

# Taakstraffen voor minderjarigen; toepassing en uitvoering opnieuw belicht

**Blees, L.W., M. Brouwers**

Arnhem, Gouda Quint, 1996, ISBN 90-387-0483-6

**Onderzoek en Beleid nr. 157**

## Samenvatting

Het driehoeksoverleg bestaat sinds de invoering van het nieuwe jeugdstrafrecht niet meer. Het arrondissement Arnhem heeft nooit een driehoeksoverleg gekend. In 1983 is op experimentele basis met de toepassing van alternatieve sancties voor jeugdigen begonnen. De door de minister van Justitie ingestelde 'Werkgroep alternatieve sancties jeugdigen' (werkgroep-Slagter) werd belast met de voorbereiding en concretisering van de experimenten. Gedurende een periode van twee jaar namen zes proefarrondissementen deel aan het experiment. In 1985 werd, gezien de gunstige ervaringen, het experiment verlengd en uitgebreid naar alle arrondissementen. Sinds de start van het experiment is het aantal opgelegde alternatieve sancties jaarlijks aanzienlijk toegenomen en heeft deze afdoening zich ontwikkeld tot de meest frequent toegepaste jeugdsanctie. De erkenning van de alternatieve sanctie als een volwaardige afdoening komt tot uitdrukking in het nieuwe Jeugdstrafrecht, waarin alternatieve sancties een wettelijke basis hebben gekregen.

Gelet op de voortgaande groei van alternatieve sancties (tegenwoordig taakstraffen genoemd) en de herziening van het Jeugdstrafrecht is bij de Commissie Onderzoek Taakstraffen en de departementale Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering (voorheen de directie Jeugdbescherming en Reclassering) behoefte ontstaan aan meer inzicht in de huidige toepassingspraktijk van taakstraffen. Men wil inzicht verkrijgen in de aard, omvang, toepassing en de wijze van uitvoering van de taakstraf. Daarnaast is een inventarisatie gewenst van de soorten projectplaatsen waar een werkstraf kan worden verricht en van de meest voorkomende knelpunten. De vraag is bijvoorbeeld of met de toename van het aantal opgelegde taakstraffen de druk op de Bureaus Taakstraffen Minderjarigen en op de projectplaatsen is toegenomen en of dit leidt tot onvoldoende beschikbaarheid van projectplaatsen (het ontstaan van wachtlijsten), 'projectmoeheid' of kwaliteitsverlies in andere zin, bijvoorbeeld bij de selectie van de projectplaatsen, de begeleiding en de controle op de uitvoering. Ook de meningen van verschillende sleutelfiguren op het gebied van alternatieve sancties worden van belang geacht: Wanneer wordt een taakstraf opgelegd? Legt men de taakstraf alleen op ter vervanging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf? Wat vindt men het straf- en pedagogisch element van de taakstraf? Wanneer wordt een werkstraf, een leerstraf of juist een combinatiestraf opgelegd?

## Opzet van het onderzoek

In twee arrondissementen, te weten Amsterdam en Arnhem, is een dossierstudie verricht onder 200 jongeren die in de eerste helft van 1994 een taakstraf hebben verricht. Aan de hand van een steekproef uit het bestand van de Bureaus Taakstraffen Minderjarigen is de aard en het verloop van de taakstraf van de betrokken jongeren beschreven. De groep jongeren met een taakstraf is vervolgens vergeleken met een groep van 199 traditioneel gestrafte jongeren die een transactie, een onvoorwaardelijke boete of een (on)voorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd hebben gekregen. Voor deze vergelijking zijn van de beide groepen jongeren de strafdossiers van de in 1994 afgedane zaken op de rechtbank geraadpleegd. Naast de dossierstudie zijn er in zes arrondissementen (Amsterdam, Arnhem, Groningen, Leeuwarden, Rotterdam en Zutphen) interviews gehouden met personen die bij het opleggen en de uitvoering van de taakstraf een rol spelen.

Tenslotte is de huidige toepassingspraktijk van taakstraffen vergeleken met de toepassingspraktijk zoals beschreven in de dissertatie van Van der Laan (1991), waarin de experimenten van de werkgroep-Slagter zijn geëvalueerd. Aangezien leerstraffen reeds uitvoerig zijn of worden onderzocht en omdat het grootste deel van de opgelegde taakstraffen uit werkstraffen bestaat, heeft in dit onderzoek het accent gelegen op werk- en combinatiestraf.

## **Belangrijkste bevindingen**

Kenmerken van de taakgestraften en de traditioneel gestraften De groep taakgestraften bestaat voor 94% uit jongens. De gemiddelde leeftijd bedraagt vijftien jaar en vier maanden ten tijde van het (laatst)gepleegde delict. De meeste van hen wonen bij (één van) de ouders (94%) en zijn schoolgaand (75%) op het niveau van het Voorbereidend Beroepsonderwijs (53%). Iets minder dan de helft is van Nederlandse origine (49%). Van de gehele groep is 45% reeds eerder met justitie in aanraking gekomen.

Uit een vergelijking met de traditioneel gestraften blijkt dat binnen de groep jongeren met een traditionele afdoening meisjes sterker vertegenwoordigd zijn (12%) en dat de gemiddelde leeftijd een half jaar hoger ligt. Daarnaast verblijft 15% in een tehuis of inrichting of heeft geen vaste woon- of verblijfplaats, terwijl dit onder de taakgestraften niet éénmaal voorkwam. De traditioneel gestrafte jongeren gaan vaker niet naar school en hebben een lagere opleiding. Bovendien bevinden zich in deze groep meer jongeren met een Nederlandse achtergrond (63%) en komt een groter percentage voor in de justitiële documentatie (55%).

De informatie over de delicten waarvoor de alternatieve en traditionele sancties zijn opgelegd, is afkomstig uit de strafdossiers. De taakgestraften plegen gemiddeld iets meer delicten dan de traditioneel gestraften en begaan deze vaker in groepsverband, 87% respectievelijk 69%. In beide groepen is het meest voorkomende delict diefstal in vereniging en/of met braak. Onder de jongeren met een taakstraf komen diefstal met geweld en openlijke geweldpleging vaker voor dan onder de traditioneel gestraften.

## **Plaats van de taakstraf ten opzichte van andere sancties**

De jongeren die een taakstraf aangeboden hebben gekregen door de officier van Justitie, hebben het 'lichtste' justitiële verleden: zij zijn in de regel first-offender (75%) of hebben slechts een enkel eerder justitiecontact. Zij hebben nooit eerder een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gehad. De jongeren die een taakstraf door de rechter opgelegd hebben gekregen, komen wat betreft het justitiële verleden het meest overeen met de traditioneel gestraften met een voorwaardelijke vrijheidsstraf. De groep jongeren met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf heeft veruit het zwaarste justitiële verleden.

Om de plaats van de taakstraffen ten opzichte van andere sancties te kunnen bepalen, is gebruik gemaakt van zogenaamde ernstscores. Deze ernstscores zijn gebaseerd op een aantal kenmerken van de uitgangzaak, het justitiële verleden en eventuele gevoegde zaken. Een ernstscore geeft een vrij objectieve indicatie van de recidive en de ernst van de gepleegde feiten. Wordt de gemiddelde ernstscore per (traditionele en alternatieve) afdoening vergeleken, dan blijkt dat de lichtste zaken in de regel worden afgedaan met een transactie en de zwaarste zaken met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Een door de officier opgelegde taakstraf neemt een positie in tussen de transactie en de boete, waarbij de gemiddelde ernstscore overigens dichterbij de boete dan bij de transactie ligt. Een door de kinderrechter opgelegde taakstraf is, wat betreft de ernst van de gepleegde feiten, te situeren tussen de voorwaardelijke en de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en ligt dichterbij de voorwaardelijke vrijheidsstraf.

## **Het opleggen van de taakstraf**

De taakstraf is in 11% van de gevallen binnen het officiersmodel en in 89% van de gevallen binnen het rechtersmodel opgelegd. In beide arrondissementen gebruikt de officier van Justitie bij de toepassing van een taakstraf de modaliteit uitstel van de beslissing tot vervolgen. De uitvoering van een taakstraf tijdens schorsing van de voorlopige hechtenis geschiedt vaker in Amsterdam dan in Arnhem. In Arnhem legt de kinderrechter de taakstraf voornamelijk op als een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling, in Amsterdam wordt juist vaker de modaliteit uitstel vonniswijzing toegepast.

In zes arrondissementen (Amsterdam, Arnhem, Groningen, Leeuwarden, Rotterdam en Zutphen) zijn interviews afgenomen met diverse personen die een rol spelen bij het opleggen en de uitvoering van de taakstraf. Aan de kinderrechters en officieren van Justitie is gevraagd welke mening zij hebben

over het officiers- en het rechtersmodel en de verschillende modaliteiten. Zij vinden dat het officiersmodel goed werkt. Het is efficiënt: tijd, moeite en kosten worden gespaard. Het grootste aantal taakstraffen wordt opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling en volgens de meeste respondenten werkt dit goed. Het opleggen van een taakstraf als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke vrijheidsstraf is met het ingaan van het nieuwe jeugdstrafrecht niet meer toegestaan: de taakstraf moet nu worden opgelegd ter vervanging van één van beide hoofdstraffen (boete of jeugddetentie).

Het verrichten van een taakstraf in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis komt in vier arrondissementen nauwelijks voor. In de twee andere arrondissementen worden enkele voordelen genoemd, zoals het alvast aan de straf kunnen beginnen en het weer naar school kunnen gaan van de jongere. Het grootste voordeel is dat de rechterlijke macht snel kan ingrijpen in geval het mis loopt met de taakstraf. Het nieuwe jeugdstrafrecht heeft het schorsingsmodel ernstig op de tocht gezet. Daar de taakstraf niet meer als bijzondere voorwaarde, maar in plaats van een hoofdstraf opgelegd moet worden, leek een taakstraf vóór de veroordeling aanvankelijk niet meer mogelijk. Uiteindelijk heeft men de werkwijze aangepast: wanneer de officier en de advocaat het samen eens kunnen worden, kan een jongere toch voor de zitting aan een taakstraf beginnen. Op de zitting wordt bekeken hoe de zaak vervolgens zal worden afgedaan.

De overwegingen om al dan niet een taakstraf op te leggen, zijn volgens de kinderrechters en officieren niet zo eenvoudig in vaste regels en criteria te duiden. De officier maakt als eerste de afweging of tot dagvaarding moet worden overgegaan of dat de zaak op andere wijze afgedaan kan worden. Komt de jongere voor de rechter komt, dan heeft men doorgaans met de zwaardere zaken of meer ontspoorde jongeren te maken; de keuze is hier eigenlijk altijd tussen taakstraf en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. De consensus lijkt te zijn om, 'als het even kan', te kiezen voor een taakstraf. Het pedagogische element van de taakstraf wordt erg belangrijk gevonden, maar men is het erover eens dat er ook zeker sprake is, en moet zijn, van een strafelement. Externe factoren, zoals problemen bij de uitvoering van de taakstraf, spelen bij de keuze om al dan niet een taakstraf op te leggen, geen rol. De zes geïnterviewde jongeren vinden een alternatieve straf beter dan een gewone straf.

### **De invulling van de taakstraf**

De aard van de taakstraf wordt grotendeels door de rechterlijke macht bepaald. Aan de hand van de rapportage van verschillende instellingen beslist zij niet alleen over het soort straf en de duur, maar geeft ook aan welke leerstraf gevolgd dient te worden. De invulling van de werkstraf wordt aan het Bureau Taakstraffen overgelaten. Soms geeft de rechter twee voorkeuren (bijvoorbeeld Training Sociale Vaardigheden of werkstraf) en kiest het bureau welke van de twee zal worden uitgevoerd. Slechts in één arrondissement bepaalt het Bureau Taakstraffen wat voor taakstraf wordt uitgevoerd.

Met het ingaan van het nieuwe jeugdstrafrecht heeft de kinderrechter de verplichting de taakstraf in het vonnis te specificeren en moet daarbij vóór die tijd advies inwinnen bij de Raad van de Kinderbescherming. In vier arrondissementen geeft de kinderrechter deze specificatie al. Het invoeren van de formele regeling met betrekking tot advisering zal volgens een aantal geïnterviewden veel extra werk voor de Bureaus Taakstraffen betekenen: met iedere potentiële klant moet een intakegesprek worden gehouden en een gemotiveerd advies worden opgesteld, terwijl niet vaststaat of de rechter een taakstraf zal opleggen. Dit zal volgens hen veel mankracht vergen en er wordt niet meer mee bereikt dan nu het geval is.

### **De duur van de taakstraf en omrekeningstabellen**

In het onderzoek bedraagt de gemiddelde duur van de taakstraf in het officiersmodel 31 uur en binnen het rechtersmodel 67 uur. De jongeren die al eerder met justitie in aanraking zijn gekomen krijgen hogere taakstraffen opgelegd dan de first-offenders. Ook jongeren die in voorlopige hechtenis hebben gezeten krijgen een hogere taakstraf dan de jongeren waarbij niet tot voorlopige hechtenis is overgegaan. Bij de bepaling van de hoogte van de taakstraf en voor de omrekening van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf naar het aantal uren taakstraf, hanteert men in sommige arrondissementen eigen omrekeningstabellen: deze kunnen een eenduidige omrekening bevatten van een vast aantal uren taakstraf voor iedere maand vrijheidsstraf, maar ook een glijdende schaal,

waarbij de eerste maand voor meer uren staat dan de daaropvolgende of een indeling naar leeftijdsklassen. Anderen bepalen de hoogte van de taakstraf steeds van geval tot geval. Bovengenoemde werkwijzen scheppen tussen en binnen arrondissementen verschillen. De meeste geïnterviewden vinden dat er, gezien de rechtsongelijkheid, meer landelijke uniformiteit zou moeten zijn.

### **De periode tussen delict en aanvang van de taakstraf**

De meeste respondenten zeggen een snelle executie van de taakstraf essentieel te vinden. In verscheidene arrondissementen wordt gewerkt aan het verkorten van de doorlooptijd van zaken. Na het plegen van het (laatste) delict duurt het gemiddeld tien maanden eer de jongeren aan hun taakstraf beginnen. De periode tussen delict en aanvang van een taakstraf opgelegd door de officier bedraagt in Amsterdam en Arnhem gemiddeld negen maanden. Binnen het rechtersmodel blijkt deze periode in Amsterdam korter te zijn dan in Arnhem, 10 respectievelijk 13 maanden. Dit verschil komt voort uit het feit dat in Amsterdam de taakstraf vaker in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis wordt uitgevoerd, zodat eerder een aanvang met de taakstraf wordt gemaakt. Daarnaast is de periode tussen het plegen van het delict en de eerste zitting van de kinderrechter in Amsterdam korter dan in Arnhem. Na de beslissing om een taakstraf op te leggen is het aan de medewerkers van het Bureau Taakstraffen om de jongeren zo snel mogelijk te plaatsen. Het uitvoeren van een taakstraf tijdens vakanties en een eventuele wachtlijst voor een leerstraf kunnen vertraging opleveren.

### **De uitvoering van de taakstraf**

Aan 47% van de taakgestraften is een werkstraf opgelegd. Deze jongeren hebben gemiddeld 57 uur gewerkt, voornamelijk in verzorgingshuizen, waar zij vooral werkzaamheden van huishoudelijk aard en klussen/een combinatie van verschillende werkzaamheden hebben verricht. Bij 31% hebben zich problemen voorgedaan, waarbij het zich niet aan de afspraken houden voor de meeste moeilijkheden zorgt. De werkstraf is in 90% van de gevallen afgerond.

Het percentage jongeren met een leerstraf bedraagt 30,5%. De meest gevolgde leerstraf is de cursus Slachtoffer in Beeld. Wanneer de Kwartaalkursus buiten beschouwing wordt gelaten, hebben de jongeren gemiddeld gedurende 37 uur een cursus of training gevolgd. Wordt de Kwartaalkursus wel meegenomen in de berekening, dan bedraagt het gemiddeld aantal opgelegde uren 51. Bij 41% zijn problemen geconstateerd, waarbij het zich niet houden aan de afspraken opnieuw de grootste categorie vormt. Het percentage afgeronde leerstraffen bedraagt 81. Er bestaat een grote variatie in leerstraffen. Naast diversiteit in onderwerpen, is er ook een grote verscheidenheid in duur, beschikbaarheid en gebruik per arrondissement. Met betrekking tot de leerstraffen blijkt dat ook landelijk ingevoerde cursussen zich arrondissementaal (verder) hebben ontwikkeld en nu van elkaar kunnen verschillen naar duur, vorm en inhoud. Zo kan een Training Sociale Vaardigheden in het ene arrondissement voor vijftig uur en in het andere arrondissement voor zestig uur staan. Lang niet alle geïnterviewden vinden deze verschillen tussen de arrondissementen even vanzelfsprekend: een meerderheid pleit voor het landelijk gelijk trekken.

De combinatiestraf is in 22,5% van de gevallen opgelegd. Deze straffen zijn voor het grootste deel samengesteld uit een werkstraf en een leerstraf. De gemiddelde duur van de combinatiestraf bedraagt 93 uur. Net als bij de werkstraf werkt een groot deel van de jongeren in zorginstellingen en bestaan de werkzaamheden voornamelijk uit huishoudelijk werk en klussen of een combinatie van verschillende werkzaamheden. De meest gevolgde leerstraf is wederom de cursus Slachtoffer in Beeld. Bij 36% van de jongeren zijn problemen vastgesteld, waarbij de grootste categorie bestaat uit het zich niet aan de afspraken houden. De combinatiestraf is door 87% van de jongeren afgemaakt.

### **Begeleiding en waarschuwingsbeleid bij de uitvoering**

Alle projectplaatsen hebben duidelijke afspraken met het Bureau Taakstraffen over de begeleiding van de jongeren. Eventuele problemen tracht men eerst op de projectplaats zelf op te lossen. Wanneer een jongere te laat komt of niet voldoende zijn best doet, wordt hij hierop aangesproken en wordt de tijd ingehaald. Bij volharding in het gedrag, wordt contact opgenomen met het Bureau Taakstraffen. Het bureau reageert eerst met een officiële waarschuwing waarna het gedrag moet verbeteren, de tweede keer is het afgelopen. Als de jongere zich ziek meldt of niet komt opdagen, wordt dit altijd aan

het bureau gemeld. De medewerkers van de projectplaatsen zeggen over het algemeen goede ervaringen met de taakstraffen te hebben: het grootste gedeelte is gemotiveerd en werkt hard. Slechts een klein deel loopt de kantjes er van af.

Door personele onderbezetting op het Bureau Taakstraffen krijgen de jongeren tijdens de uitvoering van een werkstraf weinig begeleiding: de intake is vaak vrij summier en tussentijdse contacten en het eindgesprek komen weinig voor. In één arrondissement blijft alleen het tussengesprek achterwege. Bij een goed verloop van de straf hoeven er geen verdere contacten met de jongere plaats te vinden of kan worden volstaan met een telefoontje. Bij langer lopende straffen kan het nodig zijn een bezoek af te leggen om te zien hoe het loopt en om de motivatie op peil te houden. In geval van problemen vindt er altijd overleg plaats tussen de coördinator en de projectplaats. De zes geïnterviewde jongeren hebben geen van allen contact gehad met het bureau toen ze aan het werk waren. De begeleiding op de projectplaats noemen zij alle zes goed. De begeleiding van de leerstraffen wordt veelal geheel overgelaten aan de diverse trainers, in twee arrondissementen heeft men wel regelmatig contact met de trainers. Bij problemen wordt altijd tussen trainers en coördinatoren overlegd.

### **De afloop van de taakstraf**

Het totale percentage afgeronde taakstraffen bedraagt 87. Er is gebleken dat de kans op voortijdig afbreken niet toeneemt naarmate de taakstraf langer duurt. Wel is er een groot verschil tussen de korte taakstraffen tot en met 40 uur en de taakstraffen die langer duren: van de eerste wordt 95% afgemaakt, van de tweede 80%. Ook is er verband met de etnische achtergrond: ongeveer één op de drie Marokkaanse jongeren maakt de straf niet af. Tenslotte blijkt het soort straf relevant: de Training Sociale Vaardigheden (of de combinatiestraf waarin die is opgenomen), wordt het vaakst niet afgemaakt: ook hier mislukt er één op de drie.

### **Herkansing bij een afgebroken taakstraf**

Een herkansing nadat een taakstraf door de schuld van de jongere is afgebroken, vindt geen enkele geïnterviewde een probleem. De medewerkers van de projectplaatsen willen ze nog wel een keer terug hebben, maar plaatsen wel kanttekeningen zoals 'alleen met strengere eisen en maar twee keer'. Ook de coördinatoren vinden niet iedere herkansing ongeloofwaardig. De officier van Justitie zal vrijwel altijd dagvaarden, zodat meestal op de zitting over de herkansing wordt besloten. De advocaten zeggen dat zij altijd voor herkansing zullen pleiten. Tenslotte beslist de kinderrechter. Deze geeft soms een herkansing waar het Bureau Taakstraffen dit liever niet ziet. Zij hebben dan al het hele traject doorlopen met de jongere, hem alle mogelijkheden geboden en vinden dat er nu maar een tenuitvoerlegging moet komen.

### **Uiteindelijke afdoening**

De taakstraffen die binnen het officiersmodel zijn verricht, zijn in Amsterdam altijd afgedaan met een sepot, terwijl in Arnhem de uiteindelijke afdoening uit een transactie bestaat. Binnen het rechtersmodel bestaat de uiteindelijke afdoening van de afgeronde taakstraffen in Arnhem voor iets meer dan de helft uit een voorwaardelijke vrijheidsstraf. In Amsterdam bestaat de uiteindelijke afdoening vaker uit schuldig zonder toepassing van straf. Bijna de helft van de jongeren die de taakstraf niet heeft afgerond, krijgt een voorwaardelijke straf. Iets meer dan een kwart wordt met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf afgedaan.

### **Knelpunten bij de uitvoering van de taakstraffen**

In de interviews met de coördinatoren zijn diverse knelpunten bij de uitvoering genoemd. Een belangrijk knelpunt is een gebrek aan tijd voor controle en begeleiding. Ook wordt een toename genoemd van zeer korte taakstraffen voor hele lichte feiten die, naar de mening van de coördinatoren, eigenlijk niet meer dan een sepot verdienen. Daarnaast geven sommige kinderrechters bij mislukte taakstraffen 'tot in het oneindige' herkansingen met als gevolg dat de geloofwaardigheid van taakstraffen verloren gaat. Een ander knelpunt dat de coördinatoren noemen, is het gemis van een 'budget onvoorzien' om op het fluctuerende aanbod van deelnemers te kunnen reageren. Met name bij de leerstraffen komt men bij een hoger aanbod dan begroot al snel in de problemen, waardoor

wachtljsten kunnen ontstaan: de Training Sociale Vaardigheden wordt in dat opzicht meerdere malen genoemd.

Met betrekking tot de werkstraffen zijn er minder projectplaatsen beschikbaar als gevolg van concurrentie van de Reclassering, het Bureau HALT, het Jeugdwerkgarantieplan, de banenpoolers en de Melkert-banen. De coördinatoren noemen de reclassering de belangrijkste concurrent. Hierdoor geeft de plaatsing van jongeren tijdens de schoolvakanties problemen en kan men te maken krijgen met projectmoeheid. Mogelijk zal de concurrentie van de reclassering nog toenemen. Net als bij de minderjarigen worden er steeds meer taakstraffen aan volwassenen opgelegd en wordt een verdere groei verwacht. In twee arrondissementen is er op dit moment overigens geen sprake (meer) van concurrentie van de reclassering.

In verband met deze concurrentie wordt de groep jeugdigen, in vergelijking met het overige aanbod van werkers, ook nog de minst aantrekkelijke groep genoemd: ze hebben weinig werkervaring, hebben veel aandacht en begeleiding nodig, leveren de minste prestaties en vormen het grootste risico voor bijvoorbeeld delictgedrag op de werkplek. De dertien- en veertien-jarigen onder hen vereisen nog meer aandacht. In één arrondissement wacht het Bureau Taakstraffen met de plaatsing van dertien- jarigen totdat zij veertien jaar zijn. Anderen zetten deze jonge kinderen alleen op speciale projecten aan het werk: kinderboerderijen, speeltuinen of buurthuizen. Ook werken zij een aangepast aantal uren per dag.

Wanneer een jeugdige van vijftien jaar of jonger een werkstraf gaat uitvoeren wordt dit meestal gemeld aan de arbeidsinspectie. In één arrondissement kan het wachten op toestemming zeer lang duren. In de overige arrondissementen geeft dit geen problemen als gevolg van een ruime interpretatie van de arbeidswetgeving aldaar, maar mocht de arbeidswet eng geïnterpreteerd gaan worden, dan kan dit één van de grootste knelpunten bij werkstraffen gaan vormen. Door gebrek aan plaatsingsmogelijkheden ziet men in één arrondissement een verschuiving van de criteria bij plaatsing optreden: vaak is het belangrijkste niet meer de mate van geschiktheid van een project voor een individuele jeugdige, maar of er überhaupt wel een projectplaats te vinden is.

### **Werving van projectplaatsen en ontwikkeling van leerstraffen**

De Bureaus Taakstraffen hebben in de loop der jaren een vrij vast bestand van projectplaatsen opgebouwd. Drie coördinatoren zeggen in de afgelopen twee jaar één of twee wervingsacties te hebben gehouden. Over het algemeen gebeurt de werving van projectplaatsen echter meer ad hoc dan structureel. Vooralsnog kunnen alle jongeren, zij het soms met de nodige moeite, worden geplaatst, zodat de noodzaak tot structurele werving (nog) niet dwingend is. De ontwikkeling van nieuwe leerprojecten is de laatste jaren wat blijven liggen, wegens tijdgebrek, maar ook door het 'uitgedacht zijn' over nieuwe leermogelijkheden. Toch gebeurt er op dit gebied nog wel het een en ander. Zo werkt men in één arrondissement aan een leerstraf waarin onderwerpen uit de Kwartaalkursus en de Training Sociale Vaardigheden worden geïntegreerd. In een ander arrondissement wordt aandacht besteed aan de vraag hoe bestaande individuele leerprojecten geschikt gemaakt kunnen worden voor groepen jeugdigen. Vanuit de rechterlijke macht wordt verschillende malen de behoefte geuit aan specifieke leerprojecten.

### **Meningen over een verdere groei van het aantal taakstraffen**

Sinds begin jaren negentig heeft het Projectbureau Taakstraffen van het ministerie van Justitie in haar beleidsplan de doelstelling opgenomen dat er gestreefd moet worden naar een jaarlijkse groei van 10% van de taakstraffen voor minderjarigen. Een eerste vereiste hiervoor is een voldoende aanbod van potentiële taakgestraften. De geïnterviewde kinderrechters en officieren zeggen al tot het uiterste te gaan, meer aanbod is er niet. Er wordt gewezen op het gevaar van zwaarder straffen: het opleggen van een taakstraf waar nu nog wordt volstaan met een voorwaardelijk sepot of boete.

Om een verdere groei op te kunnen blijven vangen, worden in de interviews diverse oplossingen genoemd, zoals een uitbreiding van het aantal formatieplaatsen bij de Bureaus Taakstraffen en van het aantal werkprojectplaatsen door eventueel ook commerciële instellingen te benaderen. Met voldoende financiële middelen kunnen leerprojecten uitgebreid worden, meer trainers aangetrokken worden en wachtljsten worden voorkomen. Daarnaast kunnen groepsprojecten opgezet worden en

werkmeesters aangetrokken worden voor de begeleiding hiervan. Tot nu toe is in één arrondissement met succes een aantal groepsprojecten voor minderjarigen gerealiseerd. In de overige arrondissementen was er onvoldoende noodzaak om groepsprojecten op te zetten: iedereen kan nog geplaatst worden. Enkele coördinatoren hebben echter ook bezwaren tegen groepsprojecten op zich. De ervaring heeft geleerd dat twee jongeren, die bij hetzelfde delict betrokken zijn geweest, niet op dezelfde projectplaats geplaatst moeten worden, daar dit bijna altijd problemen geeft: 'Het zijn pubers, ze stoken elkaar op'. Juist het feit dat jongeren zich in een werkproces voegen en ervaren hoe het er normaal aan toe gaat, gaat verloren door hen in een groep te plaatsen. Een praktisch bezwaar van groepsprojecten is bovendien de afhankelijkheid van schoolvakanties, zodat er geen full-time werkmeesters aangetrokken kunnen worden.

Tenslotte menen drie coördinatoren dat de ontwikkelingen bij de reclassering van invloed kunnen zijn op de plaatsingsmogelijkheden van jeugdigen. Het opzetten van meer groepsprojecten door de reclassering kan een ontlasting betekenen van de projectplaatsen. Ook zouden de bureaus werkmeesters van hen kunnen huren; de reclassering heeft deze namelijk doorlopend in dienst. Krijgen de volwassenen echter steeds vaker lange werkstraffen opgelegd, dan zullen zij de projectplaatsen lang(er) bezet houden en kan op termijn een gebrek aan plaatsingsmogelijkheden ontstaan.

### **Beschouwing**

Sinds de start van het experiment is het aantal opgelegde taakstraffen jaarlijks flink toegenomen en heeft deze afdoening zich ontwikkeld tot de meest frequent toegepaste jeugdsanctie. Het landelijke percentage van de met succes afgeronde taakstraffen blijft de laatste jaren stabiel (rond de 89%). Worden in het licht van deze ontwikkelingen de resultaten van het onderzoek overzien, dan is het redelijk gesteld met de taakstraffen voor minderjarigen. Ondanks de zwaardere belasting van de Bureaus Taakstraffen en een enkele wachtlijst voor een leerstraf kunnen alle jongeren, soms met de nodige moeite, worden geplaatst. Veel taakstraffen die niet probleemloos verlopen, worden uiteindelijk toch tot een goed einde gebracht: uit het onderzoek blijkt 29% van de jongeren problemen te geven tijdens de uitvoering van hun taakstraf. De Bureaus Taakstraffen hebben duidelijke afspraken met de projectplaatsen en de trainers over de aanpak van problemen en het moment waarop het bureau dient te worden ingeschakeld om oplossingen te vinden. De cijfers wijzen uit dat deze aanpak werkt, de meeste van deze 'probleemjongeren' ronden hun taakstraf alsnog af.

### **Ontwikkelingen in de toepassing van taakstraffen**

Door het huidige onderzoek te vergelijken met het onderzoek, dat is verricht in de periode dat de alternatieve sancties op experimentele basis werden toegepast, is het mogelijk enkele ontwikkelingen te schetsen die zich de afgelopen tien jaar hebben voorgedaan. Ten eerste is de samenstelling van de groep taakgestraften veranderd. De gemiddelde leeftijd is met een jaar gedaald. Het aantal meisjes en allochtonen is beduidend toegenomen: in Amsterdam is zelfs meer dan de helft van de taakgestraften van niet-Nederlandse origine. Ook in de aard van de gepleegde delicten waarvoor een taakstraf opgelegd wordt, heeft zich een verschuiving voorgedaan. Nog steeds is diefstal in vereniging en/of met braak de grootste categorie, maar er komen in vergelijking met tien jaar geleden meer plegers van diefstal met geweld (voornamelijk straatroof) onder de taakgestraften voor. Deze stijging is wellicht een gevolg van een ruimere toepassing van de taakstraf, van het combineren van een vrijheidsbeneming (voorlopige hechtenis) met een taakstraf en van de toename van het aantal diefstallen met geweld onder jongeren. De gemiddelde zwaarte van de delicten waarvoor een taakstraf wordt opgelegd, lijkt niet te zijn veranderd.

Tenslotte worden in het huidige onderzoek meer taakstraffen opgelegd aan first-offenders en jongeren met slechts één eerder justitiecontact en is de periode tussen het plegen van het delict en de aanvang van de taakstraf toegenomen: tien jaar geleden is 86% van de jongeren binnen een jaar aan de taakstraf begonnen, tegen 66% in het huidige onderzoek. Welke betekenis bovengenoemde ontwikkelingen hebben en welke conclusies hieraan verbonden kunnen worden voor de totale populatie is niet duidelijk, het is namelijk niet bekend in hoeverre deze verschuivingen voor de totale populatie opgaan.

### **Plaats van de taakstraf ten opzichte van andere sancties**

Volgens het uitgangspunt van de Werkgroep-Slagter kan de taakstraf in plaats van alle reeds bestaande traditionele afdoeningen worden toegepast. Het onderzoek laat zien dat er verschillende opinies bestaan over de plaats van de taakstraf ten opzichte van andere afdoeningen. Enkele kinderrechtshouders en officieren zeggen alleen een taakstraf op te leggen wanneer een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt overwogen. Anderen zeggen een opbouwende reeks te hanteren. Uit de ernstscores blijkt dat een taakstraf opgelegd door de officier dicht bij de onvoorwaardelijke boete ligt: dit zou erop kunnen duiden dat een taakstraf opgelegd door de officier in de plaats is gekomen van een onvoorwaardelijke boete. De taakstraf opgelegd door de kinderrechtshouder is te situeren tussen de voorwaardelijke en de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Dit geeft een indicatie dat de taakstraf binnen het rechtshoudersmodel een deel van de zaken die met een voorwaardelijke vrijheidsstraf en een deel van de zaken die met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf worden afgedaan, vervangt. Een verklaring voor de plaats die de taakstraf ten opzichte van de andere sancties inneemt, is dat de taakstraf een leemte opvult in het stelsel van afdoeningen. De alternatieve sanctie is in eerste instantie ontwikkeld vanuit een behoefte aan 'anders' straffen. Uit verschillende uitlatingen van de geïnterviewden blijkt echter dat 'anders' straffen niet meer alleen de pedagogisch verantwoorde of meer zinvolle invulling van de straf betreft, maar ook de gevoelde zwaarte van de sanctie. De voorwaardelijke vrijheidsstraf wordt te weinig als straf gezien, terwijl de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf teveel negatieve bij-effecten heeft en mede daardoor als te zwaar wordt ervaren. De taakstraf past daar tussen in. Deze sanctie is zwaarder dan de voorwaardelijke vrijheidsstraf en lichter dan de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, maar heeft evenwel een zeer duidelijk strafkarakter.

Naast de beslissing tot het al dan niet opleggen van een taakstraf, moet de omvang van deze sanctie vastgesteld worden. Het wel en niet gebruiken van (verschillende) omrekeningstabellen kan tot verschillende hoogten van taakstraffen leiden en daarmee tot rechtsongelijkheid tussen, maar ook binnen de arrondissementen. Voor een zelfde delict kan een jongere zwaarder of minder zwaar gestraft worden indien de zaak door een andere kinderrechtshouder of in een ander arrondissement zou zijn behandeld. Deze verschillen kunnen ook naar voren komen bij de tenuitvoerlegging in het geval van een mislukte taakstraf. Richtlijnen inzake de toepassing van de taakstraf en een landelijke omrekeningstabel zouden een bijdrage aan de landelijke uniformiteit kunnen leveren. De Werkgroep-De Vries buigt zich momenteel over deze afstemming. Daarnaast is er recentelijk een voorstel van een landelijke omrekeningstabel vanuit de landelijke vergadering van jeugdofficieren van Justitie gedaan.

Rechtsongelijkheid wordt ook teruggevonden in het feit dat landelijke leerstraffen van elkaar kunnen verschillen naar duur, vorm en inhoud. Het kan uitmaken in welk arrondissement de jongere bijvoorbeeld een Training Sociale Vaardigheden krijgt opgelegd. Een meerderheid van de geïnterviewden pleit voor het landelijk gelijk trekken van de leerstraffen.

Ook in het eerdere onderzoek zijn verschillen tussen de arrondissementen geconstateerd in de toepassing van taakstraffen. Deze verschillen zijn een gevolg van de werkwijze die de arrondissementen onafhankelijk van elkaar ten tijde van de experimentele periode hebben ontwikkeld. De verschillen lijken nog steeds te bestaan en wijzen op een structurele vorm van rechtsongelijkheid. Meer landelijke uniformiteit zou rechtsgelijkheid kunnen bevorderen. Uiteraard moet men rekening kunnen houden met individuele verschillen, de hantering van een omrekeningstabel sluit deze mogelijkheid evenwel niet uit.

### **Periode tussen delict en aanvang van de taakstraf**

De respondenten uit de interviews zeggen veel waarde te hechten aan een snelle executie van de taakstraf, zeker bij jeugdigen waar het pedagogische element een belangrijke rol speelt. In dat verband vinden de geïnterviewde kinderrechtshouders en officieren dat het officiersmodel goed werkt: een jongere kan snel aan zijn taakstraf beginnen en hoeft niet eerst een zitting af te wachten. Echter, wanneer de periode tussen het opleggen en de aanvang van de taakstraf wordt bekeken, blijkt het weinig verschil te maken of een taakstraf in het officiersmodel of het rechtshoudersmodel is opgelegd: de periode tussen delict en aanvang bedraagt in het officiersmodel gemiddeld negen maanden, in het rechtshoudersmodel tien maanden. Een reden hiervoor kan bij het (voormalige) driehoeksoverleg liggen: de officier wacht met het voorstellen van een taakstraf totdat dit is besproken in het driehoeksoverleg. Daarnaast verrichten de meeste jongeren hun taakstraf in de schoolvakanties, waardoor er enige tijd overheen kan gaan voordat de jongeren aan hun taakstraf beginnen.



In dit kader past nog een kanttekening: de vergelijking met het eerdere onderzoek wijst uit dat de periode tussen delict en aanvang van de taakstraf is toegenomen; het duurt nu langer voor de jongeren met hun taakstraf beginnen. De reden voor de toename van de periode tussen delict en start van de taakstraf is niet bekend. Wellicht heeft de toename van het totale aantal ingeschreven zaken op het parket invloed op de doorlooptijd.

Ook in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis wordt het snel aan een taakstraf kunnen beginnen als voordeel gezien. Naast andere genoemde voordelen zoals het snel actie kunnen ondernemen bij het mislukken van een taakstraf, het weer naar school kunnen gaan en de mogelijkheid tot begeleiding van de jongere, kan daar nog het volgende aan toegevoegd worden: door de jongeren in het kader van een schorsing hun taakstraf uit te laten voeren, wordt de kans vergroot dat juist die jongeren die ernstiger delicten hebben gepleegd een taakstraf krijgen en wordt de mogelijkheid van vervanging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf door een taakstraf uitgebreid.

### **De groei van het aantal opgelegde taakstraffen**

Het ligt in de verwachting dat het aantal opgelegde taakstraffen nog meer zal groeien. Met uitzondering van 1991, waarin een daling van 4% ten opzichte van 1990 wordt geconstateerd, is het aantal taakstraffen de laatste jaren met zo'n 10% of meer gestegen (21,8% in 1992, 10,7% in 1993 en 9,4% in 1994). Om een groei te kunnen (blijven) realiseren is men afhankelijk van degenen die de jongeren een taakstraf opleggen. De geïnterviewde kinderrechters en officieren zeggen al te streven naar het zoveel mogelijk opleggen van een taakstraf, volgens hen is het aanbod niet groter. Hier kunnen echter wel wat kanttekeningen bij geplaatst worden. Wanneer een kinderrechter zegt alleen een taakstraf op te leggen ter vervanging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, zullen jongeren die in aanmerking komen voor een boete per definitie geen taakstraf opgelegd krijgen. Ook in het kader van de opbouwende reeks zal een groep jongeren uitgesloten worden van een taakstraf: wanneer een jongere een taakstraf heeft verricht, zal hij de volgende keer misschien nog een taakstraf uit mogen voeren, maar daarna volgt de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Dat zou inhouden dat de jongere vervolgens nooit meer een taakstraf krijgt en er bij nieuwe, even ernstige, zaken elke keer een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd.

Een verdere groei van het aantal taakstraffen betekent meer werk voor de Bureaus Taakstraffen, terwijl volgens de coördinatoren de werkdruk op de bureaus de laatste jaren al flink is toegenomen. De constatering dat het redelijk is gesteld met de taakstraffen voor minderjarigen en dat alle jongeren geplaatst kunnen worden, dient hier enigszins gerelativeerd te worden. Uit het onderzoek komen verscheidene knelpunten naar voren, die door de coördinatoren als ernstig worden ervaren en die bij een verdere groei nog nijpender kunnen worden. Een mogelijke, niet onomstreden, oplossing gesuggereerd door enkele coördinatoren, is een uitbreiding van het aantal werkprojectplaatsen door het benaderen van commerciële instellingen. Een andere, ook omstreden, oplossing is het verwezenlijken van groepsprojecten. Voor het overige ligt de oplossing op het financiële vlak: meer financiële armslag kan meer formatieplaatsen binnen de strafunit betekenen, alsmede meer trainers voor de leerstraffen en, indien gewenst, werkmeesters voor groepsprojecten.

Tenslotte moet men zich afvragen of een groei van 10% wel wenselijk is. Het realiseren van deze groei kan gepaard gaan met 'net-widening': het opleggen van taakstraffen voor feiten, die nu nog zonder sanctie of met een 'lichtere' sanctie worden afgedaan, ofwel zwaarder straffen. Landelijke cijfers wijzen uit dat er een toename is van de korte taakstraffen (tot 40 uur), wellicht voor een deel bestaand uit zeer korte taakstraffen van tien tot twaalf uur die volgens de coördinatoren steeds vaker worden opgelegd.

Ook de consequentie met betrekking tot de plaatsing van de jongeren moet in ogenschouw worden genomen. Niet alleen de kwantiteit, ook de kwaliteit is belangrijk. Men moet voorkomen dat het überhaupt kunnen vinden van een projectplaats het belangrijkste criterium bij plaatsing wordt. De mate van geschiktheid van een project voor een individuele jeugdige mag niet uit het oog worden verloren, want deze individuele benadering is nu net één van de aspecten waarop de taakstraf zich onderscheidt van de overige afdoeningen.