelen tot evenwichtige volwassenen en deelnemers aan de samenleving in een natuurlijke omgeving, met vrienden, een baantje, school, de sportclub. Juist in een fase waarin hun identiteit wordt gevormd en ze moeten leren omgaan met de mogelijkheden en moeilijkheden in het leven, komen ze in een uiterst onnatuurlijke situatie terecht: binnen de muren van een justitiële inrichting.

De verhoging van de maximale jeugddetentie straf strookt niet met de intentie van het VRK om vrijheidsbeneming voor kinderen als uiterste maatregel en voor zo kort mogelijke duur te hanteren. De Nederlandse regering meent wellicht dat zij aan deze intentie niet ten volle gehouden is. Op dit punt heeft zij bij het verdrag immers een voorbehoud gemaakt. Het VRK verlangt echter anders.

Maar de vraag die ik u, de regering en de samenleving wil voorhouden, is: is dit echt wat we willen? Nederland is het enige verdragsland dat dit specifieke voorbehoud maakt. Kijken we naar de praktijk, dan blijkt dat Nederland, in vergelijking met andere Europese landen, relatief veel kinderen in detentie

plaatst. Afgelopen jaar kwamen meer dan 2.000 jongeren in een JJI terecht. Hoe kan het zo ver komen dat we het opsluiten voor die kinderen nog als enige uitweg zien? Zijn er voor deze duizenden jongeren echt geen alternatieven te bedenken, waarbij zowel de rechten van het kind als de samenleving voldoende worden beschermd? Mijns inziens wel en het huidige strafrecht biedt bijvoorbeeld al diverse sanctiemogelijkheden voor jeugdigen die nog onvoldoende worden benut, zoals elektronische detentie en nachtdetentie.

Als Kinderombudsman ben ik niet alleen geïnteresseerd in wat er binnen de muren van een justitiële inrichting gebeurt, maar ook wat daar aan vooraf gaat en wat er gebeurt met kinderen wanneer ze de inrichting verlaten. Het preventieve aspect mis ik in de beleidsvoornemens. In zijn brief van 20 december 2011 schrijft de staatssecretaris weliswaar dat preventie niet expliciet genoemd wordt omdat dit wetsvoorstel ziet op de samenhang in de *strafrechtelijke* aanpak van jongeren en jongvolwassenen, maar dat argument kan geen stand houden: een afgewogen strafrechtelijke aanpak, hetzij van jongeren, hetzij van jongeren en jongvolwassenen samen, vraagt om een totaalpakket waarin preventie stevig is verankerd.

Preventie immers spaart geld uit, maakt de samenleving veiliger én is in het belang van het kind. Daarin moet aandacht zijn voor het voorkomen van asociaal of zelfs crimineel verdrag bij jongeren.

Het mag niet ophouden bij de behandelingen en zorg die de jongeren binnen de justitiële inrichting krijgen. Daarna begint de zwaarste klus: hoe zorg je ervoor dat de jongeren in de echte wereld gaan doen wat zij tijdens hun verblijf geleerd hebben? Wat deze jongeren op dat moment nodig hebben, zo geven zij zelf ook aan, is een doel en iemand die ze kan helpen om dat doel te bereiken. Vaak hebben ze die support nooit gekregen. Als een jongere terugkeert in een omgeving waar alles bij het oude is gebleven, is die bij thuiskomst eigenlijk weer terug bij af. Cruciaal is steun en begeleiding in het vinden van een woonruimte, een opleiding, een baan. Dit is in het belang van de jongere en van de samenleving.

De eerbiediging van kinderrechten, juist ook voor kinderen en jongeren die in aanraking komen met politie en justitie, is gebaat bij een geïntegreerde aanpak waarin de bestaande sanctiemogelijkheden beter worden benut, waarin veel meer aandacht is voor preventie en nazorg. Alleen met zo'n aanpak geeft de samenleving zichzelf én deze jongeren echt een nieuwe kans.

Kinderrechten

De kinderrechten zijn vastgelegd in het VRK en vloeien verder voort uit andere verdragen zoals het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake de economische, sociale en culturele rechten (IVESCR), uit aanbevelingen van het Comité voor de Rechten van het Kind (CRC), de VN en de Raad van Europa, uit richtlijnen zoals de Beijing Rules, Havanna Rules en Riyadh Guidelines en uit nationale en internationale rechtspraak. Het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht is vanuit dit kader bekeken en getoetst, uiteraard voor zover het wetsvoorstel betrekking heeft op jongeren tot 18 jaar. Hieronder worden enkele uitgangspunten van de voornoemde bronnen expliciet benoemd en toegelicht.

Belangen van het kind eerste overweging

Zoals uit de preambule bij het VRK volgt, is bij kinderen en jongeren sprake van lichamelijke en geestelijke onrijpheid op grond waarvan zij bijzondere bescherming en zorg nodig hebben, met inbegrip van wettelijke bescherming. Op grond van artikel 3 van het VRK vormt het belang van het kind een eerste overweging. Bij elke beslissing dient afgewogen te worden op welke manier die beslissing het kind en diens belangen raakt. Bij conflict van belangen behoort het belang van het kind als regel de doorslag te geven[1].

[1] Memorie van Toelichting Goedkeuringswet VRK, Kamerstukken II 1992-1993, 22 855 (R1451), nr. 3.

Ontwikkeling

De overheid dient op grond van artikel 6 VRK de mogelijkheden tot ontwikkeling van de jongere in de ruimst mogelijke mate te waarborgen. Ouders zijn weliswaar primair verantwoordelijk voor de ontwikkeling van jongeren, maar op grond van artikel 27 VRK neemt de overheid passende maatregelen om ouders te helpen dit recht op ontwikkeling te verwezenlijken.

