



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

• • Minderjarigen in een politiecel

Een advies over duur, verblijf en alternatieve locaties

Den Haag, 18 december 2019



• ■ Inhoudsopgave

Afkortingenlijst	3
Samenvatting	4
Aanbevelingen	6
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	10
1.2 Adviesvragen	10
1.3 Geraadpleegde bronnen en instanties	11
2 Advies	12
2.1 Inverzekeringstelling (op een alternatieve locatie)	12
2.2 Ophouden voor onderzoek	19
2.3 Bejegening van minderjarigen en verblijf in een politiecel	21
2.3.1 Bejegening van minderjarige verdachten	22
2.3.2 Verblijf in een politiecel	24
2.4 Overige aandachtspunten	26
Bijlage 1 Juridisch kader	28
B1.1 Juridisch kader	28
B1.1.1 Verenigde Naties	28
B1.1.2 Raad van Europa	29
B1.1.3 Europese Unie	30
B1.2 Nationale regelgeving	31
B1.2.1 Wetboek van Strafvordering	31
B1.2.2 Regelingen inrichting politiecel en bejegening arrestanten	33
Bijlage 2 Organisatie en uitvoeringspraktijk	36
B2.1 Cijfers ophouden voor onderzoek en IVS	36
B2.2 Ophouden voor onderzoek en rechtsbijstand minderjarigen	39
B2.3 Besluitvorming inverzekeringstelling op een alternatieve locatie	40
B2.4 Verantwoordelijkheden en keuze alternatieve locatie	45
B2.5 Bejegening van minderjarigen en verblijf in een politiecel	47
B2.5.1 Bejegening van minderjarige door de politie	47
B2.5.2 Kindgerichte omgeving politiecel	50
Bijlage 3 Samenvatting bevindingen pilots	55
Bijlage 4 Vragen bij belangenafweging IVS op een alternatieve locatie	58
Bijlage 5 Lijst van geraadpleegde stakeholders	60
Literatuurlijst	61



Afkortingenlijst

BTR	Basis Team Recherche
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BW	Burgerlijk Wetboek
CPT	Europese Comité ter voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing
CTA	Commissie van Toezicht Arrestantenzorg
DCI	Defence for Children International
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
hOvJ	hulpofficier van justitie
IVRK	Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind
IVS	inverzekeringstelling
JJI	justitiële jeugdinrichting
KOM	Kinderombudsman
KV	kleinschalige voorziening
LIJ	Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen
Ivb	licht verstandelijke beperking
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	officier van justitie
PVM	proces-verbaal minderjarige
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SCIL	Screener voor intelligentie en licht verstandelijke beperking
Sv	Wetboek van Strafvordering
VAT	Verdachte afhandelingssysteem
VNJA	Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten
WSG	William Schrikker Groep
YIP	Young in Prison
ZSM	zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht mogelijk
3RO	De drie reclasseringsorganisaties: Stichting Reclassering Nederland, Leger des Heils en Stichting Verslavingsreclassering GGZ

Samenvatting

In 2018 werden 21.608 minderjarige verdachten van een strafbaar feit door de politie opgehouden voor onderzoek. In 4.675 gevallen werd een minderjarige in verzekering gesteld.

Een minderjarige verdachte verblijft tijdens het ophouden voor onderzoek en de in verzekeringstelling doorgaans in een ophoudkamer of reguliere kale politiecel, in een cellencomplex tussen volwassen arrestanten. Het komt voor dat een minderjarige in deze politiecel moet overnachten, bijvoorbeeld omdat de politie meer tijd nodig heeft om onderzoek te doen of omdat de politie de minderjarige wil horen, maar de (verplichte) advocaat van de minderjarige in de avonden niet beschikbaar is.

De wet biedt de mogelijkheid de in verzekeringstelling op een andere plaats dan een politiecel door te brengen, mits deze daartoe geschikt is. Overnachting op een - wat genoemd wordt - alternatieve locatie, zoals bij ouders thuis, komt in de praktijk al voor, maar een landelijke uniforme werkwijze en een wegingskader voor besluitvorming ontbreken. In het geval een minderjarige verdachte toch in een politiecel moet overnachten is de vraag aan de orde hoe een verblijf bij de politie op een kindvriendelijke wijze kan plaatsvinden. Daarbij gaat het om de bejegening door de politie en de inrichting van een kindvriendelijke politiecel.

Adviesvragen

De minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming hebben de RSJ op 7 mei 2019 gevraagd advies uit te brengen over:

- De juridische verantwoordelijkheid voor (de veiligheid van het kind) tijdens het ophouden voor onderzoek en de in verzekeringstelling bij de politie en op een alternatieve locatie;
- Het creëren van een werkbaar kader dat de praktijk helpt bij de belangenafweging om een kind op een alternatieve locatie te laten verblijven tijdens het ophouden voor onderzoek of in verzekeringstelling;
- Het ophouden voor onderzoek op een alternatieve locatie;
- Een kindvriendelijk verblijf bij de politie: zowel wat betreft bejegening als inrichting van de politiecel.

Overnachting op een alternatieve locatie en duur vrijheidsbeneming

Uit enkele pilots blijkt dat overnachting op een alternatieve locatie in de praktijk uitvoerbaar is. De RSJ is van mening dat dit vaker overwogen moet worden en adviseert verblijf op een alternatieve locatie tijdens de in verzekeringstelling als uitgangspunt in de wet of in beleid op te nemen. Daarnaast adviseert de RSJ in de wet op te nemen dat ophouden voor onderzoek op een alternatieve locatie mogelijk is; ook tijdens het ophouden voor onderzoek zou verblijf op een alternatieve locatie het uitgangspunt in de wet of in beleid moeten zijn. Dat betekent dat minderjarigen in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar, in afwachting van de afronding van het



politieonderzoek, alleen in een politiecel verblijven en overnachten als dat strikt noodzakelijk is en voor de kortst mogelijke duur. Dit is in lijn met het VN-Kinderrechtenverdrag en EU-richtlijn 2016/800 over de procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure. De termijn van de vrijheidsbeneming bij ophouden voor onderzoek en verzekeringstelling zou beperkt moeten worden tot maximaal 24 uur. Hierna beslist een rechter-commissaris of de minderjarige naar huis kan of in voorlopige hechtenis wordt genomen. Dit betekent dat een minderjarige verdachte in voorkomende gevallen maximaal één nacht in een politiecel verblijft.

Belangenafweging

Bij de beslissing over overnachting in een politiecel of elders spelen verschillende belangen een rol: het belang van de minderjarige (dat een eerste overweging vormt), het belang van het onderzoek en de belangen van de maatschappij en slachtoffers en nabestaanden. De RSJ adviseert een landelijk wegingskader vast te stellen en doet suggesties aan welke aspecten aandacht moet worden geschonken.

Cijfers overnachting alternatieve locatie

Omdat cijfers over overnachting buiten de politiecel, op een alternatieve locatie, ontbreken en inzicht nodig is voor de ontwikkeling en evaluatie van beleid, adviseert de RSJ de locatie van verblijf/overnachting en de overwegingen te registreren.

Aansprakelijkheid

Bij overnachting op een alternatieve locatie zijn degenen aan wie de zorg voor de minderjarige is toevertrouwd verantwoordelijk voor het fysieke en psychische welzijn van het kind. Dat kunnen ouders, andere familieleden of een instelling zijn. Zij zijn niet strafrechtelijk aansprakelijk. De situatie is vergelijkbaar met die van de schorsing van de voorlopige hechtenis bij minderjarigen.

'Kindvriendelijk' verblijf in een politiecel

Bij een meer 'kindvriendelijk' verblijf van minderjarigen in een politiecel moet gedacht worden aan zowel de bejegening van minderjarigen als aan de inrichting van de politiecel en de plaats van de cel in het cellencomplex. De politie heeft regels opgesteld omtrent een kindvriendelijke bejegening. Een reguliere politiecel kan al met enkele aanpassingen een prettiger sfeer uitstralen: een andere kleur dan het grijs van beton of baksteen, zachte kussens en dikkere dekens, een bank en een afgeschermd gedeelte voor het toilet. Bij de nieuwbouw van cellencomplexen kan ook gekeken worden naar zaken als lichtinval, een ingebouwde informatiezuil in de cel en de plaats van de cel binnen het complex. Met de methode van ontwerpend onderzoeken kan meer inzicht verkregen worden in de psychologische beleving van het verblijf in een politiecel.



Enkele groepen (minderjarigen) vragen bijzondere aandacht: minderjarigen van 11 jaar en jonger, minderjarigen met een licht verstandelijke beperking, adolescenten (18-23 jaar), meisjes en minderjarige migranten en vreemdelingen.

Aanbevelingen

(Duur van) IVS en verblijf in de politiecel

- Leg in de wet vast dat een minderjarige verdachte niet in verzekering wordt gesteld tenzij dit noodzakelijk is;
- Leg in de wet vast dat vrijheidsbeneming van een minderjarige verdachte zonder rechterlijke toets maximaal 24 uur duurt. Hierna beoordeelt een rechter-commissaris of de minderjarige in vrijheid wordt gesteld of in voorlopige hechtenis wordt genomen.

Geen IVS in de politiecel tenzij

- Leg het uitgangspunt 'geen IVS in een politiecel, tenzij dit niet anders kan' vast in de wet of in beleid. Dit creëert bewustzijn bij politie en OM en vraagt om een deugdelijke onderbouwing van de gemaakte keuze.

Belangenafweging

- Het belang van het kind dient voorop te staan bij de afweging een minderjarige de IVS elders (buiten de cel) te laten ondergaan.

Stappenplan overleg

- Bevorder een landelijke uniforme werkwijze voor overleg tussen hOvJ en OvJ over IVS, de locatie van IVS en de informatie die daarbij betrokken moet worden.

Ophouden voor onderzoek op alternatieve locatie

- Voeg aan artikel 56 Sv toe dat ophouden voor onderzoek op elke daartoe geschikte plaats kan plaatsvinden;
- Leg het uitgangspunt 'niet ophouden in een politiecel, tenzij dat niet anders kan' vast in de wet of in beleid.

Rechtsbijstand bij ophouden voor onderzoek

- Verruim de toepassing van artikel 489 lid 3 Sv dat ziet op gratis rechtsbijstand voor minderjarigen. Zorg dat de minderjarige tijdens de fase van ophouden voor onderzoek na heenzending overdag of 's nachts, bij (verder) verhoor op een later tijdstip het recht op een gratis advocaat behoudt.

Bejegening minderjarigen door de politie

- Vertaal de regels omtrent de zorg voor minderjarigen uit het Landelijk Reglement Arrestantenzorg Politie naar werkinstructies; zie toe op consequente naleving van deze werkinstructies;



- ■
 - Zorg voor gerichte opleiding en training van politiemedewerkers die met minderjarigen werken;
 - Zorg ervoor dat politiemedewerkers eenduidig en op aangepaste wijze met minderjarigen communiceren. Arrestantenverzorgers dragen de zorg voor minderjarige arrestanten bij wisseling van diensten over aan collega's; de minderjarigen worden hierover geïnformeerd.

Kindvriendelijke cel

- Zorg voor voldoende kindvriendelijke politiecellen. Kleine cellencomplexen moeten over minimaal één kindvriendelijke cel beschikken, grotere complexen over minimaal twee;
- Scheidt de locatie van kindvriendelijke cellen zoveel mogelijk van die van reguliere cellen (andere gang, verdieping enz.);
- Een 'kindvriendelijke' politiecel moet een prettiger sfeer uitstralen dan een reguliere cel. Hiervoor kan aansluiting gezocht worden bij de inrichting van de kamers in een JJI en de wachtruimten voor jeugdigen waarover sommige gerechtsgebouwen beschikken;
- Pak de gehorigheid van cellencomplexen en politiecellen aan, zodat minderjarige arrestanten geen last hebben van (veel) geluid op de gang of in andere cellen, veroorzaakt door (meerderjarige) arrestanten. Dat beperkt gevoelens van onrust, angst en slecht slapen;
- Een cel dient bestand te zijn tegen vernieling, maar andere kleuren op de muren dan het grijs van beton of baksteen, zachte kussens en dikkere dekens, een bank waarop je normaal kan zitten en een afgeschermd gedeelte voor het toilet dragen bij aan een rustige en prettigere sfeer;
- Een klok in een cel zorgt voor besef van tijd en kan onrust bij minderjarige arrestanten tijdens hun verblijf in de politiecel wegnemen of verminderen;
- In een politiecel moet sprake zijn van natuurlijk daglicht. Indien mogelijk moet de minderjarige naar buiten kunnen kijken;
- Voor minderjarigen is afleiding in de politiecel belangrijk. Enkele voorbeelden zijn: (aansprekende) literatuur en schoolboeken, een zachte bal en een krijtmuur waarop getekend kan worden;
- Elke (kindvriendelijke) cel zou een informatiezuil moeten hebben. Op deze informatiezuil moet ten minste beschikbaar zijn: informatie over rechten en plichten, informatie over het cellencomplex, een klok, een spelletje om te spelen, een film of documentaire, de mogelijkheid om contact op te nemen met de beveiliging en een manier om contact op te nemen met de ouders en de advocaat;
- Eenvoudige verbeterpunten voor bestaande 'kindvriendelijke' cellen zijn, naast genoemde andere kleur (in plaats van grijs beton), een klok in de cel en het bieden van afleiding door lectuur en/of (elektronische) spelletjes beschikbaar te stellen;
- In programma's van eisen bij de bouw van nieuwe cellencomplexen moet expliciet aandacht worden besteed aan bovenstaande voorwaarden voor een kindvriendelijke cel. Daarbij gaat het niet alleen om functionele en technische eisen. Ook de



psychologische ervaring van het verblijf in een politiecel zou moeten worden vertaald naar het programma van eisen. De methode van ontwerpend onderzoeken kan hiervoor ingezet worden.



1 Inleiding

In Nederland werd in 2018 in 21.608 gevallen een minderjarige verdachte van een strafbaar feit door de politie opgehouden voor onderzoek. De meeste minderjarigen verblijven overdag tijdens de fase van ophouden voor onderzoek in een ophoudkamer op het politiebureau. Dit is een kleine kale ruimte met een bank, vergelijkbaar met een politiecel. Een bevel ophouden voor onderzoek kan voor zowel lichte als zwaardere strafbare feiten gegeven worden. Minderjarige verdachten van 12 jaar en ouder kunnen maximaal zes uur worden opgehouden voor lichte strafbare feiten en maximaal negen uur voor strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is.¹ Na het ophouden voor onderzoek kan een minderjarige in verzekering worden gesteld. In 2018 werden in totaal 4.675 minderjarigen in verzekering gesteld. Minderjarige verdachten kunnen in de fase van ophouden voor onderzoek en tijdens de inverzekeringstelling (hierna: IVS) tijdelijk in een politiecel geplaatst worden. Het komt voor dat een minderjarige daarin moet overnachten, bijvoorbeeld omdat meer onderzoek nodig is dat tijd kost of omdat in de avonduren geen advocaat beschikbaar is om de minderjarige bij te staan bij het verhoor of diens komst afgewacht moet worden.² De minderjarige verblijft in een cellencomplex waarin vooral meerderjarige verdachten ondergebracht worden. Over het verblijf van een minderjarige in een politiecel is veel gezegd en geschreven.³ De maximale termijn voor verblijf in een politiecel zou te lang zijn en het verblijf niet kindvriendelijk. In de fase van ophouden voor onderzoek kan de maximale duur van verblijf in een politiecel oplopen tot achttien uur (voor misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is) en vijftien uur (voor andere lichtere feiten).⁴ Hierna kan een IVS van maximaal drie dagen volgen die na tussenkomst van de rechter-commissaris met nog eens drie dagen verlengd kan worden.⁵ De minderjarige verblijft al die tijd doorgaans in een reguliere kale politiecel. Er zijn slechts enkele zogenaamde 'kindvriendelijke' politiecellen in het land.⁶ Daarnaast biedt de mogelijkheid de IVS op een andere plaats dan een politiecel door te brengen, mits deze daartoe geschikt is.⁷

¹ Artikel 56a lid 2 Sv jo 487 lid 2 Sv: maximaal 9 uur voor minderjarigen van 12 jaar en ouder op verdenking van misdrijf waar voorlopige hechtenis is toegelaten, maximaal 6 uur indien dat niet het geval is en voor kinderen onder de 12 jaar altijd maximaal 6 uur.

² Sinds 1 maart 2017 hebben minderjarigen van 12 jaar en ouder een recht op rechtsbijstand voorafgaand en tijdens het politieverhoor; minderjarigen kunnen geen afstand meer doen van hun recht op consultatie- en verhoorbijstand, artikel 28c jo. 489 lid 1 Sv.

³ Onder andere Defence for Children International, de Kinderombudsman en de Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten.

⁴ De nachtelijke uren van 00.00 uur tot 9.00 uur tellen niet mee voor de termijn voor ophouden.

⁵ 12-minners kunnen niet in verzekering gesteld worden.

⁶ Er bestaat geen algemene definitie van een 'kindvriendelijke' politiecel. De volgende cellencomplexen hebben een cel aangemerkt die kindvriendelijk is: Alkmaar, Arnhem, Borne, Groningen, Haarlem en binnenkort Houten. CNW Amsterdam heeft aangegeven niet over een kindvriendelijke cel te beschikken maar de cellen onderscheiden zich positief door een andere kleurstelling, een informatiezuil en de akoestiek.

⁷ Artikel 57 lid 1 jo 493 lid 3 Sv.

1.1 Aanleiding

In maart 2016 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen om de maximale termijn voor het verblijf in een politiecel van een minderjarige verdachte te beperken tot drie dagen.⁸ De minister voor Rechtsbescherming heeft aan de Tweede Kamer toegezegd met enkele pilots een verkorting van de maximale termijn van IVS en de mogelijkheid van overnachting op een alternatieve locatie te onderzoeken.⁹ Deze pilots hebben plaatsgevonden in de periode 2016-2018.¹⁰ Uit de evaluatie van deze pilots is gebleken dat overnachting op een alternatieve locatie tijdens de IVS praktisch uitvoerbaar is. Een uniforme werkwijze en een wegingskader voor de besluitvorming ontbreken echter. Ook bestaat onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid van de verschillende betrokken partijen indien de IVS op een alternatieve locatie plaatsvindt. De minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming hebben de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) gevraagd over deze en enkele andere aanverwante onderwerpen te adviseren.

1.2 Adviesvragen

Dit advies is tot stand gekomen naar aanleiding van een adviesaanvraag van de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming van 7 mei 2019.¹¹ De volgende vragen zijn voorgelegd:

Juridische verantwoordelijkheid:

1 A) Wie is juridisch verantwoordelijk voor (de veiligheid van) het kind tijdens een IVS en wat houdt deze verantwoordelijkheid in?

1 B) Wie is juridisch verantwoordelijk voor (de veiligheid van) het kind, wanneer het kind de IVS elders dan in een cel ondergaat en wat houdt deze verantwoordelijkheid in?

1 C) Hoe kan in de praktijk uitvoering worden gegeven aan deze juridische verantwoordelijkheid:

- Bij het nemen van de beslissing?
- Tijdens de IVS?
- Als geconstateerd wordt dat zich negatieve consequenties voordoen/hebben voorgedaan, als gevolg van de ten uitvoerlegging van de IVS buiten een cel?

⁸ *Kamerstukken II 2015/16*, 29279, nr. 310, motie van de leden Recourt en Van Toorenburg van 22 maart 2016; *Handelingen II 2015/16*, nr. 67, item 20.

⁹ *Kamerstukken II 2015/16*, 24587, nr. 652, p. 19.

¹⁰ J. Nijhuis, M. Vander Velpen & V. Drost, *Rapportage onderzoek opvang/bejegening jeugdige verdachten. Evaluatie van een pilot*, Significat 2017, over een pilot in regio Oost-Nederland en J. Nijhuis & V. Drost, *Een nacht in de cel is geen kinderspel*, Significat 2018, over pilots in Oost-Brabant, Zeeland-West-Brabant en Noord-Holland.

¹¹ De minister voor Rechtsbescherming is verantwoordelijk voor het justitieel jeugdbeleid, de minister van Justitie en Veiligheid voor de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie.

Kader voor belangenafweging:

2 A) Wat is een werkbaar kader dat de praktijk helpt bij de belangenafweging om een kind de IVS buiten de cel (elders) te laten ondergaan?

2 B) Welke stappen moeten hiervoor gevolgd en welke beslissingen/afwegingen moeten hiervoor gemaakt worden?

Ophouden voor onderzoek:

3 A) In hoeverre is het juridisch mogelijk kinderen tijdens de fase ophouden voor onderzoek elders te laten overnachten en wie is er dan juridisch verantwoordelijk voor (de veiligheid van) het kind?

3 B) Als er juridische belemmeringen zijn, welke aanpassingen kunnen deze belemmeringen wegnemen en liggen deze op het terrein van de wet of beleid?

Kindvriendelijk verblijf bij politie:

4 A) Hoe kan de politie een kindvriendelijke bejegening van kinderen in de politiecel bevorderen?

4 B) Waaraan moet een kindvriendelijke cel voldoen in de fase tot en met IVS? (gebouwelijke of fysieke kenmerken)

Dit advies is gericht op strafrechtelijk minderjarigen van 12 jaar en ouder.

1.3 Geraadpleegde bronnen en instanties

Ten behoeve van dit advies is op verschillende wijzen informatie verzameld:

- a. Literatuur en regelgeving, waaronder evaluatie van de pilots, bevindingen van de Jongerenraad Politie, rapporten van Defence for Children International (hierna: DCI), de Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten (hierna: VNJA) en de Kinderombudsman (hierna: KOM);
- b. Cijfers van de Nationale Politie;
- c. Bezoeken aan drie cellencomplexen: Politie Cellen Complex Houten, Politiebureau Haarlem-Centrum en Cellen Complex Noord-West Meer en Vaart in Amsterdam; daarbij is gesproken met leidinggevenden en arrestantenbewaarders;
- d. Twee expertbijeenkomsten met vertegenwoordigers uit de strafrechtssketen (Openbaar Ministerie (hierna: OM), Nationale Politie, Rechterlijke Macht, Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK), Jeugdadvocatuur, de KOM, DCI, Young in Prison (hierna: YIP) en de William Schrikker Groep (hierna: WSG));
- e. Gesprek met vertegenwoordigers van het OM over de pilots;
- f. Schriftelijke vragen, voorgelegd aan enkele vertegenwoordigers van het OM;
- g. Gesprek met de Rijksbouwmeester en de Politiebouwmeester;
- h. Gesprek met ervaringsdeskundigen van YIP.

2 Advies

In dit hoofdstuk gaat de RSJ in op hiervoor genoemde adviesvragen en doet de RSJ een aantal aanbevelingen. De beantwoording van de adviesvragen is mede gebaseerd op de beschrijving van het juridisch kader, de uitvoeringspraktijk en een samenvatting van de pilots die in de bijlagen 1, 2 en 3 zijn opgenomen. Paragraaf 2.1 gaat over de in verzekeringstelling op een alternatieve locatie (adviesvragen 1 en 2). In paragraaf 2.2 komt het ophouden voor onderzoek aan de orde (adviesvraag 3). Paragraaf 2.3 betreft de bejegening van minderjarigen en het verblijf in een politiecel (adviesvraag 4). Tot slot vraagt de RSJ in paragraaf 2.4 aandacht voor enkele bijzondere groepen minderjarigen.

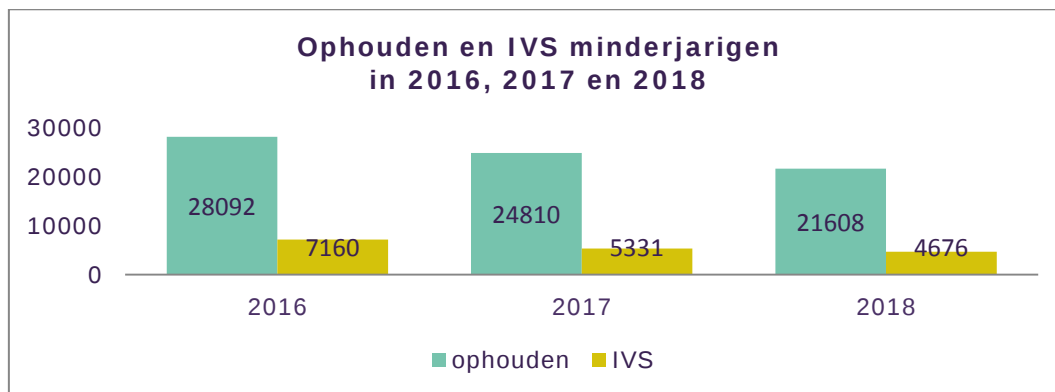
2.1 In verzekeringstelling (op een alternatieve locatie)

