

Vergaderjaar 2008–2009

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 187

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2008

Tijdens het vragenuur op 3 juni 2008 heeft de heer Teeven (VVD) opheldering gevraagd over de uitspraken van Minister-President Balkenende over zijn wens om jongeren hun taakstraf in de eigen buurt uit te laten voeren, zodat bekenden hen kunnen zien (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 91, blz. 6431–6434). Bij die gelegenheid heb ik geantwoord dat het toegevoegde waarde kan hebben om een taakstraf in de eigen leefomgeving ten uitvoer te leggen, mits dit mogelijk en zinvol is. Daarbij heb ik aangegeven dat het niet de enige manier van tenuitvoerlegging van de taakstraf dient te worden. Door de heer Çörüz (CDA) zijn tijdens dit vragenuur vragen gesteld over experimenten in Gouda en Den Haag met de uitvoering van taakstraffen door met name allochtone jongeren in de buurt. Ik heb uw Kamer toegezegd daarover in een brief u nader te informeren. In deze brief kom ik deze toezegging na en informeer ik u tevens over de uitvoering van de motie Çörüz (Kamerstukken II, 2007–2008, 28 684, nr. 158) die op 24 juni 2008 bij gelegenheid van het VAO over het actieplan Overlast en Verloedering is aangenomen. Deze motie heeft tot strekking de regering te verzoeken de uitvoering van taakstraffen door jongeren in de buurt actief te stimuleren.

Een taakstraf kan bestaan uit een werkstraf en/of een leerstraf. In deze brief worden alleen werkstraffen besproken; leerstraffen worden immers per definitie uitgevoerd binnen de organisatie die de leerstraf aanbiedt.

Ik zal eerst uiteenzetten welke doelen mij met de werkstraf in de buurt voor ogen staan en welke restricties ik daarbij stel. Daarna volgt een beschrijving van de tenuitvoerlegging van de werkstraf en van de ervaringen die in Nederland (door de Raad voor de Kinderbescherming) en in het buitenland zijn opgedaan met de tenuitvoerlegging van werkstraffen door jeugdigen in de buurt. Op grond daarvan zal ik aangeven hoe mijn beleid ten aanzien van de werkstraf in de buurt er in de toekomst uit zal zien.

Doelen

Wel: bewustwording en preventie

Om effect te sorteren met de tenuitvoerlegging van de werkstraf in de buurt moet het primaire doel liggen bij het bewustmaken van de jeugdige dat hij met zijn gedrag schade heeft aangericht aan de omgeving waarin hij leeft en dat hij zijn band met de buurt moet herstellen. Het betrekken van de eigen sociale omgeving bij de tenuitvoerlegging van werkstraffen kan een positief effect hebben, mits daarbij de nadruk wordt gelegd op het herstellen van de schade en het leveren van een positieve bijdrage aan de buurt.¹ Het doel is om de jeugdige bewust te maken van de gevolgen van zijn gedrag, waardoor herhaling in de toekomst wordt voorkomen. Een bijkomend doel is de generale preventie. Doordat de jeugdige uit de anonimiteit wordt gehaald, wordt het voor de samenleving zichtbaarder hoe Justitie reageert op strafbare feiten. Dit kan er ook aan bijdragen dat anderen ervan worden weerhouden om delicten te plegen.

Niet: vernedering

Bij de tenuitvoerlegging van de werkstraf in de buurt is anderzijds terughoudendheid op zijn plaats, omdat het doel niet moet zijn de jeugdige te vernederen en «aan de schandpaal te nagelen». Het risico hierop is bij deze wijze van tenuitvoerlegging aanzienlijk, zeker wanneer de jeugdige naar de samenleving toe duidelijk herkenbaar wordt gemaakt als taakgestrafte.