Eigen strafrecht

Op grond van de artikelen 1, 3, 37 en 40 hoort op alle jongeren tot 18 jaar een apart jeugdstrafrecht van toepassing te zijn[2]. De algemene notie is dat een enkel bestraffende reactie bij minderjarigen niet gepast is en niet in lijn met de beginselen van het VRK[3]. De reacties op strafbaar gedrag van minderjarigen dienen mede gericht te zijn op de ontwikkeling van de minderjarige tot een volwaardige deelnemer van de maatschappij, op reïntegratie van de minderjarige en op preventie[4]. Een alomvattend beleid ten aanzien van jeugdstrafrecht omvat dus maatregelen met betrekking tot preventie, interventie en *diversion*, een eerlijk proces en maatregelen die maatwerk opleveren. Tot slot zij erop gewezen dat ook bij minderjarigen iedere reactie vraagt om de toepassing van beginselen zoals subsidiariteit en proportionaliteit. Dit is onder meer ook verwoord in regel 16 van de *United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice* (*The Beijing Rules*). Deze beginselen kunnen mijns inziens onder dezelfde omstandigheden bij kinderen tot een andere uitkomst leiden dan bij een volwassene.

Vrijheidsberoving uiterste maatregel

Kinderen horen niet thuis achter slot en grendel. Vrijheidsbeneming dient dan ook alleen als laatste middel toegepast te worden, voor de kortst noodzakelijke tijd en alleen in uitzonderlijke situaties[5].

Advies ten aanzien van het wetsvoorstel

Leeftijdsgrens

Het Kinderrechtenverdrag is helder: het jeugdstrafrecht dient van toepassing te zijn op alle jeugdigen tot 18 jaar. Dit is een harde grens, ook voor de Kinderombudsman. Aan deze grens wordt ten onrechte al getornd sinds Nederland bij de ratificeren van het VRK voorbehouden maakte op de artikelen 37 en 40. Het CRC heeft er bij Nederland altijd op aangedrongen de voorbehouden in te trekken. Daarnaast heeft het CRC in *General Comment* VRK nummer 10 ook in het algemeen alle lidstaten verzocht om het jeugdstrafrecht van toepassing te laten zijn op alle kinderen tot 18 jaar, zonder uitzondering.

De voorbehouden staan in schril contrast met de ratificatie van het VRK en de vermelding in de Memorie van Toelichting op de Goedkeuringswet dat het belang van het kind bij strijdige belangen als regel dient te prevaleren. Ze druisen fundamenteel in tegen het gedachtegoed van het VRK. De voorbehouden zijn ook strijdig met de richtlijnen van de Raad van Ministers van de Raad van Europa.[6] Van de landen die het Kinderrechtenverdrag ondertekend (en geratificeerd) hebben, is Nederland voorts het enige land dat het voorbehoud heeft gemaakt dat de bepalingen van artikel 37 niet in de weg mogen staan aan het toepassen van volwassenenstrafrecht bij jongeren van 16 jaar en ouder.[7]

---

[2] Zie ook General Comment VRK nummer 10 (2007), paragraaf 36 e.v.

[3] Zie onder andere General Comment VRK nummer 10 (2007), paragraaf 11 en paragraaf 71, herhaald in de explanatory memorandum bij de Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice (2010).

[4] Zie onder andere General Comment VRK 10 (2007), paragraaf 11 en 16 e.v. en de Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice, paragraaf B.24 e.v.

[5] Zie onder andere artikel 37 VRK, General Comment bij het VRK nummer 10 (2007) paragraaf 11 en United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana-Rules), rule 2.

[6] Zie o.a. de Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice.

[7] Zie: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en.

Sinds het opstellen van het VRK is uit voortschrijdende inzichten uit de wetenschap gebleken dat de biologische en psychologische ontwikkeling pas rond het 25e levensjaar volledig tot stand komen[8]. Dat is dus pas ver ná het 18e levensjaar. Anders dan de staatssecretaris is de Kinderombudsman met de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming van oordeel dat deze nieuwe wetenschappelijke kennis tot de conclusie noopt dat 16 en 17-jarigen juist volgens het jeugdstrafrecht berecht dienen te worden en nimmer volgens het volwassenenstrafrecht.[9] De nieuwe inzichten ondersteunen dus juist de leeftijdsgrens uit het VRK van 18 jaar.

Los van het voorgaande zijn de voorbehouden inmiddels ook achterhaald. Zij zijn gemaakt in een tijd waarin het jeugdstrafrecht niet het arsenaal aan reacties op criminaliteit bood zoals het dat tegenwoordig doet. Dat het jeugdstrafrecht in ieder geval tegenwoordig meer dan voldoende mogelijkheden biedt, blijkt ook uit het feit dat het volwassenenstrafrecht maar zelden wordt toegepast op minderjarigen[10] en de straf in de zeldzame gevallen dat het volwassenenstrafrecht wordt toegepast zelden de maximaal op te leggen vrijheidsberoving volgens het jeugdstrafrecht van twee jaar overschrijdt[11].

Advies:
- Hef de voorbehouden bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, in het bijzonder op de artikelen 37 en 40, op;
- Stel de benedengrens voor toepassing van het volwassenenstrafrecht op 18 jaar, zonder uitzondering;
- Geen verzwaring van het jeugdstrafrecht voor 16- en 17-jarigen.

