



Nederlands Studiecentrum
Criminaliteit en Rechtshandhaving

Verscherpt toezicht minderjarige plegers van High Impact Crimes

Samenvatting

*Sjoukje van Deuren
Peter van der Laan
Frank Weerman*

Amsterdam, 2018

Het NSCR is onderdeel van de institutenorganisatie van de
Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

T 020 59 85 239

E nscr@nscr.nl

www.nscr.nl

Samenvatting

De pilot verscherpt toezicht maakt deel uit van een breder plan van aanpak ter voorkoming van recidive en het bevorderen van resocialisatie bij minderjarige plegers van *High Impact Crimes* (HIC). Voorbeelden van HIC-delicten zijn straatroven, overvallen en woninginbraken. Verscherpt toezicht heeft in het verleden bij volwassen plegers geresulteerd in hoopgevende recidive-cijfers.¹ Dat was aanleiding tot de pilot verscherpt toezicht bij minderjarige HIC-plegers. Voorbeelden van verscherpt toezicht zijn elektronisch toezicht, gedragsaanwijzingen, een intensieve aanpak door de jeugdreclassering (vergelijkbaar met de Harde Kern Aanpak), maar ook specifieke invulling van bijzondere schorsingsvoorwaarden is denkbaar, zoals een avondklok, verplichte naar school gaan, behandeling of een contactverbod.

Alhoewel verscherpt toezicht een geïntensiveerde aanpak in combinatie met verschillende maatregelen inhoudt, ligt het accent van de pilot - door middel van de RfID-enkelband of de GPS-enkelband - op elektronisch toezicht. Een van de doelen van de pilot is onderzoeken welke bijdrage elektronisch toezicht kan leveren aan het terugdringen van recidive en het bevorderen van resocialisatie. De doelgroep van de pilot bestaat uit minderjarige meer- en veelplegers van woninginbraken en *first-offenders*, meer- en veelplegers van straatroven en overvallen. Het uitgangspunt van de pilot is dat verscherpt toezicht - met behulp van elektronisch toezicht - standaard door de Raad voor de Kinderbescherming wordt overwogen bij minderjarige HIC-plegers. De drie deelnemende pilotregio's zijn Rotterdam, Midden-Nederland en Amsterdam. De betrokken ketenpartners in de pilot zijn de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), het Openbaar Ministerie (OM), Gecertificeerde Instellingen (GI), Reclassering Nederland (RN), politie en gemeenten.

De procesevaluatie heeft tevens tot doel na te gaan of gezien werkwijzen en instroomcijfers een doeltreffendheid- en effectstudie tot de mogelijkheden behoort. Bovendien wordt nagegaan of verscherpt toezicht wordt uitgevoerd zoals beschreven in het pilotmemo 'Verscherpt toezicht minderjarige HIC-plegers'

¹ Kamerstuk
2014/15, 28741, 25 (kamerbrief)

en of zich in de uitvoeringspraktijk knelpunten voordoen en welke verbeteringen mogelijk zijn.

Onderzoeksopzet

Voor de procesevaluatie zijn registratiegegevens van de pilot geanalyseerd. Deze gegevens verschillen sterk per regio. In Rotterdam is de pilot vanaf de start goed bijgehouden, Midden-Nederland en Amsterdam hebben vooral het laatste deel geregistreerd. Naast registratiegegevens zijn er interviews (21) gehouden met betrokken ketenpartners in de pilotregio's. Gesproken is met medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering Nederland, Openbaar Ministerie, politie, rechtbank in Amsterdam, het Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond en gecertificeerde instellingen. Er is ook gesproken met twee minderjarigen die onder elektronisch toezicht stonden. Ondanks pogingen van onderzoekers en medewerkers van gecertificeerde instellingen werden niet meer jongeren en ook geen ouders bereid gevonden voor een interview. Voorts is literatuuronderzoek naar elektronisch toezicht gedaan. Vanwege onvolledige of zelfs afwezige registraties en een zeer tijdrovend proces om toestemming te verkrijgen voor inzage heeft geen dossieronderzoek bij het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming kunnen plaatsvinden.

Verloop pilot verscherpt toezicht

De pilot is in de drie regio's aangekondigd met de vraag of elektronisch toezicht (ook) voor jeugdige plegers van HIC-delicten kan worden ingezet.