Diverse onderzoeken hebben aangetoond dat dergelijke primair afschrikwekkende alternatieve straffen niet effectief zijn in het verminderen van recidive en zelfs averechts kunnen werken.² *Naming and shaming* kan ertoe leiden dat wanneer eenmaal de omgeving van de jeugdige bekend is met diens strafrechtelijke verleden, de jeugdige het idee kan krijgen dat hij niets meer te verliezen heeft en verhardt.³ Slechts indien de uitvoering van de werkstraf in de buurt bijdraagt aan de geslaagde reïntegratie in de eigen maatschappelijke omgeving, verdient dit aanbeveling. Bovendien mogen straffen niet in strijd komen met internationale verdragen waarbij Nederland partij is. Artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) verbiedt de onderwerping aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffing. Ook de artikelen 37 en 40 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) verbieden het vernederen van kinderen: vervolging en veroordeling dient te geschieden op een wijze die geen afbreuk doet aan het gevoel van waardigheid en eigenwaarde van het kind. Interventies moeten zich volgens het IVRK bovendien richten op een succesvolle herintegratie in de samenleving, waarbij het kind een opbouwende rol voor zichzelf aanvaardt.

Huidige tenuitvoerlegging van werkstraffen bij jeugd

De Raad voor de Kinderbescherming (verder te noemen: de Raad) is belast met de tenuitvoerlegging van werkstraffen die aan minderjarigen zijn opgelegd. De Raad richt zich hierbij primair op de vraag op welke wijze de sanctie het beste kan worden uitgevoerd, passend bij de betrokken jeugdige. Beoogd wordt om de werkstraf zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de mogelijkheden en capaciteiten van de jeugdige en bij de aard van het delict. Recidive voorkomen en een gedragsverandering teweegbrengen gaan daarbij boven leedtoevoeging, zulks in overeenstemming met de algemene pedagogische doelstelling van het jeugdstrafrecht. Werkstraffen worden op zeer diverse wijzen ingevuld. Daarbij is kenmerkend dat het werk een maatschappelijke functie heeft en dat het wordt uitgevoerd bij een niet-commerciële organisatie.

¹ Dit was ook de kern van de kabinetsreactie op het adviesrapport «Verantwoordelijkheid & Perspectief» van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, april 1999.

² Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale veiligheid ontsleuteld*, 2008.

³ Sherman, L. W. et al (1997), *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, U.S. Dept. of Justice, Office of Justice Programs, Washington, DC.

Individueel

Als hoofdregel plaatst de Raad de jeugdige individueel op een reguliere projectplaats, zoals een keuken in een bejaardenhuis, technische dienst of kinderboerderij. De coördinator taakstraffen «matcht» de jeugdige aan de voor hem meest geschikte projectplaats. Dit kan ook betekenen dat de jeugdige de werkstraf in zijn eigen buurt moet uitvoeren, bijvoorbeeld in het buurtcentrum of de wijkspeeltuin.

Groepsprojecten

Als hiervan bij de betrokken jeugdige meer effect wordt verwacht, kan worden gekozen voor de tenuitvoerlegging van de werkstraf binnen een groepsproject. Plaatsing op een groepsproject gebeurt meestal bij jeugdigen van wie verwacht wordt dat hun werkstraf op een reguliere projectplaats zal mislukken vanwege bijvoorbeeld gedragsproblemen en/of ongemotiveerdheid. Ook kan de aard van het delict en/of de omstandigheden waaronder het is gepleegd aanleiding geven tot het organiseren van een collectieve tenuitvoerlegging van de werkstraf, bijvoorbeeld het herstellen van de schade die door een groep jeugdigen gezamenlijk is aangebracht. Bij reguliere groepsprojecten (o.a. bij Staatsbosbeheer) worden de werkzaamheden niet per definitie in de directe leefomgeving van de jeugdigen uitgevoerd.

Groepsprojecten in de buurt

Naast reguliere groepsprojecten organiseert de Raad groepsprojecten waarbij de werkstraf bewust in wijken ten uitvoer wordt gelegd. Dit betekent niet altijd in de eigen buurt van de jeugdige; plaatsing in een andere buurt is ook mogelijk, bijvoorbeeld waar het delict is gepleegd. Bij groepsprojecten in de buurt gaat het erom dat de werkstraf in het openbaar wordt uitgevoerd. Hiermee wordt voor de maatschappij zichtbaarder hoe Justitie reageert op strafbare feiten en wordt geappelleerd aan het normbesef van de jeugdigen dat de aangerichte schade hersteld dient te worden en dat ze iets behoren terug te doen voor de samenleving. Doordat de uitvoering van de werkstraf in het openbaar plaatsvindt, laat de jeugdige aan de buurt zien dat hij de schade van het gepleegde delict herstelt. Daarbij is van groot belang dat de jeugdige zich niet vernederd voelt. Door middel van de werkstraf neemt de jeugdige verantwoording voor zijn gedrag. Het effect hiervan neemt toe wanneer de jeugdige merkt dat dit door buurtbewoners wordt gewaardeerd.

