

Vergaderjaar 2021–2022

28 741

Jeugdcriminaliteit

Nr. 85

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2022

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, het onderzoeksrapport «De politie-reprimande voor minderjarige first offenders van lichte feiten» aan inclusief mijn reactie op de aanbevelingen.

1. Aanleiding

Op 1 oktober 2020 ging de landelijke pilot *politiereprimande voor minderjarigen* van start (verder: de pilot), op initiatief van de politie, het openbaar ministerie en Halt, met betrokkenheid van JenV.¹ Tijdens de pilot wordt een nieuwe werkwijze gehanteerd voor op heterdaad aangehouden minderjarige *first offenders* van een licht en eenvoudig delict. Deze aangehouden minderjarigen worden niet langer overgebracht naar het politiebureau om daar te worden voorgeleid aan de hulpofficier van justitie (hOvJ) om te worden verhoord; de voorgeleiding geschiedt ter plaatse, telefonisch. Als de minderjarige in aanmerking komt voor een reprimande, wordt deze in vrijheid gesteld en vindt kort daarna een reprimandegesprek door de politie plaats waarbij ook de ouders worden betrokken. Deze werkwijze heeft als voordeel dat vrijheidsbeneming op het politiebureau in afwachting van een advocaat in geval van lichte delicten niet noodzakelijk is.

De Erasmus School of Law heeft deze pilot in opdracht van het WODC geëvalueerd aan de hand van een onderzoek naar de opzet, uitvoering, doelbereik en neveneffecten van de pilot. Hieronder schets ik eerst de belangrijkste onderzoeksbevindingen, om vervolgens in te gaan op de wijze waarop ik gevolg geef aan de aanbevelingen.

¹ Mijn ambtsvoorganger informeerde u over deze pilot in het *Overzicht aanpak jeugdcriminaliteit*, bij Kamerstuk 28 741, nr. 81.

2. Belangrijkste onderzoeksbevindingen

De onderzoekers constateren dat de pilot vier doelstellingen heeft en dat die alle in zekere mate, maar niet in zijn geheel, behaald zijn.

1. Het eerste doel is het voorkomen van een nodeloos gejuridificeerd proces met insluiting op het politiebureau. Het overgrote deel van de jeugdigen van wie de zaak is afgedaan met een reprimande wordt niet (meer) ingesloten op het politiebureau. Toch is 11% van de minderjarigen in reprimandezaken nog op het politiebureau opgehouden, en van die groep verbleef 18% er langer dan vijf uur.
2. Het tweede doel betreft het bieden van een helder kader voor een landelijk eenduidige werkwijze. Dit doel is volgens de onderzoekers nog niet volledig gerealiseerd. De bekendheid, registratie en werkwijze blijkt in de praktijk te verschillen tussen en binnen de politie-eenheden.
3. Het derde doel dat de onderzoekers onderscheiden is het voorzien in een proportionele en pedagogische afhandeling buiten het strafrecht. De betrokken partijen zien het creëren van ruimte buiten het strafproces- zonder onnodige insluiting op het politiebureau – als belangrijke meerwaarde van de pilot. Ook de aandacht voor opgroeedrag en het feit dat de reprimande als politie-interventie een duidelijke basis krijgt, wordt als meerwaarde gezien. Het reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders wordt gezien als belangrijkste pedagogische moment.
4. Het vierde doel is het bieden van een passende en effectieve reactie ter voorkoming van recidive. Op basis van de literatuurstudie naar de verwachte effectiviteit van de reprimande (en vergelijkbare interventies) concluderen de onderzoekers dat er veel aanwijzingen zijn dat de toepassing van de reprimande in het buitenland tot minder geregistreerde recidive leidt dan traditionele afdoeningen via het (jeugd-)strafrecht.

De landelijke cijfers over de reprimande laten onder meer zien dat in de periode van 1 oktober 2020 tot en met 30 november 2021 in totaal 3.964 reprimandes zijn geregistreerd (ongeveer 15% van alle zaken tegen minderjarigen). Van de 5.024 zaken die binnen de pilotcriteria vallen, is 56% afgedaan met een reprimande. Van de overige 44% is niet bekend waarom er geen gebruik is gemaakt van de reprimande.² Het grootste aantal reprimandes is gegeven aan 14-jarigen. Hoe lager de leeftijd, hoe groter de kans dat een zaak wordt afgedaan met een reprimande; de meeste zaken van 16- en 17-jarigen worden anders dan met een reprimande afgedaan. Zaken waarin een reprimande is gegeven betreffen voor het overgrote deel winkeldiefstal, op grote afstand gevolgd door andere categorieën strafbare feiten, zoals andere vermogensdelicten en wapenbezit.³ In een meerderheid van de zaken heeft een reprimandegesprek plaatsgevonden, meestal in (telefonische) aanwezigheid van de ouders. Het aantal reprimandes dat in de onderzochte periode is gegeven, verschilt sterk tussen politie-eenheden. Gebleken is dat de registraties van de reprimande niet altijd een volledig beeld geven van de praktijk. Om goed zicht te krijgen op de politiepraktijk achter deze cijfers hebben de onderzoekers de uitvoering van de pilot onderzocht in drie politie-eenheden waarbij zij 66 reprimande-mutaties nader hebben onderzocht.

² Hiervoor is onderzoek op zaaksniveau nodig. Dat onderzoek is uitgevoerd in drie politie-eenheden door een uitvoerige inhoudsanalyse van een steekproef van mutaties. Zie het rapport voor de bevindingen uit de steekproef.

³ Wapenbezit is op het eerste gezicht niet reprimande. Uit het onderzoek blijkt dat de registraties te weinig inzicht in de details van de zaken geven om te concluderen of toch sprake is van een feit met een licht en eenvoudig karakter.

Voor het gedetailleerde beeld dat hieruit naar voren komt verwijs ik u naar het onderzoeksrapport.

Naar aanleiding van een analyse van de reprimande in een breder juridisch perspectief constateren de onderzoekers dat het gejuridificeerde proces, waar de pilot een antwoord op beoogd te bieden, niet uitsluitend het gevolg is van de verplichte rechtsbijstand, maar ook van de wijze waarop de burgeraanhouding in de praktijk wordt toegepast. Het literatuuronderzoek naar de toepassing van buitenstrafrechtelijke afdoeningen in andere landen laat zien dat de toepassing van deze afdoening verschillend georganiseerd is.

3. Algemene eerste reactie

Ik spreek mijn waardering uit voor het werk van de onderzoekers. Hun uitgebreide analyse biedt een goede basis voor de doorontwikkeling van de reprimande. Ik zie de reprimande als een waardevol onderdeel van het interventiepalet in het (jeugd)strafrecht. Vanuit het uitgangspunt «Licht waar het kan, zwaar waar het moet», kunnen (relatief) lichte delicten buitenstrafrechtelijk worden afgedaan. Hierdoor worden jeugdigen wel geconfronteerd met de gevolgen van hun gedrag, maar voorkomen zij een vermelding in de justitiële documentatie (strafblad). Dat kan met een waarschuwing door de politie via de reprimande, of door de Halt-afdoening. Net als de afdoening dient ook de procedurele reactie op het strafbare feit proportioneel te zijn; de afdoening van lichte zaken vraagt om een licht proces. Daarbij dienen de nodige rechtswaarborgen vanzelfsprekend in acht te worden genomen.

Het onderwerp van dit evaluatierapport staat niet op zich, maar hangt samen met ontwikkelingen op verschillende thema's die betrekking hebben op de voorkant van de jeugdstrafrechtketen. Van het voorkomen van insluiting in de politiecel tot het *project Halt-feiten* en het recht op rechtsbijstand voor opgeroepen minderjarige verdachten. De aanbevelingen passen bij de beweging naar meer betekenisvol afdoen en het voorkomen van zware werkprocessen voor lichte delicten.

In het onderzoek komt prominent naar voren dat de context van de zaak van groot belang is voor de vraag of de reprimande een passende afdoening is. In de huidige praktijk wordt het in grote mate aan de professionaliteit en discretionaire bevoegdheid van de politie overgelaten om hier een goede afweging in te maken. Deze behoefte aan ruimte voor het bieden van maatwerk maakt het een uitdaging om te komen tot richtlijnen voor de doelgroep van de reprimande, hetgeen gewenst is uit het oogpunt van het waarborgen van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtseenheid. Hier zal in de opvolging van de aanbevelingen bijzondere aandacht voor zijn.

Hierna zal ik ingaan op de aanbevelingen op basis van de thema's; regelgeving, werkwijze, doelgroep en vervolproces.

4. Reactie op de aanbevelingen

Regelgeving (aanbeveling 1)

De onderzoekers bevelen aan de reprimande een vaste basis te geven in het jeugdstrafrecht, zoals ook het geval is bij de Halt-afdoening.⁴ Een wettelijke basis voor de reprimande is reeds voorhanden. Deze is gelegen

⁴ Aanbeveling 1, eerste deel: Behoud de reprimande voor minderjarige verdachten van lichte feiten en geef het een vaste basis in het jeugdstrafrecht.

in artikel 152, tweede lid, Wetboek van Strafvordering waar is bepaald dat op grond van beleidsregels te stellen door het openbaar ministerie, de opsporingsambtenaar kan afzien van het opmaken van een proces-verbaal. Ook in het strafrecht voor volwassenen vormt dit artikel de grondslag voor de reprimande in gevallen van winkeldiefstal door «first offenders». Voor minderjarigen geeft de *Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt* van het openbaar ministerie een algemene invulling aan de omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot het afdoen van een zaak met een reprimande. Wanneer het kader van de nieuwe werkwijze van de reprimande voor minderjarigen op basis van de aanbevelingen uit het evaluatierapport verder is uitgekristalliseerd zal de genoemde richtlijn hierop worden aangepast. Dit moet de door de onderzoekers ook bepleite eenduidigheid bij de reprimande versterken.

In het evaluatierapport wordt ook aandacht besteed aan rechtsbijstand ten behoeve van minderjarige verdachten.⁵ De onderzoekers achten het gerechtvaardigd om vanwege de proportionaliteit af te zien van een inhoudelijk verhoor en daarmee van de rechtsbijstand. Ik hecht aan een optimale rechtsbescherming voor minderjarige verdachten binnen het strafrecht, waarvan adequate rechtsbijstand een belangrijk onderdeel is. Indien evenwel dezelfde mate van rechtsbescherming bereikt kan worden door minderjarige plegers van lichte strafbare feiten buiten het strafrecht te houden, mag de regeling van rechtsbijstand daaraan niet in de weg te staan. In overleg met ketenpartners en de advocatuur zal ik bezien of de verplichte rechtsbijstand voor minderjarige verdachten aanpassing behoeft en die zo nodig aanpassen.

Werkwijze (aanbevelingen 2, 4 t/m 8, 12, 13)

De werkwijze van de reprimande wordt aangescherpt op basis van de aanbevelingen uit het evaluatieonderzoek. In de nieuwe werkwijze wordt benadrukt dat het reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders het onderscheidende verschil tussen de werkwijze voor volwassenen en die voor minderjarigen is.⁶ Het reprimandegesprek zal waar mogelijk plaatsvinden in de thuissituatie.⁷ De «check» op de aanwezigheid van zorgsignalen, die in de huidige werkwijze door de hulpofficier van justitie wordt uitgevoerd bij ZSM, wordt facultatief.⁸ Uit het onderzoek blijkt dat de check in veel gevallen tot vertraging leidt en de politie veel informatie uit haar eigen systeem kan halen. Wanneer er behoefte is aan overleg of sprake is van contra-indicaties blijft contact wel gewenst.

Daarnaast bevelen de onderzoekers aan de regeling van burgeraanhouding, met het oog op de proportionaliteit en subsidiariteit opnieuw te bezien.⁹ In geval van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit is eenieder bevoegd de verdachte aan te houden. Aanleiding voor deze aanbeveling wordt gevormd door de omstandigheid dat bij de aanhouding door een burger, deze aanhouding door de politie moet

⁵ Aanbeveling 1, tweede deel: Het wordt gerechtvaardigd geacht om vanwege de proportionaliteit af te zien van een inhoudelijk verhoor en daarmee van de rechtsbijstand.

⁶ Aanbeveling 2 eerste deel: Baken de werkwijze voor meerderjarigen en minderjarige verdachten goed af. Benadruk daarbij het reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders als onderscheidend element.

Schrap de verschillen die zich niet laten rechtvaardigen door het verschil tussen beide doelgroepen.

⁷ Aanbeveling 13: Voer het reprimandegesprek in beginsel in persoonlijke aanwezigheid van de ouders en waar mogelijk in de thuissituatie.

⁸ Aanbeveling 8: Maak de «check» door de hOvJ bij ZSM facultatief.

⁹ Aanbeveling 4: Bezie, met het oog op de proportionaliteit en subsidiariteit, de regeling van de burgeraanhouding opnieuw en neem daarbij voorbeeld aan de Belgische regeling.

worden «overgenomen». Na een dergelijke aanhouding is de opsporingsambtenaar gehouden de verdachte voor te geleiden aan de (hulp-) officier van justitie om de rechtmatigheid van die aanhouding te toetsen. Deze rechtmatigheidstoets moet worden begrepen als een waarborg voor de verdachte en ik hecht aan het behoud daarvan. Aan aanbeveling 7 zal ik daarom geen gevolg geven, zodat dat de telefonische voorgeleiding onderdeel van de werkwijze blijft bij een aangehouden verdachte.¹⁰ De minderjarige hoeft daarvoor dus niet te worden overgebracht naar het politiebureau. Ik ga met het openbaar ministerie en de politie in gesprek over de verschillen in de werkwijzen tussen aangehouden en niet-aangehouden verdachten¹¹ en tussen meerderjarigen en minderjarigen¹² om te komen tot een zoveel mogelijk uniforme werkwijze. De beveiligingsbranche wil ik hierbij betrekken om te bezien of een standaardwerkwijze waarbij een verdachte wordt aangehouden wel in alle gevallen noodzakelijk is. Dit zal worden betrokken bij de opvolging van aanbevelingen 4 en 5¹³ waarin met het openbaar ministerie en de politie eenduidig beleid wordt geformuleerd over de afdoening van strafzaken waarin sprake is van samenloop met een civiele maatregel zoals een winkelverbod of winkelboete.

Uit de evaluatie blijkt dat zich zaken voordoen waarin een melding bij Veilig Thuis (VT) wordt gedaan zonder dat er sprake lijkt te zijn van een zorgelijke situatie. Ook worden VT-meldingen gedaan teneinde de zaak door te verwijzen naar een interventie. De wijze waarop deze meldingen worden getoetst blijkt wisselend. De onderzoekers doen daarom de aanbeveling om een eventuele VT-melding afhankelijk te maken van overleg met de jeugdwijkagent.¹⁴ De afspraak met de Veilig Thuis-organisaties is dat de politie bij mogelijke zorgsignalen over een minderjarige, een VT-melding opmaakt waarin de zorgen onderbouwd worden. Voordat de melding naar VT wordt verstuurd vindt bij de politie een kwaliteitscheck plaats. Bij ontvangst toetst VT de melding en zet deze door naar lokale teams als de uitslag van de toetsing daar aanleiding toe geeft. Het is niet aan de politie om de afweging te maken of er sprake van een veiligheidsrisico of dat lokale hulpverlening nodig is. De toets hierop is belegd bij VT en terughoudendheid bij politie in melden bij VT is ongewenst. Wanneer dit proces op orde is, is extra toetsing door een jeugdexpert bij de politie een overbodige stap. Vanaf 2017 hebben VT en de politie fors geïnvesteerd in het verbeteren van de kwaliteit van de VT-meldingen. Ik ga met de politie in gesprek over de wijze waarop de kennis over en naleving van dit proces daar waar dit regionaal van toepassing is, beter kan worden geborgd. Wanneer er zorgen zijn over de opvoedsituatie van de minderjarige, of die angst heeft voor een (fysieke) reactie, geeft dit aanleiding voor het opmaken van een VT-melding. Dit hoeft niet in de weg te staan aan de toepassing van de reprimande. Om die reden schrap ik, in lijn met aanbeveling 12, dit punt als contra-indicatie voor een reprimande.

¹⁰ Aanbeveling 7: Schrap de telefonische voorgeleiding voor de hOVJ met behoud van het overleg.

¹¹ Aanbeveling 6: Hanteer één werkwijze voor de reprimande, onafhankelijk van de aanhouding.

¹² Aanbeveling 2: Schrap de verschillen in de werkwijzen voor de minderjarigen en meerderjarigen die zich niet laten rechtvaardigen door het verschil tussen beide doelgroepen.

¹³ Aanbeveling 5: Inventariseer de door de politie gemaakte afspraken met winkels rond winkeldiefstal en ontwikkel op basis daarvan eenduidig beleid voor minderjarige verdachten. Betrek hierbij de huidige toepassing van de burgeraanhouding.

¹⁴ Aanbeveling 14: Maak een eventuele VT-melding afhankelijk van overleg met de jeugdwijkagent. Doorverwijzing naar gemeentelijke interventies dient los te staan van een VT-melding.

Doelgroep (aanbevelingen 9 t/m 11, 14)

De onderzoekers bevelen aan om het nemen van verantwoordelijkheid voor het feit als voorwaarde te stellen.¹⁵ Dit is in lijn met de voorwaarden voor buitenstrafrechtelijke afdoening zoals opgenomen in General Comment nr.24 *on children's rights in the child justice* van het VN-Kinderrechtencomité. Het toetsen van het nemen van verantwoordelijkheid door de jeugdige verdachte brengt een inhoudelijk verhoor met zich mee. Omwille van een adequate rechtsbescherming heeft de aangehouden minderjarige verdachte dan recht op consultatiebijstand. Van dit recht kan geen afstand worden gedaan. Een eventuele opvolging van deze aanbeveling is daardoor onlosmakelijk verbonden met de opvolging van de eerste aanbeveling om omwille van de proportionaliteit af te zien van een inhoudelijk verhoor en daarmee van rechtsbijstand. Ik zal deze aanbeveling dan ook bespreken in het eerder genoemd overleg met de ketenpartners en de advocatuur over de huidige regeling van rechtsbijstand.

Uit de bevindingen van de onderzoekers blijkt dat 15% van de jeugdigen van wie de zaak werd afgedaan met een reprimande geen first offender was. In de meeste onderzochte landen is de inzet van buitenstrafrechtelijke afdoeningen niet beperkt tot first offenders. Uit de criminologische literatuurstudie blijkt dat het voor de kans dat een jongere nogmaals met de politie in aanraking komt ook niet uitmaakt of een jongere first offender is. De onderzoekers geven daarom in overweging om het criterium «first offender» minder strikt en in de context te hanteren.¹⁶ Recidive rechtvaardigt strafverhoging, maar niet in alle gevallen een strafrechtelijk proces. Ook in Nederland is het mogelijk om zaken van niet-first offenders buitenstrafrechtelijk af te doen met een andere strafmodaliteit met meer gedragsbeïnvloeding, namelijk via de Halt-afdoening. Ik hecht er daarom aan om de doelgroep van de reprimande in beginsel te beperken tot first offenders. Wanneer een zaak zich leent voor een reprimande en wanneer voor Halt zal, met in achtneming van aanbeveling 11¹⁷, samen met de ketenpartners verder worden uitgekristalliseerd.

Vervolgproces (aanbevelingen 2, 3, 15)

De onderzoekers geven aan dat het voor een goede implementatie en uitvoering van de nieuwe werkwijze van belang is om het jeugdspecialisme bij de politie te versterken.¹⁸ Het versterken van het jeugdspecialisme wordt in de deskundigheidsbevordering Zorg en Veiligheid meegenomen. Binnen de politie wordt de training Handelen in Jeugdproblematiek structureel aangeboden door de Politieacademie. Ik zal periodiek in overleggen met de politie bespreken of deze inzet voldoende tegemoet komt aan de door de onderzoekers gesignaleerde behoefte.

Samen met de politie, het openbaar ministerie, Halt en de advocatuur ga ik aan de slag met de aanbevelingen uit dit rapport. Wanneer de werkwijze en de doelgroep zijn aangescherpt wordt de pilotfase beëindigd en de politiereprimande voor minderjarigen landelijk uitgerold, met in achtneming van aanbeveling 3.¹⁹ Tot dan toe blijft de werkwijze uit de

¹⁵ Aanbeveling 9: Overweeg het nemen van verantwoordelijkheid voor het feit als voorwaarde te stellen

¹⁶ Aanbeveling 10: Overweeg het criterium «first offender» minder strikt en in de context te hanteren.

¹⁷ Aanbeveling 11: Baken op basis van casuïstiek af in welke zaken de reprimande geschikt is en in welke een Halt-afdoening.

¹⁸ Aanbeveling 15: Versterk het jeugdspecialisme bij de politie.

¹⁹ Aanbeveling 3: Maak op landelijk niveau een infographic waarin de bedoeling en de werkwijze op een aansprekende manier worden overgebracht.

pilot standaardpraktijk. Als er specifieke elementen zijn die al eerder kunnen worden doorgevoerd en die bijdragen aan het doel van de werkwijze en de werkbaarheid daarvan voor de politie dan behoort gefaseerde uitrol tot de mogelijkheden. Met de landelijke uitrol zal de RAPP-app, een registratiesysteem van de politie voor digitale afhandeling van de reprimande bij meerderjarigen, ook worden ingezet voor minderjarigen.²⁰ Naar verwachting zal dit de kwaliteit van de zaaksregistratie ook ten goede komen. Om daarnaast goed zicht te houden op de ontwikkeling van de toepassing van de reprimande in het algemeen heb ik het WODC gevraagd om de reprimande mee te nemen in de Monitor Jeugdcriminaliteit.

Aan het einde van dit jaar informeer ik uw Kamer over de voortgang die is geboekt op de verschillende acties die zijn uitgezet naar aanleiding van de aanbevelingen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

²⁰ Aanbeveling 2, tweede deel: Laat ruimte voor context en maatwerk als in de RAPP-app een route wordt opgenomen voor minderjarigen.