Rotterdam

De trekker van de pilot in Rotterdam is het Veiligheidshuis. Alhoewel de nadruk van de pilot op elektronisch toezicht ligt, heeft Rotterdam een breder pallet aan maatregelen tot verscherpt toezicht gerekend. Voorbeelden zijn een avondklok, Harde Kern Aanpak en verplichte schoolgang. Verscherpt toezicht betekent in Rotterdam dat bij elke jeugdige wordt nagegaan welk pakket aan intensieve maatregelen nodig wordt geacht om recidive te voorkomen en resocialisatie te bevorderen. De brede(re) aanpak in Rotterdam hangt samen met een aantal factoren. Allereerst werd elektronisch toezicht voorafgaand aan de pilot niet tot nauwelijks ingezet als strafmodaliteit voor jeugdigen. Bij organisaties als de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie bestond weerstand tegen

elektronisch toezicht. De Raad voor de Kinderbescherming betwijfelde of elektronisch toezicht pedagogisch verantwoord is voor minderjarigen. Officiëren waren terughoudend vanwege negatieve ervaringen met elektronisch toezicht in het verleden. Bovendien waren sommigen er niet van overtuigd dat elektronisch toezicht voor bepaalde jongeren een goede strafmodaliteit is, een aarzeling die bij sommigen nog steeds leeft. Om draagvlak voor de pilot te creëren, werden ook andere (intensieve) maatregelen onder verscherpt toezicht geschaard. De werkwijze verscherpt toezicht komt grotendeels overeen met de randvoorwaarden uit het pilotmemo. Wel wordt afgeweken van het regionale werktraject. Zo is een aantal aanvankelijk opgestelde contra-indicaties gaandeweg de pilot losgelaten. Elektronisch toezicht wordt bijvoorbeeld ook toegepast bij 16-minners en bij minderjarigen die kampen met een psychische problematiek. De enkelband werkt volgens betrokkenen ook bij jongeren met een psychische problematiek of een licht verstandelijke beperking. In Rotterdam bestaat de doelgroep niet alleen uit minderjarige HIC-plegers. De enkelband wordt ook opgelegd bij minderjarige plegers van brandstichting, poging tot doodslag en zedendelicten.

In 2016 waren er 325 zaken waarin jeugdigen werden verdacht van een HIC-delict. Het ging daarbij om 269 unieke personen. Jongeren werden voornamelijk verdacht van straatroof (122 keer), woninginbraak (75 keer) en diefstal in/uit woning zonder braak (66 keer). In 2017 waren er 266 zaken waarbij jeugdigen werden verdacht van een HIC-delict (239 unieke personen). Jongeren werden voornamelijk verdacht van straatroof (141 keer), diefstal met geweld (40 keer) en woninginbraak (33 keer). In de periode 1 januari 2016 tot en met 12 maart 2018 is 97 keer de haalbaarheid van elektronisch toezicht bij minderjarige onderzocht. Dat heeft geleid tot 44 aansluitingen van een enkelband. In 2016 zijn er 11 enkelbanden aangesloten, in 2017 26 en in 2018 (tot en met 12 maart) 7. De enkelband is vooral toegepast bij woninginbraken (14 keer), straatroven (14 keer) en overvallen (7 keer). De GPS-enkelband is het meest toegepast (27 keer). In alle gevallen ging het om jongens. De twee jongeren die zijn geïnterviewd zijn niet al te positief over de enkelband. Zij noemden de lange oplaadduur (drie uur per dag) van de GPS-band en ervoeren de enkelband als hinderlijk vanwege huidirritaties maar ook schaamte. Het oplaadpercentage kunnen aflezen zou al een verbetering zijn. Zij zagen ook voordelen als meer structuur

door het opgestelde weekrooster en het feit dat zij 'gewoon naar school of stage' kunnen gaan.

Midden-Nederland

De pilot in Midden-Nederland wordt getrokken door de Raad voor de Kinderbescherming. Voorafgaand aan de pilot werd elektronisch toezicht in geringe mate al toegepast bij minderjarigen vanaf 16 jaar. Nieuw is dat het controlemiddel standaard wordt overwogen en (mogelijk) geadviseerd en opgelegd bij HIC-plegers jonger dan 16 jaar. Ook in Midden-Nederland was er aanvankelijk weerstand tegen elektronisch toezicht bij jonge minderjarigen. Een aantal raadsonderzoekers vond de enkelband een te zwaar sanctiemiddel om in te zetten bij jonge jeugdigen. Bepaalde onderdelen van het opgestelde werktraject zijn kwetsbaar. Zo is het de vraag of elke jongere die wordt verdacht van een HIC-delict, besproken wordt op ZSM. Uit interviews komt naar voren dat het de vraag is of elektronisch toezicht standaard wordt overwogen, geadviseerd dan wel opgelegd bij minderjarige HIC-plegers. Dat geldt vooral voor first-offenders. Instanties als het Openbaar Ministerie menen dat bij first-offenders eerst moet worden gekeken naar minder ingrijpende maatregelen. Het is daarom de vraag of de beoogde doelgroep is bereikt. In interviews klonk teleurstelling over het verloop van de pilot. Zo voelden niet alle betrokkenen de noodzaak van een pilot. Dit onderstreept het belang van draagvlak en toewijding; die is nodig om een pilot van de grond te krijgen. Bovendien is de pilot door reorganisaties en capaciteitsproblemen voor een groot deel niet goed geregistreerd.