Structurele groepsprojecten in de buurt

De Raad heeft sinds drie jaar groepsprojecten in de buurt lopen in Den Haag (Escamp), Gouda en Waddinxveen. Daar voeren ieder weekend groepen jeugdigen schoonmaak- en onderhoudswerkzaamheden uit in hun eigen wijk of wijken in de directe omgeving. Door het opruimen van straatvuil, het schoonmaken van portieken en het repareren van straatmeubilair wordt beoogd de jeugdigen te confronteren met hun gedrag en de wijk een positieve impuls te geven. Op de groepsprojecten worden niet slechts allochtone jongeren geplaatst, zoals gesteld werd door de heer Çörüz tijdens het vragenuur op 3 juni 2008. In de groepen worden jeugdigen geplaatst van 13 tot 18 jaar met zowel een Nederlandse als een niet-Nederlandse achtergrond.

De meeste bewoners waarderen de inspanningen die de jeugdigen voor de wijk verrichten. Tijdens de uitvoering van de werkstraf worden de jongeren niet herkenbaar gemaakt als taakgestrafte. Het is buurtbewoners echter wel vaak duidelijk dat de jongeren de door hen aangerichte schade aan het herstellen zijn. Er hebben zich enkele incidenten voorgedaan

waarbij jeugdigen op een negatieve manier werden aangesproken door buurtbewoners. De meeste jeugdigen ronden hun werkstraf binnen deze groepsprojecten positief af. Het slagingspercentage bij het project in Den Haag is ongeveer 95%.

Eenmalige groepsprojecten in de buurt

Regelmatig worden in verschillende regio's eenmalige groepsprojecten georganiseerd in buurten waar de betrokken jeugdigen vandaan komen. Zo hebben jeugdige werkgestraften in Brabant meegewerkt aan de aanleg van een crossbaan in hun buurt en in Rotterdam met een ophaalactie van grofvuil. Ook is in de gemeente Hillegom een groepsproject georganiseerd voor een groep jeugdigen die graffiti hadden aangebracht in de buurt. In samenwerking met het Openbaar Ministerie, de politie en de gemeente heeft de Raad de jeugdigen onder begeleiding van een werkmeester de graffiti zelf laten verwijderen. Hiermee werd beoogd de jeugdigen bewust te maken van de aangerichte schade en de buurt het signaal te geven dat dit soort vandalisme niet wordt getolereerd en aangepakt. Bij sommige projecten krijgen buurtbewoners van tevoren een brief waarin wordt aangekondigd dat jongeren bepaalde werkzaamheden komen verrichten ter uitvoering van een werkstraf. Hierop is bij het ministerie van Justitie één klachtenbrief binnengekomen van een burger, die de straf onaanvaardbaar vond. De meeste reacties uit de buurt zijn echter positief; buurtbewoners wijzen de jeugdigen erop dat ze het vervelend vinden dat ze het feit hebben gepleegd, maar waardeerden het dat ze het zelf weer schoonmaken.

De Raad voert regelmatig overleg met verschillende gemeenten over de mogelijkheden voor het opzetten van groepsprojecten in de buurt. De ervaring leert dat groepsprojecten niet altijd eenvoudig te realiseren zijn. Organisatorisch is het met name in kleinere gemeenten niet altijd mogelijk om een groep samen te stellen, omdat er onvoldoende geschikte kandidaten tegelijkertijd ingezet kunnen worden. In die gevallen prevaleert de snelheid van de afdoening boven groepsinzet.

Buitenlandse ervaringen

Een korte internationale verkenning toont aan dat werkstraffen in diverse landen in de buurt ten uitvoer worden gelegd en veelal gericht zijn op herstel en reïntegratie in de eigen omgeving.¹ Het primaire doel om jeugdigen uit de anonimiteit te halen en hen te vernederen ten overstaan van buurtgenoten komt echter nauwelijks voor.

