

Samenvatting

Inleiding

Sinds 1 september 1995 kent ons land een nieuw jeugdstrafrecht. Dit onderzoeksrapport gaat over de ervaringen met het herziene jeugdstrafrecht in de praktijk.

De belangrijkste wijzigingen in het *materiële jeugdstrafrecht* zijn:

- De bestaande vrijheidsstraffen arrest- en tuchtschoolstraf zijn in de nieuwe wetgeving vervangen door één sanctie: de jeugddetentie.
- De maximale vrijheidsstraf – voorheen zes maanden – is verhoogd naar twaalf maanden voor twaalf- tot en met vijftienjarigen en naar vierentwintig maanden voor zestien- en zeventienjarigen.
- De maximale hoogte van de geldboete is vertienvoudigd, van vijfhonderd naar vijfduizend gulden.
- De strafrechtelijke maatregel OTS (ondertoezichtstelling) is afgeschaft en de strafrechtelijke maatregelen jeugd-TBR (terbeschikkingstelling van de regering) en PIBB (plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling) zijn vervangen door de maatregel ‘plaatsing in een inrichting voor jeugdigen’, gewoonlijk PIJ-maatregel genoemd.
- De alternatieve sancties (taakstraffen) en de Halt-afdoening hebben een wettelijke basis gekregen.

De belangrijkste wijzigingen in het *formele jeugdstrafrecht* hebben te maken met de rol en positie van de kinderrechter en de officier van justitie. De kinderrechter had in het oude jeugdstraf(proces)recht een allesoverheersende invloed. Hij was degene die besliste over onder andere de vraag of een minderjarige in voorlopige hechtenis ging en bleef, en of er een gerechtelijk vooronderzoek (GVO) zou worden geopend. Zelfs moest de officier van justitie de kinderrechter om toestemming vragen als hij een strafzaak tegen een jeugdige wilde seponeren. Ook op de terechtzitting had de kinderrechter zeer veel invloed. Hij kon bijvoorbeeld zelfstandig beslissen een straf op te leggen, ook als de officier van justitie dat niet had geëist. Met de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving heeft de kinderrechter een deel van zijn machtspositie moeten afstaan aan de jeugdofficier van justitie. Tegelijkertijd is het zogenoemde driehoeksoverleg afgeschaft. In dat overleg werden individuele strafzaken besproken door de kinderrechter, officier van justitie en Raad voor de Kinderbescherming.

Onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek is: wat zijn de gevolgen van de herziening van het strafrecht voor jeugdigen in de praktijk? Deze vraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Wat zijn in de praktijk de gevolgen van de materiële wijzigingen in het jeugdstrafrecht?
- 2 Wat zijn in de praktijk de gevolgen van de formele wijzigingen in het jeugdstrafrecht?
- 3 Hoe wordt de nieuwe wetgeving – zowel in materiële als formele zin – door ‘het veld’ in de praktijk ervaren?
- 4 In hoeverre zijn de met de wetswijziging beoogde doelen in de praktijk bereikt?

Methode van onderzoek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn twee wegen bewandeld:

(1) er zijn interviews afgenomen bij instanties/functionarissen uit de jeugdstrafrechtpraktijk, en (2) er is cijfermateriaal geanalyseerd over de afdoening van strafzaken.

De interviews vonden plaats in zes arrondissementen, te weten: Amsterdam, Leeuwarden, Utrecht, Arnhem, Roermond en Dordrecht. In elk van deze zes arrondissementen zijn de volgende instanties c.q. functionarissen geïnterviewd: kinderrecht, openbaar ministerie, politie (jeugdzaken), Raad voor de Kinderbescherming, jeugdreclassering, bureau Halt en de advocatuur. Daarnaast zijn interviews gehouden in zes justitiële opvang- en/of behandelinrichtingen¹. In totaal zijn 46 interviews gerealiseerd. Het cijfermateriaal werd betrokken van het CBS, diverse onderdelen van Justitie en Halt Nederland.

Wijzigingen in het materiële jeugdstrafrecht

Straffen: jeugddetentie, geldboete en alternatieve sancties

Het feit dat de maximaal mogelijke duur van de vrijheidsstraf (de jeugddetentie) is verhoogd en de maximale geldboete eveneens verhoogd is, heeft er niet toe geleid dat die maxima in de praktijk veel gebruikt worden. Wel is sinds de wettelijke vastlegging het aantal opgelegde taakstraffen aanzienlijk toegenomen. Over het algemeen staat men positief tegenover taakstraffen maar er klinken ook kritische geluiden. Zo blijken niet overal dezelfde omrekeningstabellen gehanteerd te worden, waardoor de uniformiteit in het aantal opgelegde uren soms ver te zoeken is. Het feit dat bij het mislukken van een taakstraf jongeren herkansing op herkansing zouden

¹ Justitiële inrichtingen hebben in principe een landelijke functie, waardoor niet kon worden aangesloten bij de reeds gemaakte selectie van arrondissementen.

krijgen, brengt bovendien de geloofwaardigheid van de taakstraf in gevaar. Een laatste punt van kritiek betreft het feit dat taakstraffen formeel niet in combinatie met een hoofdstraf kunnen worden opgelegd.² In de praktijk wordt deze combinatie overal gewoon toegepast. In één arrondissement wordt de taakstraf tevens opgelegd als bijzondere voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis, wat wettelijk gezien evenmin mogelijk is. In sommige gevallen kunnen bepaalde intensieve leerprojecten niet opgelegd worden omdat na aftrek van het aantal uren dat in voorarrest is doorgebracht, te weinig uren overblijven. In de praktijk blijkt dit op uiteenlopende wijzen te worden geregeld.

Maatregelen: plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ)

De behandelmaatregelen jeugd-TBR (terbeschikkingstelling) en PIBB (plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling) zijn vervangen door de PIJ-maatregel. De PIJ-maatregel richt zich op heropvoeding en behandeling van de betrokkene.

Hoewel veel geïnterviewden van mening zijn dat de PIJ-maatregel op zich voldoende mogelijkheden biedt blijken zich in de praktijk de nodige problemen voor te doen. Ten eerste is niet iedereen ervan overtuigd dat de PIJ-maatregel geschikt is voor alle jongeren. Het aanbod zou onvoldoende gedifferentieerd zijn en sommige jongeren worden beschouwd als 'onbehandelbaar'. Daarnaast zijn er jongeren die weliswaar behandeling nodig hebben, maar niet aan de criteria voor het opleggen van een PIJ-maatregel voldoen. In die gevallen is er vaak geen ander alternatief voorhanden dan uit te wijken naar het civiele recht en een OTS met een machtiging voor gesloten plaatsing op te leggen.

Het gebrek aan beschikbare capaciteit in de behandelinrichtingen en de lange wachttijden die mede daarvan het gevolg zijn, vormen een ander probleem. Het duurt daardoor vaak (veel te) lang voordat een PIJ-maatregel ten uitvoer kan worden gelegd. Bovendien zijn de wachttijden ook van invloed op de duur van de behandeling, omdat de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen in eerste instantie voor twee jaar wordt opgelegd. Een deel van die tijd brengt een jongere nu door in een opvanginrichting en tegen de tijd dat hij in een behandelinrichting terecht kan, is soms al een aanzienlijk deel van de beschikbare behandeltime verstreken. Om een behandeling toch te kunnen voltooien, wordt soms verlenging van de PIJ-maatregel aangevraagd.

Een bijkomend gevolg van de wachttijden is het feit dat OTS'ers met een machtiging voor gesloten plaatsing al helemaal niet meer aan bod komen, omdat jongeren met een PIJ-maatregel voorrang krijgen. De consequentie hiervan is dat deze jongeren bij

² Dit is inmiddels veranderd als gevolg van de wijziging van de wetgeving inzake taakstraffen, die sinds 1 februari 2001 van kracht is.

de minste of geringste aanleiding een PIJ-maatregel krijgen opgelegd, om ze maar geplaatst te krijgen.

Bij de geïnterviewden bestaat de indruk dat er sinds 1995 een toename is van het aantal PIJ-maatregelen dat wordt opgelegd. De beschikbare cijfers bevestigen dit beeld.

Halt

Het aantal Halt-verwijzingen is de afgelopen jaren sterk toegenomen, hetgeen in belangrijke mate veroorzaakt lijkt te worden door de groei van het aantal Halt-bureaus, een gewijzigd optreden door politie en justitie en een uitbreiding van Halt-waardige feiten. Hoewel sommige respondenten Halt als een welkome aanvulling op de bestaande afdoeningsmogelijkheden beschouwen, vragen anderen zich af of de rechtszekerheid van jongeren bij een Halt-afdoening wel voldoende is gewaarborgd. In de praktijk lijken bovendien steeds meer feiten naar Halt te worden verwezen die niet als Halt-waardig worden gekwalificeerd. Hoewel dit altijd in overleg met het OM gebeurt, is het vanuit het oogpunt van rechtswaarborgen toch een punt van zorg.

Wijzigingen in het formele jeugdstrafrecht

Kinderrechter

In de diverse arrondissementen blijkt de functie van kinderrechter op verschillende wijzen vorm te hebben gekregen. Drie van de zes onderzochte arrondissementen hebben gespecialiseerde kinderrechters die uitsluitend jeugdzaken doen. In de andere drie arrondissementen vervullen 'gewone' rechters de functie van kinderrechter; zij handelen een deel van hun tijd jeugdzaken af.

De wetswijziging heeft gevolgen voor de diverse verantwoordelijkheden die voorheen bij de kinderrechter lagen. Het instellen van een GVO, beslissen over de voorlopige hechtenis, deel uitmaken van de raadkamer en de voorbereiding van zaken zijn over het algemeen in handen van verschillende rechters gelegd. De kinderrechter zou daardoor een onafhankelijker, afstandelijker en neutralere positie moeten hebben omdat verschillende personen zich met een zaak bemoeien. De keerzijde is dat de betrokkenheid van de kinderrechter bij een jeugdige geringer zou zijn.

Officier van justitie

In de kleinere onderzochte arrondissementen wordt de functie van jeugdofficier door één persoon of door twee half-timers opgevuld. In de grotere arrondissementen zijn meerdere jeugdofficieren werkzaam. Deze doen jeugdzaken naast andere zaken en doorgaans is een van hen tevens belast met coördinatie en jeugdbeleid.

Met het wijzigen van de positie van de kinderrechter is ook de positie van de officier van justitie veranderd. De spilfunctie die de kinderrechter voorheen vervulde, is verschoven naar de officier van justitie. In de plaats van het vroegere driehoeksoverleg is een ander overleg gekomen waar in elk geval de Raad voor de Kinderbescherming en het OM aan deelnemen en soms ook nog de kinderrechter, de politie en andere betrokken instanties.

Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming voert de regie in strafzaken tegen minderjarigen en geeft daaraan invulling door zicht te houden op het verloop van alle individuele gevallen waarin de politie een minderjarige bij de Raad heeft gemeld in verband met het opmaken van proces-verbaal. De Raad streeft er in alle gevallen naar om over individuele gevallen een rapport op te stellen voor de justitiële autoriteiten. Als gevolg van capaciteitsgebrek en miscommunicatie lukt dat niet altijd. Aan de rapporten van de Raad wordt serieus aandacht geschonken door de betrokken officieren en rechters. Verder consulteert de officier van justitie de Raad over het al dan niet instellen van vervolging.

Een andere taak van de Raad is het coördineren van de tenuitvoerlegging van taakstraffen.

Sinds de wijziging van het jeugdstrafrecht zijn de rol en positie van de Raad veranderd, zo ervaart een meerderheid van de geïnterviewden. De voornaamste verandering lijkt te zijn dat de Raad nu de regie voert in het strafrechtelijk traject in individuele strafzaken. In werkelijkheid is dat niet zozeer het gevolg van het gewijzigde jeugdstrafrecht alswel van het advies van de commissie-Van Montfrans.

Jeugdreclassering

De jeugdreclassering 'in smalle zin' biedt een zogenoemde pedagogische interventie in een strafrechtelijke omgeving. De begeleiding door de jeugdreclassering kan al dan niet op vrijwillige basis plaatsvinden in diverse fasen van strafvervolging, tenuitvoerlegging, of direct daarop volgend. Een belangrijk punt dat uit het onderzoek naar voren kwam, is dat de rolverdeling tussen de Raad voor de Kinderbescherming en de 'jeugdreclassering in smalle zin' in de praktijk lang niet altijd duidelijk blijkt te zijn, ook voor de betrokken medewerkers zelf niet.

Advocatuur

Over het algemeen blijkt er in de onderzochte arrondissementen niet of nauwelijks sprake te zijn van advocaten die in jeugdzaken zijn gespecialiseerd. Een van de geïnterviewde advocaten stelt dat het eigenlijk onmogelijk is om in jeugdzaken gespecialiseerd te zijn omdat 'de spoeling heel dun is'. De jeugdzaken worden over heel veel advocaten verdeeld. Over de kwaliteit van de advocaten die zich met jeugdzaken bezighouden, geeft het onderzoek een zeer gevarieerd beeld. Een groot

deel van de geïnterviewden geeft aan dat de kwaliteit van de ‘jeugdadvocaten’ zeer wisselend is. Er zijn goede en er zijn slechte. Een paar geïnterviewden menen dat de kwaliteit van de jeugdadvocaten goed is. Een veel groter aantal heeft ‘geen al te hoge pet op van de jeugdadvocaten’, zoals een van hen het uitdrukt.

Doelen van de herziening, pedagogisch karakter en strafklimaat

In het onderzoek is verder nog aandacht besteed aan de vraag in hoeverre de met de nieuwe wetgeving beoogde doelen zijn bereikt. Mede in dat licht is ook aandacht besteed aan de vraag in hoeverre het pedagogisch karakter van het jeugdstrafrecht onder de wijzigingen behouden is gebleven en aan de vraag of het strafklimaat als gevolg van de nieuwe wetgeving harder en grimmiger zou zijn geworden.

Doelen

Met de herziening van het jeugdstrafrecht stonden de wetgever enkele doelen voor ogen:

- de rechtspositie van de minderjarige meer in overeenstemming brengen met die van de volwassene;
- een algemene vereenvoudiging van het jeugdstrafrecht;
- een modernisering van het jeugdstrafrecht.

Een expliciete uitwerking van deze doelstellingen heeft de wetgever achterwege gelaten. Daardoor is niet precies duidelijk wat onder ‘vereenvoudiging’ en ‘modernisering’ moet worden verstaan en kunnen deze begrippen door iedereen verschillend worden uitgelegd.

Een ruime meerderheid van de geïnterviewden meent dat de rechtspositie van de jeugdige in het nieuwe jeugdstrafrecht inderdaad meer in overeenstemming is met die van de volwassene. Onder de nieuwe regelgeving wordt meer rekening gehouden met de handelingsbekwaamheid van de jongeren zelf (zij kunnen nu bijvoorbeeld zelf bezwaar tegen de dagvaarding aantekenen, hoger beroep instellen of een verzoek om hulp bij de Raad indienen). Ook zouden jongeren nu meer worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden en kan er met het nieuwe jeugdstrafrecht strenger worden opgetreden. De verandering in de rollen van het OM en de kinderrechter zouden volgens sommigen ook hebben bijgedragen aan een gelijkwaardiger rechtspositie.

In de praktijk zou echter niet altijd iets te merken zijn van die gelijkwaardiger rechtspositie omdat jongeren zelf onvoldoende op de hoogte zijn van hun eigen rechtspositie en daarmee van hun mogelijkheden. Verder zou betwijfeld kunnen worden in hoeverre het belang van de jongere zelf gediend is met de veranderde rechtspositie. Lang niet iedereen ziet de voordelen. ‘De jeugd is juist speciaal en die moet je speciaal behandelen’, zoals een van de geïnterviewden stelde.

De vraag of het nieuwe jeugdstrafrecht 'eenvoudiger' geworden is, levert een diffuus beeld op. Sommige respondenten vinden dat het nieuwe jeugdstrafrecht eenvoudiger is geworden, of althans onderdelen daarvan. De mogelijkheid om meer delicten in de 'voorfase' via OM en Halt af te doen wordt als reden genoemd, evenals het feit dat de pleegdatum criterium is voor het al dan niet toepassen van het jeugdstrafrecht, en het feit dat er nog maar één maatregel bestaat in plaats van de vroegere drie maatregelen. Volgens anderen is het jeugdstrafrecht juist ingewikkelder geworden. Laatstgenoemden vinden het nieuwe jeugdstrafrecht bureaucratischer en klagen over het aantal regels, uitzonderingen en een veelheid aan instanties en functionarissen.

Een ruime meerderheid van de geïnterviewden meent dat het nieuwe jeugdstrafrecht op een aantal punten 'moderner' genoemd kan worden. Men wijst hierbij met name op het feit dat het huidige jeugdstrafrecht meer tegemoet komt aan de behoeften van de maatschappij; deze zou vragen om een serieuze reactie op strafrechtelijke vergrijpen door minderjarigen en om de mogelijkheid van strengere straffen. Ook zou het huidige jeugdstrafrecht meer aansluiten bij de mondigheid van de jongere; deze wordt meer aangesproken op zijn verantwoordelijkheden. Daarnaast lijkt het feit dat de alternatieve sancties en de Halt-afdoening een wettelijke basis hebben gekregen, een belangrijke reden te zijn om van modernisering te spreken.

Pedagogisch karakter

Het jeugdstrafrecht kent van oudsher een opvoedkundige component. Critici vreesden al vóór de inwerkingtreding dat de nieuwe wetgeving het pedagogisch karakter in het gedrang zou brengen. Meer dan de helft van de geïnterviewden meent dat het nieuwe jeugdstrafrecht evenzeer als het oude een pedagogische component kent. De overigen zijn in twee kampen te verdelen: zij die menen dat het nieuwe jeugdstrafrecht veel pedagogischer is dan het oude en zij die de tegengestelde mening zijn toegedaan.

Degenen die vinden dat de pedagogische component is verminderd, voeren daarvoor uiteenlopende redenen aan. Een daarvan is dat in vergelijking met vroeger de kinderrechtter een minder prominente rol speelt en de officier van justitie meer op de voorgrond treedt. De kinderrechtter zou veel meer dan de officier oog hebben voor de sociale omgeving van het kind en de omstandigheden waaronder het feit gepleegd is, terwijl de officier van justitie veel meer naar het feit 'an sich' zou kijken. Anderen wijzen op een sterke verjuridisering van het strafproces tegen minderjarigen. Verder zouden de te lange doorlooptijden en het gebrek aan mensen en middelen in de behandelinrichtingen op gespannen voet staan met de pedagogische component.

Degenen die menen dat het nieuwe jeugdstrafrecht veel pedagogischer is dan het oude voeren hiervoor als redenen aan dat er meer en gevarieerdere leerprojecten

zijn dan in het oude jeugdstrafrecht en dat de alternatieve sancties en de Haltafdoening wettelijk zijn geregeld.

Nieuw jeugdstrafrecht harder en grimmiger?

Van het begin af aan vreesden criticasters dat het nieuwe jeugdstrafrecht harder en grimmiger zou zijn dan het oude. Over deze kwestie geeft het onderzoek een gevarieerd beeld. Volgens meer dan de helft van de geïnterviewden is het nieuwe jeugdstrafrecht niet harder of grimmiger dan het oude. Wel zou het nieuwe jeugdstrafrecht wat zakelijker zijn dan het oude, of iets afstandelijker, wat formeler of wat 'duidelijker' in de zin dat de maatschappelijke normen wat duidelijker worden neergezet. Anderen vinden juist de pedagogische component zo sterk in het jeugdstrafrecht verankerd dat er naar hun idee geen sprake is van verharding of grimmigheid.

Aan de andere kant is een vrij omvangrijk aantal geïnterviewden – iets minder dan de helft – van mening dat het nieuwe jeugdstrafrecht wel degelijk harder en grimmiger is geworden. De verharding van het jeugdstrafrecht zou volgens veel van deze respondenten samenhangen met het harder en gewelddadiger worden van de criminaliteit en niet eens zozeer een gevolg zijn van de nieuwe wetgeving maar van de ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit.

Uit de cijfers wordt overigens niet duidelijk of er harder gestraft wordt of niet. Aan de ene kant is het aantal jongeren dat voor de rechter moet verschijnen, toegenomen. Aan de andere kant wijzen andere gegevens juist op het tegenovergestelde. Het aantal opgelegde – geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijke – vrijheidsstraffen is niet gestegen sinds de invoering van het nieuwe jeugdstrafrecht. Het aantal opgelegde geldboetes vertoont een sterke daling. Het aantal opgelegde maatregelen laat wel een stijging zien, maar daarbij moet in aanmerking genomen worden dat die voor een deel – waarvan de omvang niet bekend is – worden veroorzaakt door OTS'ers die op oneigenlijke gronden een PIJ opgelegd hebben gekregen, en door jongeren van wie de PIJ noodzakelijkerwijs verlengd moest worden aangezien er onvoldoende behandeltime over was als gevolg van het wachten op een PIJ-plaatsing. Het aantal taakstraffen daarentegen vertoont een sterke toename. De door het openbaar ministerie uitgevaardigde beleidslijn om minderjarigen volgens het beginsel 'Taakstraf, tenzij ...' te bejegenen, heeft blijkbaar zeer brede navolging gevonden. Het ziet er naar uit dat dit geldt voor alle modaliteiten van de taakstraf, dat wil zeggen voor zowel door de rechter als door de officier van justitie opgelegde varianten, en voor zowel de leer- als de werkvariant. Voorzichtigheid is echter op zijn plaats vanwege de gebrekkige kwaliteit van het beschikbare cijfermateriaal.

Tot slot

Wat heeft deze evaluatie van de herziening van het jeugdstrafrecht ons nu per saldo geleerd? Bekijken we de materiële wijzigingen in het jeugdstrafrecht dan lijkt het er al met al op dat het aanbod van straffen en maatregelen voldoende gedifferentieerd is om een passende strafrechtelijke reactie te kunnen doen volgen op regelovertrekend gedrag. In sommige gevallen echter is het aanbod kennelijk nog niet voldoende gedifferentieerd en ervaart de praktijk een aantal knelpunten. Het onderzoek heeft aan het licht gebracht dat deze ‘opgelost’ worden door een aantal – officieel niet mogelijke – varianten op de bestaande regelgeving toe te passen. We bespreken kort de meest opvallende knelpunten en ‘oplossingen’.

- De combinatie van een hoofdstraf met een taakstraf is volgens het herziene jeugdstrafrecht niet mogelijk. Desondanks wordt deze combinatie in alle onderzochte arrondissementen veelvuldig toegepast.
- In een van de onderzochte arrondissementen worden alternatieve sancties opgelegd als bijzondere voorwaarde in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis. Dit is een reactie op de lange doorlooptijden. De reden hiervan is dat men de jongere direct wil straffen met een pedagogisch georiënteerde sanctie, vanuit de verwachting dat deze hoogstwaarschijnlijk geen effect meer zou sorteren indien deze pas veel later – op de zitting – zou worden opgelegd. De wet voorziet echter helemaal niet in deze mogelijkheid.
- Waar een civiele OTS met een machtiging tot gesloten plaatsing geïndiceerd is, wordt regelmatig een PIJ-maatregel opgelegd teneinde eerder voor plaatsing in aanmerking te komen (beide categorieën minderjarigen zijn namelijk op dezelfde inrichtingen aangewezen).
- Een ander knelpunt is de ‘urenaftrek’ bij leerprojecten. Door de aftrek van de tijd die is doorgebracht in verzekering en voorlopige hechtenis kan een ontoereikend uren aantal overblijven om een bepaald project te volbrengen. Zo’n project kent namelijk een afgerond programma en een vaste looptijd. In de praktijk blijken er allerlei creatieve, meer en minder wettelijk toegestane uitwegen uit dit probleem te worden gezocht die er allemaal op neer komen dat een hoger aantal uren tenuitvoer wordt gelegd dan formeel op zijn plaats zou zijn.
- Regelmatig wordt de hand gelicht met de bestaande criteria voor de verwijzing van zaken naar Halt.

De hierboven geschetste ‘oplossingen’ zullen op een bepaalde manier soelaas bieden bij ervaren leemtes in de wet. Ze komen voort uit de beste bedoelingen ten aanzien van de betrokken jongeren. Men past de combinatie van alternatieve sanctie en hoofdstraf toe teneinde de duur van de detentiestraf te beperken en de betrokken jongere een pedagogisch verantwoord alternatief te bieden. De in één arrondisse-

ment toegepaste alternatieve sanctie in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis dient ertoe om sneller op een adequate manier te reageren. Snelheid – in dit geval ten aanzien van behandeling – is eveneens het motief in die gevallen waarin wordt uitgeweken naar een PIJ-maatregel (in plaats een OTS met machtiging tot gesloten plaatsing). De creatieve ‘oplossingen’ ten aanzien van het probleem van de urenaf trek bij leerprojecten dienen ertoe de jongere alsnog de noodzakelijke training en vaardigheden te bieden. Bij de verwijzing naar Halt ligt de nadruk op het bieden van een snelle, op delict en dader afgestemde reactie. In alle geschetste situaties staan pedagogische doelstellingen op de voorgrond.

Desondanks verdienen deze oplossingen niet de voorkeur, vanwege het willekeurige karakter ervan dat voortvloeit uit het ontbreken van een wettelijke basis. Bovendien leidt dit mogelijk tot rechtsongelijkheid. Voorzover er nog geen stappen gezet zijn om in deze situatie verandering te brengen, verdient het aanbeveling om regelgeving en praktijk meer met elkaar in overeenstemming te brengen.

Ten aanzien van de combinatie van alternatieve sanctie en hoofdstraf is dit reeds gebeurd door middel van de op 1 februari 2001 in werking getreden Wet taakstraffen. De toepassing van alternatieve sancties als bijzondere voorwaarde in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis, zoals dat in één arrondissement gebeurt, zou om genoemde redenen heroverweging verdienen. Bovendien is deze handelwijze strijdig met de onschuldpresumptie.

Ook voor de gegroeide praktijk om een PIJ-maatregel op te leggen vanuit de gedachte dat een jongere met een civielrechtelijke OTS niet geplaatst kan worden, zal een structurele oplossing gezocht moeten worden.

Ten aanzien van het probleem met de urenaf trek bij leerprojecten lijkt het zinvol na te gaan in hoeverre de interpretatie correct is dat in de aftrekregeling van art. 27 Sr uitsluitend van werkprojecten sprake is. Daarmee zou het ‘urenaf trekprobleem’ bij leerprojecten uit de wereld zijn geholpen. Tevens kan bezien worden of er andere aanpassingen mogelijk zijn. Te denken valt aan zorgvuldiger omgaan met de duur van de voorlopige hechtenis en eventueel aan het verkorten van leerprojecten, waar in de praktijk reeds enkele voorbeelden van bestaan. Op dit moment zouden sommige leerprojecten per arrondissement een verschillend aantal uren kennen, dus met een verkorting – en daarmee gelijktrekking – worden twee vliegen in één klap geslagen.

Wat Halt betreft zou strikt de hand gehouden moeten worden aan de huidige verwijscriteria, ofwel zou de wettelijke regeling moeten worden aangepast. Gezien het landelijk overleg dat hierover gaande is, ligt de laatste optie voor de hand. Hierbij moet echter niet uit het oog worden verloren dat een Halt-afdoening een

voorwaardelijk politieseptol betreft, en de naar Halt te verwijzen feiten daar qua ernst mee in overeenstemming behoren te zijn.

Naast deze uit de regelgeving voortvloeiende knelpunten, ziet de praktijk zich geconfronteerd met een aantal problemen in de uitvoering.

- Een steeds terugkerend punt van zorg – zo niet een bron van ergernis voor velen – vormen de te lange doorlooptijden. De invloed hiervan is vrijwel in de hele strafrechtsketen merkbaar. Het komt voor dat een minderjarige verdachte pas na twaalf maanden voor de kinderrechtter moet voorkomen. Vervolgens laat de tenuitvoerlegging van straf of maatregel ook weer maanden op zich wachten, met alle consequenties vandien. Betreft dit bijvoorbeeld een PIJ-maatregel dan blijft er onvoldoende behandeltijd over na aftrek van de wachttijd in een opvanginrichting en is een verlenging van de PIJ-maatregel nodig om de behandeling te kunnen voltooien. Hierdoor wordt oneigenlijk gebruik gemaakt van de verlengingsmogelijkheid en moet de jongere langer ‘zitten’ dan nodig is.
- Er is sprake van een capaciteitsprobleem in de inrichtingen (zie ook het voorgaande gedachtenstreepje). Dit geldt met name voor de behandelinrichtingen, maar ook voor de opvanginrichtingen. De wachttijden die hiervan het gevolg zijn, veroorzaken tevens een verlenging van de doorlooptijden (vicieuze cirkel).
- Bij mislukking van de uitvoering van een alternatieve sanctie zouden jongeren te vaak een nieuwe kans krijgen, waarmee de geloofwaardigheid van deze afdoening in het geding komt.
- De verschillende arrondissementen hanteren in de praktijk geen uniforme criteria voor de omrekening van de tijdsduur van de vrijheidsstraf naar het aantal uren leerproject. Voor een en hetzelfde leerproject worden in het ene arrondissement meer uren gerekend dan in het andere.

De oplossing van deze punten moet gezocht worden in het verhelpen van de capaciteitsproblematiek en de daarmee verbonden te lange doorlooptijden. Voorts moet een eenduidig landelijk beleid gevoerd worden ten aanzien van het optreden na het mislukken van alternatieve sancties en zijn eenduidige afspraken nodig omtrent de duur van bepaalde leerprojecten en de omrekening van de duur van een vrijheidsstraf naar een taakstraf. Voor het realiseren alsmede het bewaken van deze punten is een taak weggelegd voor het openbaar ministerie.

Naast de materiële kant van het jeugdstrafrecht zijn in dit onderzoek de formele wijzigingen van het jeugdstrafrecht de revue gepasseerd.

- De opvallendste formele wijziging in het nieuwe jeugdstrafrecht betreft de positie van de kinderrechtter. De spilfunctie die deze vroeger vervulde is nu grotendeels opgeschoven naar de officier van justitie. De Raad voor de Kinder-

bescherming heeft hierbij een regiefunctie toebedeeld gekregen. Veel van de geïnterviewden, inclusief de kinderrechters zelf, blijken zich te kunnen vinden in de gewijzigde rollen. Velen beschouwen het als positief dat de kinderrechter nu meer een toetsende dan een sturende rol heeft en een wat afstandelijker positie in het strafproces inneemt.

- De afstemming van werkzaamheden van de jeugdreclassering en de Raad voor de Kinderbescherming blijkt in de praktijk niet altijd even helder te zijn. De Raad zou de regie moeten voeren terwijl de jeugdreclassering de uitvoering voor haar rekening zou moeten nemen. Dit stuit op allerlei irritaties en praktische problemen. Sommigen ervaren de situatie als ‘twee kapiteins op één schip’. Hoe dan ook dienen deze problemen zo snel mogelijk de wereld uit geholpen te worden.

In hoeverre de wijzigingen in het jeugdstrafrecht geleid hebben tot een harder en grimmiger strafklimaat is een andere kwestie waar het onderzoek licht op werpt. Waar in het verleden in ernstiger zaken nog regelmatig werd uitgeweken naar het strafrecht voor volwassenen vanwege de binnen het volwassenenstrafrecht mogelijke strengere straffen in vergelijking met het oude jeugdstrafrecht, behoort dat steeds meer tot de uitzonderingen. Verwacht zou kunnen worden dat nu dan wel gebruik gemaakt zou worden van de mogelijkheden die het nieuwe jeugdstrafrecht biedt om strenger te straffen. De beschikbare cijfers wijzen er echter niet op dat zulks gebeurt. Voorzichtigheid is echter op zijn plaats want de beschikbare cijfers zijn erg onvolledig.

Een interessante toevoeging hierbij is dat voorzover er al sprake zou zijn van strengere straffen, dit niet een gevolg is van de nieuwe wetgeving maar van een verharding van de jeugdcriminaliteit, aldus een aantal geïnterviewden. De gepleegde delicten zouden ernstiger zijn en de strafrechtelijke reactie zou navenant zijn. Tegelijkertijd zou de strafrechtelijke reactie weer zijn aangepast aan een vermeende afgenomen maatschappelijke tolerantie ten aanzien van regelovertredend gedrag.

In dit onderzoek is eveneens aan de orde gekomen in hoeverre het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht onder de wetwijziging in stand gebleven is. Het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht kent vele aspecten. Afhankelijk van welk aspect in ogenschouw genomen wordt, komt het als meer of minder pedagogisch uit de bus. Met zekerheid kan in elk geval gesteld worden dat de nieuwe wetgeving – evenzeer als de voorgaande – tal van randvoorwaarden biedt voor een strafrechtelijke bejegening van minderjarigen met inachtneming van allerlei pedagogische noties.