Volgens cijfers van Reclassering Nederland zijn in Midden-Nederland 2017 34 enkelbanden aangesloten (32% van de 107 ingestroomde jongeren).

Elektronisch toezicht is voornamelijk toegepast bij jeugdigen met een leeftijd van 16-, 17- en 18-jarigen (respectievelijk 12, 10 en 7 keer), met name ter ondersteuning van locatiegeboden. Daarbij werd gebruik gemaakt van zowel de GPS-enkelband (12 keer) als de RfID-band (21 keer) of een enkele keer een combinatie van beide typen (1 keer).

Amsterdam

Ook in Amsterdam is de Raad voor de Kinderbescherming de trekker van de pilot. Voorafgaand aan de pilot werd elektronisch toezicht al opgelegd bij minderjarigen. Nieuw in Amsterdam is dat elektronisch toezicht ook kan worden

toegepast bij 16-minners. In het werktraject is opgenomen dat raadsonderzoekers een negatief of positief advies ten aanzien van elektronisch toezicht moeten motiveren. Uit de interviews komt naar voren dat dit in de praktijk niet altijd gebeurt. Door gebrek aan menskracht worden niet alle rapportages gecontroleerd op volledigheid.

In de praktijk blijkt de doelgroep van de pilot breder dan alleen minderjarige HIC-plegers. Zo hangt de keuze voor elektronisch toezicht niet alleen af van het soort delict, maar ook van het aantal strafbare feiten. In 2016 was er in 492 zaken sprake van een HIC-delict. In 2017 waren er 352 zaken. In 2016 heeft de Raad voor de Kinderbescherming slechts 21 deeladviezen elektronisch toezicht aangevraagd (4% van de 492 jongeren); in 2017 waren er 63 deeladviezen (18% van de 352 jongeren). Hoeveel deeladviezen hebben geresulteerd in elektronisch toezicht, is onduidelijk. Volgens geïnterviewden is onvoldoende investeren in personele en financiële middelen reden voor achterblijvende registraties. Voor de Raad voor de Kinderbescherming en andere betrokken organisaties gaan de gebruikelijke werkzaamheden door en is het de vraag of organisaties voldoende tijd en ruimte hebben (gehad) voor uitvoering van de pilot. Verschillende betrokkenen in Amsterdam geven aan dat er behoefte is aan meer informatie over de functionele elementen van de enkelband: hoe ziet een enkelband eruit, welke vormen zijn er en wat is wel en niet mogelijk met een enkelband? Rechters hebben bovendien behoefte aan meer voorlichting over de (on)mogelijkheden van elektronisch toezicht.

Uitvoering, knelpunten en samenwerking

Knelpunten in uitvoering en samenwerking komen in de drie regio's in meer en mindere mate voor. Zo komen visies van betrokken partijen over elektronisch toezicht niet altijd overeen. Bij bijvoorbeeld snelle opvolging bij het overtreden van de voorwaarden botsen de visies van gecertificeerde instellingen en Reclassering Nederland weleens met elkaar. Reclassering Nederland verwacht een daadkrachtig optreden bij het overtreden van de regels, terwijl gecertificeerde instellingen van mening zijn dat jongeren de mogelijkheid moeten krijgen om te leren van hun fouten. Dat kan betekenen dat een jongere vier, vijf of zelfs zes keer in de fout gaat voordat er een melding wordt gedaan.

Een ander knelpunt - tevens verbeterpunt - is het gebruik van de informatiemogelijkheden van een enkelband. De kennis en informatie die bijvoorbeeld een GPS-enkelband kan leveren worden niet optimaal benut door betrokken partijen. Er blijft vaak veel nuttige informatie bij Reclassering Nederland liggen. Informatie over de verblijfplaats van een jongere is niet alleen waardevol bij controle van de voorwaarden, er kan worden nagegaan waar een jongere zich vaak ophoudt (school, sportclubs). Voorts benadrukken organisaties het belang van communicatie. Niet alle ketenpartners zijn even goed op de hoogte van de (on)mogelijkheden van elektronisch toezicht. Communicatie lijkt bovendien via meerdere en soms verschillende personen te lopen, hetgeen ten koste gaat van de slagvaardigheid. Zulke knelpunten kunnen ontstaan door een gebrek aan sensitiviteit; iedere ketenpartner moet begrijpen dat alle schakels in het proces nodig zijn om tot een succesvolle pilot te komen. Er zijn overigens aanwijzingen dat de communicatie tussen ketenpartners in de loop van de pilot is verbeterd. Dit heeft ertoe geleid dat partijen elkaar beter en makkelijker kunnen vinden; dit heeft de samenwerking tijdens de pilot verbeterd. Tussentijdse gesprekken over knelpunten, visies en verwachtingen hebben bijgedragen aan een verbeterde samenwerking tussen de ketenpartners in de drie regio's. De samenwerking wordt in de drie regio's thans als goed beoordeeld.

Tot slot is continue aandacht voor de pilot belangrijk. Door organisatorische veranderingen – bijvoorbeeld de opkomst van zelforganiserende teams bij de Raad voor de Kinderbescherming – heeft de pilot niet altijd goed op het netvlies van de betrokken partijen gestaan. Bovendien hebben organisaties als de Raad voor de Kinderbescherming en verschillende gecertificeerde instellingen te maken gehad met de nodige personele wisselingen. Sommige geïnterviewden in Midden-Nederland en Amsterdam hebben aangegeven dat zij liever een andere organisatie als trekker van de pilot hadden gezien. Dit is beaamd door de Raad voor de Kinderbescherming. Het is de vraag of de Raad voor de Kinderbescherming voldoende tijd voor de trekkersrol had en voldoende aandacht kon geven aan de pilot.

Slotbeschouwing

In alle regio's zijn werktrajecten opgesteld waarin is vastgelegd dat bij een jeugdige plegger van een HIC-feit standaard elektronisch toezicht wordt overwogen door de Raad voor de Kinderbescherming. Door onvolledige

registraties kan niet worden vastgesteld hoe het traject van overwegen, adviseren en opleggen van elektronisch toezicht in de pilot is verlopen. Ook kan niet worden vastgesteld of de jeugdigen conform de criteria onder elektronisch toezicht staan. We kunnen op basis van de huidige registratiegegevens dan ook niet vaststellen of de pilot voldoet aan de randvoorwaarden uit het pilotmemo. Zo is het onduidelijk gebleven welke zaken in aanmerking zijn gekomen voor de pilot. Registraties in Midden-Nederland laten bijvoorbeeld zien dat elektronisch toezicht in zeer beperkte mate is overwogen bij instroomde HIC-jongeren. Bovendien lijken de regio's vooralsnog terughoudend met het opleggen van elektronisch toezicht bij first-offenders en jongeren onder de 16 jaar. Uit interviews komt ook naar voren dat de instroomcijfers – met name in Midden-Nederland en Amsterdam – (ver) achterblijven op de verwachtingen.

Een doeltreffendheidstudie ligt momenteel niet voor de hand. Voor een dergelijke studie is het van belang dat de pilot is uitgevoerd volgens de opgestelde afspraken en randvoorwaarden. Bovendien is het van belang dat het beleid rondom de pilot voor iedereen duidelijk is. Door organisatorische wisselingen lijkt dit niet het geval te zijn. Een effectstudie ligt evenmin voor de hand, maar is niet per se onmogelijk. Gesteld dat er een doorstart van de pilot plaatsvindt waarbij er sprake is van goede en volledige registratie van het proces van overwegen, adviseren en opleggen van elektronisch toezicht en bovendien rekening wordt gehouden met de noodzakelijke condities van een effectstudie, dan behoort een dergelijk experiment tot de mogelijkheden. Van een dergelijke situatie is op dit moment geen sprake.

De procesevaluatie heeft een aantal aspecten laten zien die belangrijk zijn bij een goede uitvoering van een pilot. Allereerst is een centrale aansturing – waarbij er voldoende tijd en middelen zijn – cruciaal voor het uitvoeren van een pilot. De centrale sturingspositie van het Veiligheidshuis in Rotterdam heeft er hoogstwaarschijnlijk aan bijgedragen dat de pilot in deze regio aanzienlijk beter van de grond is gekomen dan in Midden-Nederland en Amsterdam. In Midden-Nederland en Amsterdam ontbrak het (groten)deels aan continue centrale sturing en voldoende financiële middelen, waardoor aandacht en toewijding niet vanaf de start aanwezig waren.