In Singapore bestaat wel een straf die gericht is op het publiekelijk vernederen van veroordeelden², maar onderzoek heeft aangetoond dat deze straf niet effectief is en stigmatiserend werkt.³ Ook worden in bepaalde Amerikaanse staten door federale rechters *shaming sentences* opgelegd, waarbij veroordeelden zichzelf in het openbaar kenbaar moeten maken als bijvoorbeeld winkeldief, *drunk driver* of zedendelinquent. In Groot-Brittannië wordt sinds kort gepleit voor een zichtbaardere tenuitvoerlegging van werkstraffen door jeugdigen, bijvoorbeeld door hen herkenbare kleding aan te laten trekken en de buurt te informeren over de tenuitvoerlegging.⁴ De voorstellen hiertoe stuiten echter op weerstand van het Britse ministerie van Justitie en de reclassering met verwijzing naar de negatieve effecten van *naming and shaming*.

In te zetten beleidslijn

Hoewel werkstraffen dus nog niet op grote schaal in de buurt ten uitvoer worden gelegd, bieden de ervaringen van de Raad gunstige perspectieven. Dit geldt met name voor jeugdigen van wie wordt verwacht dat het

¹ Bijvoorbeeld: Community Punishment Order in Groot-Brittannië, The Reintegrative Shaming Experiment in Australië, Community Service Workers in Hong Kong, Juvenile Punishment in Finland, Personalized and Group Community Service in Ierland, Community Reperation Order in Schotland, Community Service in Canada, Community Corrections Programs in diverse staten in de VS en de politiestraf en correctionele straf in België.

² In Singapore kan sinds 1992 aan iedereen vanaf 16 jaar die zich schuldig maakt aan het achterlaten van afval op straat de Corrective Work Order worden opgelegd, waarbij de dader een bepaald aantal uren afval moet prikken in een openbare gelegenheid.

³ Wing-Cheong Chan, A Review of the Corrective Work Order in Singapore, Papers from the British Society of Criminology Conference, Volume 5, August 2003.

⁴ Louise Casey, Engaging Communities in Fighting Crime, juni 2008.

nemen van verantwoording voor hun gedrag in de buurt tot bewustwording en een positieve gedragsverandering kan leiden. Het uitvoeren van werkstraffen in de buurt dient niet de enige manier van tenuitvoerlegging te worden. De nadruk blijft liggen op een persoonsgerichte aanpak, waarbij de werkstraf zoveel mogelijk aansluit bij de mogelijkheden en capaciteiten van de jeugdige en de aard van het delict. Door het bieden van een passende straf, waarvan bij de betreffende jeugdige het meest effect wordt verwacht, wordt het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht gewaarborgd.

Door de werkstraf in de buurt ten uitvoer te leggen, wil ik de werkstraf zichtbaarder maken voor zowel de jeugdige als de maatschappij. Deze aanpak moet bijdragen aan de bewustwording van de jeugdige dat hij de buurt schade heeft toegebracht en dat dit hersteld dient te worden. Daarmee kan herhaald delictgedrag in de toekomst voorkomen worden. Tevens kan de tenuitvoerlegging in de buurt mogelijk bijdragen aan generale preventie. Evenwel is voorzichtigheid geboden, omdat voorkomen moet worden dat de jeugdige zich vernederd voelt en daarmee averechtse effecten worden bereikt. De projecten laten wisselende reacties van buurtgenoten zien en vanwege de kleinschalige toepassing van de werkstraf in de buurt bestaat op dit moment onvoldoende inzicht in de mate waarin jongeren het als vernederend ervaren. De manier van tenuitvoerlegging (met of zonder herkenbare kleding) en het op de hoogte stellen van buurtbewoners heeft hier mogelijk invloed op. Om tot een goede uitvoering van de motie te kunnen komen, is het nodig om hier meer inzicht in te krijgen. Daarom zal ik het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) verzoeken om onderzoek te verrichten naar de tenuitvoerlegging van de werkstraf door jeugdigen in de buurt. De resultaten van dit onderzoek worden eind 2009 verwacht. Op grond van deze resultaten en de consequenties daarvan, zal ik in overleg met de Raad besluiten of het wenselijk is om de tenuitvoerlegging van werkstraffen door jeugdigen in de buurt uit te breiden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin