

Het OM en Van Montfrans

Een inventarisatie door de Werkgroep De Vries
van taken en activiteiten van het OM inzake
jeugdcriminaliteit

A.A.M. Essers
P.H. van der Laan

februari 1995



Wetenschappelijk
Onderzoek- en
Documentatiecentrum

Het OM en Van Montfrans

In maart 1994 bracht de Commissie Jeugdcriminaliteit (Commissie Van Montfrans) een advies uit over de aanpak van de jeugdcriminaliteit. In opdracht van het College van Procureurs-Generaal worden de voorstellen van de commissie voor zover die het OM regarderen door een OM-werkgroep onder leiding van de Amsterdamse Advocaat-Generaal De Vries bestudeerd op mogelijkheden voor implementatie.

De werkgroep heeft besloten daartoe onder meer een inventarisatie te houden in alle 19 arrondissementen teneinde een actueel beeld te krijgen van de taken en activiteiten van het OM inzake jeugdcriminaliteit. Op verzoek van de werkgroep heeft het WODC enige ondersteuning geboden bij deze inventarisatie enige ondersteuning, met name bij de opzet van de te hanteren vragenlijst alsmede bij de verwerking ervan.

De vragenlijst is medio december '94 naar alle arrondissementen verzonden. Eind januari waren alle vragenlijsten geretourneerd. Deze 100% respons mag opmerkelijk worden genoemd en is ongetwijfeld mede te danken aan de vasthoudendheid waarmee dhr. T.L. Que, medewerker Parket PG Amsterdam, deze inventarisatie heeft begeleid.

In deze notitie worden enkele in het oog springende uitkomsten van deze inventarisatie gepresenteerd. Daarbij wordt grotendeels de indeling van de vragenlijst aangehouden. Achtereenvolgens komen aan de orde *afdoeningsbeleid en -praktijk, taakstraffen, samenwerkingsverbanden/projecten/experimenten, knelpunten en cliënt-volgsysteem*.¹ Waar mogelijk wordt onderscheid gemaakt naar verschillende leeftijdscategorieën: kinderen beneden de 12 jaar, jeugdigen van 12 t/m 17 jaar en jong-volwassenen van 18 t/m 24 jaar.

1 Afdoeningsbeleid en -praktijk

De bemoeienis van het OM met 'strafzaken' van kinderen jonger dan 12 jaar is gering. Beleidsmatig is de aandacht voor deze leeftijdscategorie zo goed als afwezig. Incidenteel gebeurt er wel wat, maar van een toenemende belangstelling lijkt geen sprake. Voor de 12- t/m 17-jarigen is het beeld anders. Er is sprake van een specifieke beleidsmatige aandacht voor deze leeftijdsgroep. De aanpak is op sommige punten gedetailleerd uitgewerkt. Er zijn overigens wel bepaalde verschillen tussen arrondissementen. Aparte beleidsmatige aandacht voor jong-volwassenen van 18 tot 25 jaar is er daarentegen niet of nauwelijks. In sommige arrondissementen zijn wel jeugdofficieren die ook zaken van jong-volwassene behandelen, maar een aparte aanpak wordt, op enkele incidentele projecten na, niet gevolgd.

¹ De in de vragenlijst gevraagde gegevens inzake aantallen misdrijven en afdoeningen in elk arrondissement zijn niet in de notitie verwerkt.

1.1 *Kinderen jonger dan 12 jaar*

De bemoeienis van het OM met 'strafzaken' van kinderen jonger dan 12 jaar is beperkt. Of en in welke mate zulke jonge kinderen vanwege het plegen van strafbare feiten in aanraking komen met de politie onttrekt zich veelal aan het zicht van het OM. Als er al door de politie een proces-verbaal wordt opgemaakt, dan wordt de zaak door het OM gewoonlijk geseponeerd (niet ontvankelijk).

Zaken worden wel door de politie aan de Raad voor de kindbescherming gemeld. In het arrondissement Leeuwarden gebeurt dit in principe met alle zaken door middel van het *Meldingsformulier Misdrijf Minderjarigen*, hoewel niet duidelijk is of werkelijk alle 'strafzaken' van kinderen jonger dan 12 worden gemeld. In de andere arrondissementen worden vooral zaken aan de Raad voor de kindbescherming gemeld, waarvan de politie vermoedt dat er meer aan de hand is (bijv. psycho-sociale problematiek) en een raadsonderzoek misschien wenselijk is. In enkele arrondissementen lopen zulke meldingen overigens *via* het OM.

Aangenomen mag worden dat de meeste zaken door de politie zelf worden afgedaan, vermoedelijk met een standje. In hoeverre hierbij altijd de ouders aanwezig zijn is niet duidelijk. Evenmin is bekend in hoeverre bij jonge kinderen ook schaderegelingen worden getroffen.

In uitzonderlijke gevallen, bijv. groepsdelicten, verwijst de politie kinderen wel naar Halt, maar alleen in overleg met het OM en na toestemming van de ouders.²

Van enigerlei systematische registratie lijkt geen sprake. Zeker niet bij het OM, alhoewel een enkel arrondissement op deze mogelijkheid studeert. Mogelijk wordt wel geregistreerd door de politie (BPS, of aparte registratie door Jeugd- en Zedenpolitie), maar niet in HKS (ondergrens is 12 jaar en alleen in geval van proces-verbaal). De Raad voor de kindbescherming registreert wel, maar niet zozeer op strafzaken. Indien de politie een kind jonger dan 12 jaar aanmeldt bij de Raad voor de kindbescherming, omdat het een strafbaar feit heeft gepleegd, dan zal de Raad zo'n zaak als opvoedingszaak (klachtzaak) registreren en niet als strafzaak. De uitzondering hierop is mogelijk het arrondissement Leeuwarden, maar onduidelijk is of werkelijk alle zaken worden gemeld (zie hiervoor).

1.2 *Jeugdigen van 12 t/m 17 jaar*

Waar het gaat om het beleid ten aanzien van deze leeftijdscategorie in het algemeen wijst een groot aantal arrondissementen op het streven zaken sneller af te handelen en op het feit dat kale beleidssepots-zoveel mogelijk worden vermeden. Ook sepots met schriftelijke waarschuwing wordt in een aantal arrondissementen niet meer of slechts mondjesmaat gehanteerd.

Vrijwel alle arrondissementen noemen als buiten-justitiële afhandeling de Halt-afdoening, maar deze dienen onzes inziens toch beschouwd te worden als tenminste semi-justitieel, omdat bij voortijdig afbreken toch een justitiële afdoening volgt. Slechts enkele arrondissementen maken melding van andere buiten-justitiële

2 Sommige arrondissementen spreken van 'op uitdrukkelijk verzoek van de ouders'. Enigszins onduidelijk is of werkelijk Halt bedoeld wordt, of dat de ouders een vorm van justitiële reactie wenselijk achten.

afhandelingsvormen. De projecten die genoemd worden lijken vooral te zijn opgezet voor allochtone jongeren.

Veel arrondissementen kennen specifieke procedures voor de afhandeling van jeugdzaken. Veelal zijn er bepaalde taken voor de secretarissen, daarnaast functioneert in veel arrondissementen de driehoek nog, of zijn er andere overlegvormen ingesteld, waarin bijv. de jeugdreclassering participeert.

Van een echte voorrangsregeling is slechts zelden sprake (Maastricht, Zwolle en Dordrecht), terwijl sommige arrondissementen wel wijzen op het aparte traject voor jeugdzaken (Roermond, Arnhem, Leeuwarden en Groningen) en ook het streven zaken snel af te doen wordt wel vermeld.

Alle arrondissementen kennen jeugdofficieren. De meeste van hen doen ook commune zaken. Enkele arrondissementen maken tevens melding van secretarissen die in het bijzonder zijn belast met jeugdzaken.

Recidivisten worden strenger aangepakt dan first-offenders. Enkele arrondissementen geven aan dat first-offenders slechts worden gedagvaard in geval van ernstige misdrijven. Recidivisten daarentegen worden vrijwel altijd gedagvaard.

Speciale aandacht binnen het OM voor allochtonen is er in veel arrondissementen niet. Wel wordt door een aantal arrondissementen melding gemaakt van speciale hulpverleningsprojecten voor specifieke etnische groepen. Niet duidelijk is hoe direct de betrokkenheid van het OM bij deze projecten is. Sommige van die projecten zijn incidenteel, andere meer structureel van aard. Etnische achtergrond wordt op het OM niet geregistreerd. Slechts een arrondissement heeft het over een onofficiële registratie.