Pedagogische karakter

Zoals al is aangehaald, is het VRK mede ingegeven door de notie dat bij kinderen en jongeren sprake is van lichamelijke en geestelijke onrijpheid op grond waarvan zij bijzondere bescherming en zorg nodig hebben. Een reactie op criminaliteit dient volgens het Kinderrechtenverdrag bij minderjarigen dan ook niet primair gericht te zijn op afstraffen, maar dient juist ook een pedagogische dimensie te hebben en bij te dragen aan de ontwikkeling van het kind. Eén en ander wil niet zeggen dat er niet fors mag worden ingegrepen! Kinderen hebben er recht op dat de overheid maatregelen treft als hun ontwikkeling in gevaar komt. Als er sprake is van crimineel gedrag is die ontwikkeling duidelijk in gevaar.

Het is positief dat de aanpak van jeugdcriminaliteit hoog op de politieke agenda staat en dat in dat kader het jeugdstrafrecht onder de loep wordt genomen om te zien of er nog steeds adequaat kan worden gereageerd. De reactie dient – zoals al aangehaald – altijd een pedagogisch verantwoorde te zijn. Deze pedagogische dimensie heeft ook vanaf het eerste jeugdstrafrecht in Nederland een rol gespeeld en is blijkens de Nota naar aanleiding van het eindverslag[12] bij de wetswijzigingen in het strafrecht medio jaren '90 ook niet verlaten als grondslag. Ook in het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht wordt herhaaldelijk gewag gemaakt van het belang van het pedagogische karakter (zie onder andere pagina 21, 34, 49 en 50). De feitelijke toepassing hiervan laat echter te

---

[8] De recente inzichten zijn helder uiteen gezet door de Raad voor de Strafrechtstoepleging en Jeugdbescherming in het advies van 14 maart 2011. Staatssecretaris Teeven verwijst hier eveneens naar in zijn brief van 25 juni 2011.

[9] Overigens zouden de bevindingen wel een goede reden kunnen zijn om ook jongeren van net boven de 18 niet volgens het volwassenenstrafrecht te berechten, maar volgens een adolescentenstrafrecht. Hoewel dat buiten het werkveld van de Kinderombudsman ligt, wordt de vrijheid gepermitteerd om in deze voetnoot het voorstel voor een afzonderlijk adolescentenstrafrecht voor die groep 18 tot 23 jarigen van harte toe te juichen.

[10] Staatssecretaris Teeven noemde tijdens het Algemeen Overleg op 6 oktober 2011 zelf slechts 1,2% van de gevallen. Dit komt min of meer overeen met de cijfers genoemd in de literatuur, zoals in *Jeugdige dader, volwassen straf?* van I. Weijers.

[11] Zie onder andere voornoemd boek van I. Weijers. Het beeld wordt bevestigd als wordt gekeken naar de gepubliceerde uitspraken op rechtspraak.nl waarin volwassenenstrafrecht werd toegepast op minderjarigen.

[12] Kamerstukken II, 1992/1993, 21 327, nr. 12.

wensen over in het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht: hogere straffen, meer vrijheidsbeneming, geen maatregel van hulp en steun meer, et cetera. Als het adolescentenstrafrecht op de door de staatssecretaris voorgestane manier zou worden ingevoerd, betekent dat een substantiële verzwaring voor minderjarigen van 16 en 17 jaar, waarbij het pedagogisch karakter ver te zoeken is.

Deze verzwaring vindt geen enkele wetenschappelijke steun. In het wetsvoorstel wordt ook niet onderbouwd waarom strenger straffen en harder optreden daadwerkelijk zouden bij dragen aan een veiligere maatschappij. Onderzoeken wijzen eerder de andere kant op; strenger straffen helpt niet.[13]
De noodzaak volgt ook niet uit cijfers omtrent jeugdcriminaliteit. Volgens de laatste gegevens van onder meer het CBS is er sprake van een lichte daling van de criminaliteit onder jongeren. Deze daling kan nog geen trend genoemd worden. Wel mag daaruit de conclusie worden getrokken dat er in ieder geval geen sprake is van een sterke stijging die hard optreden en strenger straffen – voor zover dat al de juiste reactie zou zijn – zou rechtvaardigen.
Kortom: het huidige voorstel mist iedere feitelijke onderbouwing en geeft geen blijk van de noodzaak van de verzwaring van het strafrecht voor 16- en 17-jarigen. Strenger straffen is dan ook een antwoord op een niet-gestelde vraag.

Advies:
- Laat in ieder geval tot 18 jaar het pedagogische karakter voorop staan. De wetenschappelijke inzichten die uitwijzen dat de ontwikkeling tot na het 25e levensjaar doorgaat, kunnen dit onderstrepen.

Preventie

In reactie op de aankondiging van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht heeft de Kinderombudsman bij de staatssecretaris om aandacht gevraagd voor het voldoende inzetten op preventie. Bij brief van 22 december 2011 liet de staatssecretaris weten dat hij preventie wel degelijk belangrijk vindt, maar dat het voorstel zich richt op de samenhang in de *strafrechtelijke* aanpak van jongeren en jongvolwassenen. Preventie kan echter niet losgezien worden van de strafrechtelijke aanpak. Ook het CRC is van mening dat de lidstaten niet alleen een jeugdstrafrecht moeten ontwikkelen, maar tevens doelgerichte en systematische maatregelen moeten nemen om jeugdcriminaliteit te voorkomen. In het bijzonder dienen staten te voorkomen dat een kind zich ontwikkelt tot een ernstige of chronische delinquent.[14] De schadelijke effecten daarvan doen immers afbreuk aan het recht op overleven (artikel 6 VRK) en een gezonde ontwikkeling (artikel 9 VRK).
Een effectief jeugdstrafrecht dat voldoet aan de normen van het VRK omvat dus beide aspecten, zowel preventie als een strafrechtelijke aanpak. Bij het goed inzetten van preventieve interventies zijn er minder daders, dus ook minder slachtoffers. De strafrechtelijke aanpak zou alleen dan als middel hoeven worden ingezet en versterkt wanneer is gebleken dat preventie onvoldoende effect heeft.

Preventie van jeugdcriminaliteit is ook expliciet benoemd in de *Riyadh Guidelines*. De richtlijnen schrijven de VN-lidstaten voor om preventiebeleid en wetgeving te ontwikkelen die er specifiek op is gericht om het welzijn van jongeren te beschermen. Zij geven gedetailleerde aanbevelingen voor:
- De rol van het gezin en de noodzaak het gezin te ondersteunen bij het verlenen van zorg en bescherming, met speciale aandacht voor bijzonder kwetsbare kinderen;
- De rol van het onderwijs in het aanbieden van speciale zorg en aandacht aan kinderen en jongeren die een sociaal risico lopen;
- De rol van de gemeenschap (buurt) in het voorzien in en versterken van een breed scala aan buurtgebonden ondersteuningsmaatregelen voor jeugdigen, waaronder voorzieningen voor risicokinderen en vrijetijdsvoorzieningen.

---

[13] Doreleijers, T.A.H., Fokkens, J.W. (2010) Minderjarigen en jongvolwassenen: pleidooi voor een evidence based strafrecht', *Rechtstreeks* 2010/2.

[14] 'Zie onder andere Wal, H.A. van der (2011), *Jeugdigen in Aruba; hoe worden ze (niet) delinquent?, empirisch gebaseerde voorstellen voor de aanpak van jeugddelinquentie in overeenstemming met het IVRK*.

Uit onderzoek onder Utrechtse veelplegers is gebleken dat risicogezinnen al in een vroeg stadium aanwijsbaar zijn.[15] Eveneens is uit onderzoek gebleken dat de meerderheid van de 'harde kern' van criminele adolescenten begonnen is als criminele twaalfminner.[16] Het inzetten op het vroegtijdig ingrijpen in de ontwikkeling van zulke minderjarigen, waarmee de aanvoer van toekomstige delinquenten wordt beperkt, is dus van groot belang. Het terugdringen van het aantal criminele kinderen heeft een preventief effect op de ontwikkeling van chronische, ernstige en gewelddadige criminelen en het vermindert de harde misdaad onder toekomstige generaties jongeren. Het voorkomen van delinquentie tijdens de jeugd is daarom één van de beste manieren om ernstige en gewelddadige criminaliteit, ook die van adolescenten, de komende jaren terug te dringen.[17] Daarbij kan een heel gezin betrokken worden. Eén van de gesproken jongeren zei hierover zelf:

> *"Er moet in een eerder stadium verplichte hulp voor het gezin komen en niet alleen vrijblijvend. Dan kan er misschien nog iets veranderen."*

Wat bij dit alles wel van belang is, is dat wordt onderzocht wat voor de Nederlandse jeugd werkt. Wat in het buitenland kan werken, hoeft niet meteen effectief te zijn in Nederland.[18] Ook hier is maatwerk het sleutelwoord.

Advies:
- Zet meer in op preventie, en dan met name al bij de jonge kinderen in risicogezinnen;
- Stel een onderzoek in naar *evidence based* preventieve instrumenten voor de Nederlandse jeugd.

Reclassering

Voor wat betreft de voorstellen over de reclassering is het een positieve ontwikkeling dat de reclassering minderjarigen actiever en meer *outreachend* gaat benaderen en dat ook hun omgeving meer betrokken gaat worden. Dat is immers de plek waar zij na het uitzitten van hun straf weer terecht gaan komen. Waar ik wel een kwetsbaar punt signaleer, is de huisvesting van de jongeren die niet een duidelijke 'omgeving' hadden voordat zij gedetineerd raakten. In de praktijk blijkt dat er nu een gebrek is aan voldoende huisvesting voor jongeren als zij de JJI verlaten. Dit wordt zowel door de jongeren als door medewerkers in de JJI als een groot obstakel ervaren. Wordt ook hieraan gewerkt? De eerste periode na een invrijheidsstelling is een cruciale in het voorkomen van recidive. Als wordt voorkomen dat deze jongeren terugkeren in de dak- en of thuisloosheid is de kans op een terugval in criminaliteit een stuk kleiner.

De voorwaardelijke invrijheidsstelling is voorts een goede verandering: op die manier kan worden gewerkt aan een reïntegratie van deze jongeren in de maatschappij mét hulp van de overheid.

De voorstellen rondom het volgen van onderwijs als bijzondere voorwaarde bij de voorwaardelijke straf en de voorwaardelijke invrijheidsstelling worden in de *Riyadh Guidelines* als aanbevelingen genoemd in het kader van de preventie, evenals het toepassen van systeemgerichte interventies. Het zijn goede maatregelen, met wel twee kanttekeningen. De eerste is dat ingestoken wordt op onderwijs als bijzondere voorwaarde bij een voorlopige straf of maatregel, dus nádat er een strafbaar feit heeft plaatsgevonden waarvoor een veroordeling volgt. Schoolgang zou juist ook preventief bevorderd moeten worden. Daarnaast maak ik mij wel zorgen om de feitelijke onderwijsplekken voor deze jongeren. Zijn er voldoende waarborgen om te garanderen dat elke jongere ook daadwerkelijk naar

---

[15] Weijers, I, K. Hepping en M. Kampijon (2010), *Jeugdige veelplegers*.
[16] Loeber, R., W. Slot, P van der Laan, M. Hoeve en D. Graas (2010), *Misdadigers van morgen? Over de ontwikkeling en effectieve aanpak van jeugddelinquentie onder twaalfminners*.
[17] Idem.
[18] Jonkman, H. en M. Steketee (2008), 'Jong geleerd, oud gedaan: effectieve preventieprogramma's in Nederland', *Justitiële Verkenningen, Twaalfminners*, jrg. 34, nr. 8, 2008.

school kan en niet voortdurend wordt geweigerd en wat zijn bij weigering door scholen de consequenties voor de jongere?

Tot slot bestaan er wel zorgen over het feit dat het bieden van 'hulp en steun' door de reclassering straks verandert in 'toezicht en begeleiding'. Hiermee wordt te veel een strafrechtelijke, punitieve benadering van de minderjarige voor ogen gehouden, die kan leiden tot een kokervisie waarbij de zorg waar deze jongeren ook recht op hebben over het hoofd wordt gezien. Diezelfde zorg bestaat ten aanzien van 16- en 17-jarigen die soms niet meer met de jeugdreclassering te maken krijgen maar met de volwassenenreclassering. Hoe goed de volwassenenreclassering ook wordt bijgeschoold rondom deze doelgroep, de benadering zal toch een andere zijn dan door de jeugdreclassering en de vraag is in hoeverre dat in overeenstemming met de rechten en belangen van het kind is. Een warme overdracht naar de volwassenenreclassering als een minderjarige eenmaal meerderjarig wordt, is dan wel van groot belang.

Advies:
- Onderzoek welke instrumenten er op dit moment al zijn voor een goede nazorg;
- Zet de bestaande middelen waarvan nu al de werking is bewezen meer in;
- Laat de maatregel van hulp en steun voortbestaan voor minderjarigen, ook voor 16- en 17-jarigen;
- Laat 16- en 17-jarigen altijd begeleid worden door de jeugdreclassering.

Sanctiemogelijkheden

Het jeugdstrafrecht zoals dat op dit moment bestaat kent al een heel arsenaal aan sanctiemogelijkheden: al deze mogelijkheden kunnen ook voorwaardelijk worden opgelegd met tal van mogelijkheden binnen de aan de proeftijd te koppelen bijzondere voorwaarden. Daarnaast kunnen de sanctiemogelijkheden worden 'gestapeld'. Een geldboete, een deels voorwaardelijke jeugddetentie van twee jaar met als bijzondere voorwaarde behandeling door een bepaalde instelling en een werkstraf van 120 uur zouden dus in één keer aan één persoon kunnen worden opgelegd. Ook nachtdetentie en elektronische detentie biedt vele mogelijkheden. Dit alles overziend is mijn eerste advies ten aanzien van sanctiemogelijkheden:

Advies:
- Benut het huidige arsenaal optimaal. Maak beter gebruik van de mogelijkheden die al bestaan, voordat nieuwe worden bedacht.

Verhoging maximum jeugddetentie

Op een aantal punten betekent de invoering van het adolescentenstrafrecht zoals dat er nu ligt een verzwaring van de sancties die van toepassing zijn op 16- en 17-jarigen. De verhoging van de maximum detentie van twee naar vier jaar is hierbij het meest ingrijpend. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel ontbreken cijfers en onderzoek die kunnen aantonen dat het verhogen van de maximum detentie voor jeugdigen daadwerkelijk bijdraagt aan de doelstelling die wordt omschreven. Wetenschappelijke inzichten laten zien dat langere celstraffen niet leiden tot minder (jeugd)criminaliteit en recidive.[19] De Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming merkt in dit kader in haar rapport uit 2011 'Jeugdstrafrecht, toekomstbestendig' op dat een groot deel van de ernstig criminele jongeren te kampen heeft met neurobiologisch bepaalde persoonlijkheidskenmerken, mede waardoor de strafgevoeligheid onderontwikkeld of zelfs vrijwel afwezig is. Een jongere, geïnterviewd door de Kinderombudsman zegt hierover:

> *"Jongens als ik denken niet na over de gevolgen van ons gedrag. Dat doen we niet als de straf twee jaar is en dat doen we ook niet als de straf vier jaar is".*

[19] Doreleijers, T.A.H., Fokkens, J.W. (2010) 'Minderjarigen en jongvolwassenen: pleidooi voor een evidence based strafrecht', *Rechtstreeks* 2010/2.

Het benemen van iemands vrijheid is een ingrijpende maatregel. Voor iedereen, maar voor kinderen geldt dat wellicht nog meer. Dit maakt het noodzakelijk dat hier heel zorgvuldig mee omgegaan wordt. De kinderrechten schrijven zelfs voor: als uiterste maatregel, voor de korst noodzakelijke tijd en alleen in uitzonderlijke situaties. Het verhogen van de maximumstraffen voor jeugdigen van 16 en 17 jaar is hiermee niet in overeenstemming.

Daarnaast is het de vraag of deze aanpassing aansluit bij de behoefte vanuit de praktijk. Rechters kiezen zelden voor de maximumstraf van twee jaar en geven aan geen noodzaak te zien tot een ophoging van de maximumstraf van twee tot vier jaar. De vraag is of de wetgever er dan toch voor moet kiezen om de kaders te verruimen en de verantwoordelijkheid voor de invulling hiervan bij de rechters weg te leggen. Zonder overtuigende onderbouwing voor de verhoging, die vooralsnog ontbreekt, en gelet op de kinderrechten is het antwoord op die vraag: nee.