De aandacht voor slachtoffers van jeugdzaken lijkt conform aan die bij zaken van meerderjarigen. Enkele arrondissementen wijzen op de mogelijkheid jeugdigen naar de cursus Slachtoffer in Beeld te sturen. Schaderegelingen worden getroffen via Halt of in het kader van de Wet Terwee en incidenteel als bijzondere voorwaarde. In een enkel arrondissement bemiddelt de Raad voor de kindbescherming.

Voor het politiesept (reprimande of standje) hanteren arrondissementen eigen richtlijnen, of verwijzen naar de brief van de PG's van 1986. Slechts een enkel arrondissement zegt geen richtlijnen dienaangaande te hanteren. Of bij dergelijke standjes altijd de ouders aanwezig zijn weet men niet. Het wordt wel wenselijk geacht, maar of het altijd gebeurt wordt betwijfeld. Zo weet men ook niet of eventuele schade op de ouders wordt verhaald. Vermoed wordt dat de politie soms bemiddelt.

Alle arrondissementen hanteren eigen of landelijke richtlijnen voor de Halt-afdoening. In geval van een mislukte Halt-afdoening wordt alsnog een proces-verbaal ingestuurd. In een aantal arrondissementen leidt dit altijd tot een dagvaarding.

Halt-afdoeningen worden niet op de parketten geregistreerd. Wel door Halt, maar die registratie is niet overal voor het OM toegankelijk. Hier en daar worden Halt-zaken ook in HKS geregistreerd.

Het OM ontvangt afloopberichten van Halt-afdoeningen en in enkele arrondissement ook aanmeldberichten. Toetsing vindt doorgaans achteraf plaats, in twijfelgevallen wordt vooraf met het OM contact opgenomen. In één arrondissement worden zaken vooraf getoetst.

Indien Halt psycho-sociale problemen signaleert wordt wel contact opgenomen met de Raad voor de kindbescherming, maar of dit altijd en ook overal gebeurt is niet bekend. Dit is iets wat zich grotendeels aan het zicht van het OM onttrekt.

1.3 Jong-volwassenen van 18 t/m 24 jaar

Er lijkt in de meeste arrondissementen geen speciaal beleid te bestaan ten aanzien van jong-volwassenen. Incidenteel wordt er wel eens een 18-plusser naar Halt gestuurd, of zijn er in sommige steden en regio's projecten die individuele trajectbegeleiding nastreven, die ook bedoeld zijn voor jong-volwassenen. Daarnaast is melding gemaakt van het experiment met de Jeugdwerkinrichting, dat speciaal voor deze leeftijdscategorie is bedoeld. Maar in het algemeen geldt: het zijn 'gewoon' meerderjarigen. In enkele arrondissementen was sprake van een jeugdunit waar ook deze leeftijdscategorie onder valt. Hier en daar wordt nagedacht om die structuur weer terug te halen. In een dergelijke situatie behandelt een jeugdofficier ook zaken van jong-volwassenen.

2 Taakstraffen

In vijf arrondissementen worden geen taakstraffen volgens het officiersmodel toegepast; men hanteert uitsluitend het rechtersmodel. Waar wel het officiersmodel wordt toegepast, gebeurt dit alleen voor minderjarigen.

De volgende taakstraffen worden toegepast, hetgeen overigens niet betekent dat alle typen ook overal worden gebruikt: de werkstraf (dienstverlening), de alcoholverkeerscursus, de cursus Slachtoffer in Beeld, de cursus seksuele vorming, de training sociale vaardigheden, het project Preventie Alcohol Delicten, ervaringsleerprojecten (Outward Bound, De Tukker), intensieve dagprogramma's (Kwartaalkursus, CASHBA, DTC), combinaties van cursussen met een werkstraf en diverse ad hoc (groeps)projecten gericht op vandalisme, gokken enz. Een arrondissement noemt de Jeugdwerkinrichting als taakstraf.

De duur van deze taakstraffen varieert van 4 tot meer dan 200. Bij sommige taakstraffen, zoals bijv. de training sociale vaardigheden, wordt voor de omvang een omrekeningstabel gehanteerd. Het kan dan gebeuren dat de training sociale vaardigheden in het ene arrondissement voor 12 of 20 uur staat genoteerd en in het andere voor 30 uur.

In geval van toepassing volgens het officiersmodel gaat het meestal om werkstraffen en hier en daar ook om trainingen sociale vaardigheden. De omvang bij toepassing volgens het officiersmodel is meestal 40 uur, maar er zijn ook arrondissementen die 25 uur, of 60, 75 of zelfs 100 uur als maximum noemen. In één arrondissement hangt de maximum omvang af van de leeftijd van de jeugdige: voor een 14-jarige maximaal 15 uur, voor 15-jarige 25 uur, voor een 16-jarige 30 uur en voor een 17-jarige 40 uur. Taakstraffen worden zelden toegepast in het kader van schorsing voorlopige hechtenis. Dit gebeurt alleen bij de 'zwaardere' taakstraffen, zoals DTC, CASHBA en de Kwartaalkursus. Het gaat daarbij slechts om kleine aantallen.

Taakstraffen worden niet door het OM geregistreerd, hoewel sommige arrondissementen melding maken van COMPAS waaruit wel te halen zou zijn of een taakstraf is mislukt.

Structurele registratie geschiedt door de Bureaus Taakstraffen. Deze sturen overzichten naar het OM. Mislukte taakstraffen worden uiteraard gemeld aan het OM.

Indien een taakstraf mislukt dan is het geen probleem snel zittingsruimte te krijgen. Wel wordt de celcapaciteit als een probleem gezien tegen de achtergrond van TUL-en.

Overigens, één van de arrondissementen voegt hier aan toe dat het aantal mislukte taakstraffen gering is.

Begeleiding door bijv. de (jeugd)reclassering na afloop van een taakstraf vindt niet plaats, tenzij dit als bijzondere voorwaarde is opgenomen.

3 Samenwerkingsverbanden en projecten/experimenten

Buiten politie en (kinder)rechters werkt het OM bij de afhandeling van zaken van kinderen, jeugdigen en jong-volwassenen samen met instanties als de Raad voor de kindbescherming, het Bureau Taakstraffen, Halt, de (jeugd)reclassering, de gezinsvoogdij, preventieprojecten, leerplichtambtenaren en districtpsychiaters. Alleen Amsterdam zegt niet met andere instanties samen te werken. In de meeste arrondissementen gaat het vooral om de Raad voor de kindbescherming, het Bureau Taakstraffen, de (jeugd)reclassering en Halt. Het overleg met deze instanties vindt meestal periodiek plaats, variërend van eens in de twee maanden tot twee keer per jaar. Alle instanties kennen direct aanspreekbare contactpersonen. Meestal wordt gesproken met coördinatoren, unithoofden, of enquêteurs.

De werkzaamheden van andere instanties hebben gevolgen voor de afhandeling van zaken. Gezegd wordt dat de kwaliteit er doorgaans niet onder lijdt, maar dat zaken soms minder snel worden afgedaan.

Overleg met politie en kinderrechters vindt niet overal periodiek plaats. Hier en daar functioneert de driehoek, waardoor dat frequente, periodieke overleg met de kinderrechter er wel is. Na de reorganisatie bij de politie is periodiek overleg afgenomen of verdwenen. Het in veel regio's zo goed als verdwijnen van de jeugdpolitie wordt als een van de grootste problemen aangemerkt. De meningen over het opheffen van de JZP variëren van jammer/spijtig tot catastrofaal/vernietigend. Het gaat dan vooral om het verloren gaan van ervaring met als gevolg kwaliteitsverlies. Er zijn overigens wel overal direct aanspreekbare contactpersonen bij de politie.

Samenwerking met andere organisaties is er incidenteel op projectbasis. In een aantal arrondissementen gaat het daarbij om speciale projecten voor allochtonen. Verder zijn er in sommige arrondissementen stuurgroepen voor criminaliteitspreventie, waar het OM deel van uit maakt.

Lokaal zijn er preventieprojecten, die in toenemende mate met/door het plaatselijk bestuur worden opgezet. Ook de jeugdhulpverlening en scholen zijn hier nadrukkelijk bij betrokken (harde kern, hellend pad, stelselmatige daders, drugs related crime, handelingsprotocollen, individuele trajectbegeleiding, hulp aan huis).

4 Knelpunten

De belangrijkste knelpunten die worden genoemd betreffen het ontbreken van een volwaardig jeugdspecialisme bij de politie, de trage afdoening van zaken, het gebrek aan celruimte³ en onvoldoende invulling van jeugdspecialisme bij het OM. Uiteraard worden niet alle knelpunten in dezelfde mate door alle arrondissementen genoemd. In Amsterdam is in het geheel geen sprake van knelpunten.