Advies:
- Verhoog de maximale jeugddetentie voor 16- en 17-jarigen niet naar vier jaar.

Omzetting PIJ – TBS
In het voorstel wordt de mogelijkheid gecreëerd om een PIJ-maatregel opgelegd aan een jeugdige in uitzonderlijke gevallen om te zetten in een TBS-maatregel. Deze maatregel kan er toe leiden dat een persoon voor de rest van zijn leven in geslotenheid zal zitten op basis van een strafbaar feit gepleegd in de minderjarigheid, een fase in het leven waarin de hersenen nog niet volledig ontwikkeld zijn, zoals eerder is gezegd. Hoewel het hier gaat om een klein aantal gevallen, acht de Kinderombudsman het onwenselijk om deze mogelijkheid te creëren.

Vanuit het werkveld wordt aangegeven dat het in enkele gevallen onwenselijk is om de jongere na afloop van de PIJ-maatregel weer in volledige vrijheid te stellen. Ze achten de kans op een zeer ernstig vergrijp hoog. Voor deze enkele zeer problematische gevallen dient een oplossing gevonden te worden, waarbij de rechtspositie van de minderjarige niet verslechterd wordt.

Geen kale taakstraf voor ernstige delicten
Met het wetsvoorstel vervalt de mogelijkheid om 'kale' taakstraffen op te leggen in gevallen van zedendelicten of ernstige geweldsdelicten. Dit beperkt de ruimte voor de rechter om per individueel geval te kiezen voor het meest effectieve middel en maatwerk. Een kale taakstraf zal in sommige gevallen inderdaad geen soelaas bieden. Zo zei een jongere in een JJI:

> *"Een taakstraf stelt niets voor, beetje harken, beetje hangen. Daar zijn wij echt niet van onder de indruk".*

In andere gevallen kan een taakstraf een heel effectief middel zijn om een jongere weer op het goede pad te krijgen. In een ander interview met een jeugdige vertelde die:

> *"Een taakstraf is veel erger dan zitten. Zo respectloos, werken zonder er geld voor te krijgen. Dan kun je beter zitten."*

Het is aan de rechter om per situatie te kunnen bepalen wat het beste maatwerk is voor die ene jongen of dat ene meisje voor hem.

Advies:
- Beperk rechters niet in hun vrijheid om een kale taakstraf op te leggen als dit het beste maatwerk zou zijn in het individuele geval.

In de justitiële jeugdinrichting

Dagbesteding
Binnen de vrijheidsbeneming hoort het pedagogische karakter te allen tijde de boventoon te voeren. Dat betekent dat de minderjarigen een goed dagprogramma moeten hebben en dat zij toegang moeten hebben tot onderwijs op elk niveau. Uit de praktijk blijkt dat het aangeboden onderwijs binnen JJI's veelal op VMBO niveau is en dat de mogelijkheden om onderwijs te volgen op een hoger niveau er niet altijd zijn.

Advies:
- Houdt zorg voor een goed dagprogramma dat gericht is op resocialisatie;
- Zorg voor goed onderwijs dat toegesneden is op het niveau en de kunde van de gedetineerde jongeren.

18+ en 18- bij elkaar
Voorts vloeit uit het wetsvoorstel voort dat de plaats van de tenuitvoerlegging het toegepaste sanctiestelsel volgt. Dit betekent dat adolescenten van 18 tot 23 jaar die veroordeeld worden volgens het jeugdrecht tot jeugddetentie of de PIJ-maatregel deze straf moeten uitzitten in een JJI. Als gevolg komen minderjarigen en meerderjarigen bij elkaar in detentie. Artikel 37 onder c van het VRK verbiedt dat kinderen die van hun vrijheid zijn beroofd samen worden ondergebracht met volwassen. Het voorbehoud dat vanuit het Koninkrijk der Nederlanden ten aanzien van dit artikel is gemaakt, geldt voor de Nederlandse Antillen en Aruba, maar niet voor Nederland binnen Europa. De regering wilde aanvankelijk wel dat het voorbehoud ook voor Nederland binnen Europa ging gelden, maar dat deel van het voorbehoud werd door de Tweede Kamer bij amendement afgewezen. De voorgestane samenplaatsing kan en mag dan ook niet.

Advies:
- Zorg ervoor dat meerderjarigen niet samen geplaatst worden met minderjarigen, ook niet als zij volgens het jeugdstrafrecht worden veroordeeld tot jeugddetentie.

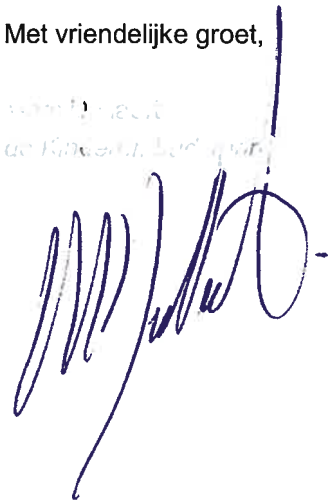
Beperking bezoek
In het voorstel wordt er ruimte gecreëerd om bezoek aan de jeugdige die in een JJI verblijft te beperken, bijvoorbeeld bij vermoedens van drugssmokkel. De Kinderombudsman juicht van harte toe dat de leefomgeving in een JJI zo veilig mogelijk wordt gemaakt. De voorgestane maatregel, het beperken van bezoek, schiet echter te ver door. Bezoek is een elementair recht en van wezenlijk belang voor gedetineerden. Er zou derhalve onderzocht moeten worden of er ook andere middelen zijn om een veilige omgeving te waarborgen. In ieder geval zou niet lichtvaardig moeten worden overgegaan tot het beperken van bezoek aan een jongere, in het bijzonder waar het bezoek van familie betreft.

Advies:
- Onderzoek andere mogelijkheden om een veilige omgeving in een JJI te waarborgen;
- Beperking van bezoek zou alleen als uiterste maatregel mogen gelden en moet open staan voor beklag.

Tot slot

Uit het bovenstaande blijkt dat geen spanning hoeft te worden ervaren tussen een veilige maatschappij enerzijds en de verplichtingen voor de Nederlandse Staat uit het VRK anderzijds. Deze twee elementen zijn zeer goed verenigbaar en in de juiste vorm gegoten kunnen maatregelen aan beide aspecten voldoen. Het eindadvies is dan ook: richt het jeugdstrafrecht op die manier in. Daarmee krijgen de samenleving en het kind daadwerkelijk een nieuwe kans.

Met vriendelijke groet,



Bijlage 1

Relevante bepalingen uit het Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Artikel 1 Definitie van het kind
Ieder mens jonger dan achttien jaar is een kind.

Artikel 3 Belang van het kind
Het belang van het kind moet voorop staan bij alle maatregelen die kinderen aangaan. De overheid moet het welzijn van alle kinderen bevorderen en houdt toezicht op alle voorzieningen voor de zorg en bescherming van kinderen.

Artikel 4 Realiseren van kinderrechten
De overheid neemt alle nodige maatregelen om de rechten van kinderen te realiseren en moet via internationale samenwerking armere landen hierbij steunen.

Artikel 5 Rol van de ouders
De overheid moet de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van ouders en voogden respecteren. De ouders en voogden moeten het kind (bege)leiden in de uitoefening van zijn of haar rechten op een manier die past bij de leeftijd en ontwikkeling van het kind.

Artikel 6 Recht op leven en ontwikkeling
Ieder kind heeft het recht op leven. De overheid waarborgt zoveel mogelijk het overleven en de ontwikkeling van het kind.

Artikel 12 Participatie en hoorrecht
Het kind heeft recht om zijn of haar mening te geven over alle zaken die het kind aangaan. De overheid zorgt ervoor dat het kind die mening kan uiten en dat er naar hem of haar wordt geluisterd. Dit geldt ook voor gerechtelijke en bestuurlijke procedures.

Artikel 17 Recht op informatie
Het kind heeft recht op toegang tot informatie en materialen van verschillende bronnen en in het bijzonder op informatie en materialen die zijn of haar welzijn en gezondheid bevorderen. De overheid stimuleert de productie en verspreiding hiervan en zorgt ervoor dat het kind beschermd wordt tegen informatie die schadelijk is.

Artikel 18 Verantwoordelijkheden van ouders
Beide ouders zijn verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. Het belang van het kind staat hierbij voorop. De overheid respecteert de eerste verantwoordelijkheid van ouders en voogden, geeft hen ondersteuning en creëert voorzieningen voor de zorg van kinderen, ook voor kinderopvang als de ouders werken.

Artikel 27 Levensstandaard
Ieder kind heeft recht op een levensstandaard die voldoende is voor zijn of haar lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling. Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de levensomstandigheden van het kind maar de overheid moet hen hierbij helpen door bijstand en ondersteuning zodat het kind op het minst voldoende eten en kleding en adequate huisvesting heeft.

Artikel 28 Onderwijs
Het kind heeft recht op onderwijs. Basisonderwijs is voor ieder kind gratis en verplicht. De overheid zorgt ervoor dat het voortgezet - en beroepsonderwijs toegankelijk is voor ieder kind, in overeenstemming met zijn of haar leerniveau. De overheid pakt vroegtijdig schooluitval aan. De

handhaving van de discipline op school moet de menselijke waardigheid en kinderrechten respecteren. International samenwerking is nodig om analfabetisme te voorkomen.

Artikel 29 Onderwijsdoelstellingen
Het kind heeft recht op onderwijs dat is gericht op: de ontplooiing van het kind; respect voor mensenrechten en voor de eigen culturele identiteit, de waarden van het eigen land en van andere landen; vrede en verdraagzaamheid; gelijkheid tussen geslachten; vriendschap tussen alle volken en groepen en eerbied voor het milieu. Iedereen is vrij om een school naar eigen inzicht op te richten met inachtneming van deze beginselen en de door de overheid vastgestelde minimumnormen voor alle scholen.

Artikel 30 Kinderen uit minderheidsgroepen
Een kind uit een etnische, religieuze of linguïstische minderheidsgroep heeft recht om zijn of haar eigen cultuur te beleven, godsdienst te belijden of taal te gebruiken.

Artikel 31 Recreatie
Het kind heeft recht op rust en vrije tijd, om te spelen en op recreatie, en om deel te nemen aan kunst en cultuur. De overheid zorgt ervoor dat ieder kind gelijke kansen heeft om dit recht te realiseren en bevordert recreatieve, artistieke en culturele voorzieningen voor kinderen.

Artikel 33 Bescherming tegen drugs
Het kind heeft recht op bescherming tegen drugsgebruik. De overheid moet maatregelen nemen zodat kinderen niet ingezet worden bij het maken of in de handel van drugs.

Artikel 37 Kinderen in detentie
Marteling en andere vormen van wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing van het kind zijn verboden. Kinderen mogen niet veroordeeld worden tot de doodstraf of tot levenslange gevangenisstraf. Opsluiting van een kind mag alleen als uiterste maatregel en dan zo kort mogelijk. Als een kind wordt opgesloten, moet de rechter zo snel mogelijk beslissen of dat mag. Het kind heeft daarbij recht op juridische steun. Kinderen mogen niet samen met volwassenen opgesloten worden. Alle kinderen in detentie hebben recht op een menswaardige behandeling en op contact met hun familie.
Voorbehoud: in Nederland kan op kinderen vanaf zestien jaar het volwassenenstrafrecht worden toegepast.

Artikel 40 Jeugdstrafrecht
Ieder kind dat verdacht, vervolgd of veroordeeld wordt voor een strafbaar feit heeft recht op een pedagogische behandeling die geen afbreuk doet aan de eigenwaarde en de menselijke waardigheid van het kind, die rekening houdt met de leeftijd van het kind en die de herintegratie en de opbouwende rol van het kind in de samenleving bevordert. Ieder kind heeft recht op een eerlijk proces en op juridische bijstand. De overheid houdt kinderen zoveel mogelijk buiten strafrechtelijke procedures.
Voorbehoud: in Nederland krijgt een kind bij lichte overtredingen soms geen juridische bijstand.

Bijlage 2

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

Beijerse, J. uit en I. Jansen (2011), 'Overdag naar de eigen school en 's nachts in detentie. Nachtdetentie als recht en niet beperkt tot voorlopige hechtenis', *Proces*, 2011(90)4

Beijerse, J. uit (2009), 'De toepassing van een volwassensanctie op 16- en 17-jarigen: pro's contra's en alternatieven', *Delikt en Delinkwent*, 2009, 75

Bruning, M.R. (2010), '16 tot 23 jaar: een PIJ hoort erbij!', *Strafrecht en forensische psychiatrie voor 16- tot 23-jargen*, red. T.A.H. Doreleijers et al, 2010

Doreleijers, T.A.H. en W. Fokkers (2010), 'Minderjarigen en jongvolwassenen: pleidooi voor meer evidence-based strafrecht', *Strafrecht en forensische psychiatrie voor 16- tot 23-jargen*, red. T.A.H. Doreleijers et al, 2010

Groot, I. de, M. Steketee, H. Boutellier, H. Braam. B. Tierolf, E. van Dijk (2007), G*reep op jeugdcriminaliteit; evidence based methodiek voor aanpak en preventie*, Verwey-Jonker Instituut, september 2007

Hekman, I. en N. Koops (2011), 'Volwassen straffen voor jeugdige daders? Het jeugdstrafrecht nader toegelicht', *Juridische faculteit RUG,*jr. 44, nr. 2, 27 januari 2011

Herweijer, M. (2011), 'De leeftijdsgrenzen in het jeugdrecht en het jongvolwassenenrecht', *Proces*, 2011(90)4

Herweijer, M.A.C. (2011), 'Knelpunten in het jeugdstrafproces', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, afl. 7/8 2011

Jonkman, H. en M. Steketee (2008), 'Jong geleerd, oud gedaan; effectieve preventieprogramma's in Nederland', *Justitiële Verkenningen, twaalfminners,* jrg. 34, nr. 8, 2008

Laan, A.M. van der en M. Blom (2011), *jeugdcriminaliteit in de periode 1996-2010,* Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, Cahier 2011-2

Laan, P. van der (2008), De ontwikkeling van jeugdcriminaliteit in Nederland. De meeste jongeren zijn niet crimineel, *Jeugdbeleid,* nr. 1, 2008

Liefaard, T. (2011), 'Strafrecht voor adolescenten', *Nederlands Juristen Blad*, 2011 afl. 37

Loeber, R., W. Slot, P. van der Laan, M. Hoeve en D. Graas (2010), *Misdadigers van morgen? Over de ontwikkeling en effectieve aanpak van jeugddelinquentie onder twaalfminners*, Uitgeverij SWP Amsterdam, 2010

Peterse, C. (2011), 'Het belang van het kind en de gang van zaken in de praktijk', *Proces*, 2011(90)4

Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2011), *Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig!,* 14 maart 2011

Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2008), *Jeugdige delinquenten Minder opsluiten, gerichter begeleiden*, 16 oktober 2008

Wal, H.A. van der, *Jeugdigen in Aruba: hoe worden ze (niet) delinquent?, empirisch gebaseerde voorstellen voor de aanpak van jeugddelinquentie in overeenstemming met het IVRK*, Uitgeverij SWP Amsterdam, 2011

Weijers, I. (2010), ´De leeftijdsgrenzen: Nederland in internationaal perspectief', *Strafrecht en forensische psychiatrie voor 16- tot 23-jargen*, red. T.A.H. Doreleijers et al, 2010

Weijers, I., K. Hepping en M. Kampijon (2010), *Jeugdige veelplegers*, Uitgeverij SWP Amsterdam 2010

Weijers, I. (2006), *Jeugdige dader, volwassen straf?,* Kluwer 2006, Deventer

Internationale bronnen

General Comment nr. 10, Verdrag inzake de Rechten van het Kind (2007)

Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice and their explanatory memorandum (adopted by the Committe of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Minister's Deputies. Version edited 31 May 2011)

United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Beijing Rules), 45/113, 14 December 1990

United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana Rules), 45/113, 14 December 1990

United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines), 45/112, 14 December 1990

Kamerstukken

Nota naar aanleiding van het eindverslag, Kamerstukken II, 1992/1993, 21 327, nr. 12

Memorie van Antwoord, Kamerstukken II, 1991-1992, 21 327, nr. 6

Memorie van Toelichting Goedkeuringswet VRK, Kamerstukken II, 1992-1993, 22 855 (R1451), nr. 3

Overig

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en

www.rechtspraak.nl