5 Cliënt-volgsysteem

Over een cliënt-volgsysteem, zoals geopperd door de Commissie Van Montfrans, wordt verschillend gedacht. Een behoorlijk aantal arrondissementen lijkt het een prima idee, andere vinden het veel te zwaar aangezet, of hebben er absoluut geen behoefte aan. Sommige achten een betere koppeling van verschillende bestanden wenselijk. Zij die vinden dat een dergelijk systeem wenselijk is, verschillen van mening over waar dat systeem moet worden ondergebracht. Sommige denken aan de Raad voor de kindbescherming, andere aan het OM. De informatie die moet worden vastgelegd, betreft het gepleegde feit (inclusief datum), afdoening en politie-/justitieverleden, maar ook informatie over school, verslaving e.d. wordt genoemd.

Het lijkt overigens nuttig eerste eens een aantal vragen met betrekking tot een cliënt-volgsysteem te beantwoorden. Zo dient er duidelijkheid te komen over het doel van zo'n systeem. Waarom wil men dat? Wil men voorkomen dat kinderen en jeugdigen meer dan één keer met een standje naar huis worden gestuurd? Of wil men vroegtijdige onderkenning van psycho-sociale problematiek bevorderen? In het eerste geval lijken een simpele maar waterdichte registratie van *alle* contacten bij de politie en een goede instructie van politiefunctionarissen dat zij die registratie *altijd* raadplegen en ook alle eerdere contacten rapporteren aan het OM voldoende. In het tweede geval gaat het om het bijeenbrengen van aanzienlijk meer informatie uit verschillende bronnen en een deskundige, eventueel gedragswetenschappelijke, beoordeling van die informatie. Dat lijkt niet iets dat thuis hoort bij de politie, maar eerder bij de Raad voor de kindbescherming. Daarbij dient dan ook de vraag te worden gesteld of zulke informatie bijeen moet worden gebracht over *alle* kinderen en jeugdigen die met de politie in aanraking komen, ook als zich dat beperkt tot slechts één contact. Niet uitgesloten moet worden dat het OM ten aanzien van de wenselijkheid en de vorm van een cliënt-volgsysteem andere opvattingen heeft dan bijv. de Raad voor de kindbescherming.

6 Een voorzichtige conclusie

Een voorzichtige conclusie op basis van de door de Werkgroep De Vries gehouden inventarisatie zou kunnen zijn dat het OM een redelijk uitgewerkt beleid heeft ten aanzien van de afhandeling van zaken van jeugdigen van 12 t/m 17 jaar. Vooral de

3 Gebrek aan celruimte is vermoedelijk vooral een probleem dat speelt bij jong-volwassenen. Het aantal heenzendingen bij 12- t/m 17-jarigen is doorgaans zeer gering. Bij deze leeftijdscategorie heeft het capaciteitsprobleem vooral betrekking op civielrechtelijke plaatsingen in opvang- en behandelinrichtingen.

Halt-afdoening en de gang van zaken rond taakstraffen is duidelijk uitgewerkt. Wel valt op dat er nog grote verschillen bestaan tussen arrondissementen. Overigens, is er hier en daar ressortelijke samenwerking aanwezig. Dit lijkt te resulteren in de zelfde uitwerkingen en aanpakken. Ongetwijfeld doet dit bepaalde verschillen kleiner worden. Van een specifiek beleid ten aanzien van kinderen jonger dan 12 en van jongvolwassenen van 18 t/m 24 jaar kan eigenlijk niet gesproken worden.

Wat betreft samenwerking met andere organisaties en instanties zou gesteld kunnen worden dat het OM (nog) niet echt buiten de gebaande wegen treedt. Samenwerking is er vooral met andere justitiële instellingen, of instellingen die nauw aan justitie zijn gelieerd. Samenwerking met de jeugdhulpverlening, maar vooral ook het plaatselijk bestuur en bijv. het onderwijs komt veel minder voor. Dergelijke samenwerking is bovendien niet altijd van structurele aard, maar gebaseerd op incidentele (ad hoc) projecten.

En als we er, tot slot, één knelpunt uit moeten kiezen, dan betreft dit het verdwijnen van het specialisme jeugdpolitie. Alhoewel dit niet overal in de zelfde mate is gebeurd, is men het er over eens dat dit in diverse opzichten (kwaliteit, snelheid, adequaatheid) een desastreuze invloed heeft op de afhandeling c.q. behandeling van jeugdzaken.