In deze paragraaf wordt ingegaan op de eerste twee adviesvragen. De RSJ doet allereerst enkele aanbevelingen om vrijheidsbeneming van minderjarigen zo veel als mogelijk terug te dringen. Wanneer vrijheidsbeneming onvermijdelijk is beveelt de RSJ aan een (kindvriendelijke) alternatieve plaats van in verzekeringstelling te bevorderen. Hierna komen achtereenvolgens aan de orde: de belangenafweging voor IVS op een alternatieve locatie, de bevoegdheden bij IVS (op een alternatieve locatie), een stappenplan voor overleg en besluitvorming, de registratie van IVS van minderjarigen op een alternatieve locatie, de verantwoordelijkheid voor de (veiligheid van) de minderjarige tijdens verblijf op een alternatieve locatie, afspraken over IVS thuis, bij familie of een instelling, aansprakelijkheid en risico's als gevolg van IVS op een alternatieve locatie en het vervoer van de minderjarige.

Wettelijk vastleggen van 'geen IVS, tenzij'

Een (minderjarige) verdachte kan in verzekering gesteld worden als sprake is van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Dat betreft onder andere delicten waarop vier jaar of meer gevangenisstraf is gesteld. De maximale termijn van de IVS is thans drie dagen. Deze termijn kan met maximaal drie dagen verlengd worden als sprake is van een dringende noodzakelijkheid. Artikel 37 Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) en EU-richtlijn 2016/800 bepalen dat vrijheidsbeneming van minderjarigen zo min mogelijk moet worden toegepast. Desondanks komt dit nog vaak voor (zie tabel 1). In de periode 2016-2018 hebben pilots plaatsgevonden met als uitgangspunt 'geen in verzekeringstelling, tenzij dit noodzakelijk is'. Inmiddels is dit landelijk beleid van het OM.

De RSJ stelt voor dat het uitgangspunt 'geen IVS, tenzij' in de wet wordt opgenomen, vergelijkbaar met het uitgangspunt bij voorlopige hechtenis met betrekking tot minderjarigen dat luidt 'schorsing voorlopige hechtenis, tenzij' (artikel 493 lid 1 Sv). Dit dwingt betrokken partijen tot bewustwording van het feit dat het om een minderjarige gaat en bevordert een individuele belangenafweging. Hiermee wordt onderstreept dat voor minderjarigen andere regels gelden dan voor meerderjarigen.



Tabel 1 Ophouden en IVS minderjarigen in 2016, 2017 en 2018.¹²

Duur van vrijheidsbeneming en maximaal één nacht in een politiecel

Van de duur van het verblijf van minderjarigen in een politiecel bestaat geen betrouwbaar beeld; exacte gegevens ontbreken. De maximale termijn voor ophouden en IVS is thans drie dagen en achttien uren, waarna een rechterlijke toets plaatsvindt. De RSJ heeft vernomen dat minderjarigen in de praktijk gemiddeld niet langer dan 24 uur in een politiecel verblijven.¹³ De RSJ is van mening dat de duur van vrijheidsbeneming voor minderjarigen wettelijk beperkt moet worden tot maximaal 24 uur. Hierna beoordeelt de rechter-commissaris of de minderjarige in vrijheid wordt gesteld of langer wordt vastgehouden. Daarbij overnacht een minderjarige in een voorkomend geval maximaal één nacht in een politiecel.

Deze termijn sluit beter aan bij het uitgangspunt in het IVRK en EU-richtlijn 2016/800 dat vrijheidsbeneming van minderjarigen zo kort mogelijk wordt toegepast. In General Comment no. 24 en richtlijnen van het Europese Comité ter voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (hierna: CPT) wordt een termijn van 24 uur aangehouden.¹⁴ Ook België hanteert een termijn van 24 uur voor de vrijheidsbeneming van minderjarigen.¹⁵

Aanbevelingen

- Leg in de wet vast dat een minderjarige verdachte niet in verzekering wordt gesteld tenzij dit noodzakelijk is;
- Leg in de wet vast dat vrijheidsbeneming van een minderjarige verdachte zonder rechterlijke toets maximaal 24 uur duurt. Hierna beoordeelt een rechter-

¹² Cijfers verkregen van de Nationale Politie.

¹³ Informatie uit expertbijeenkomsten.

¹⁴ Artikel 37 onder b IVRK en artikel 10 EU-richtlijn 2016/800. Volgens het VN-Kinderrechtencomité dient de minderjarige binnen 24 uur na aanhouding te worden voorgeleid aan een rechter-commissaris, zie General Comment no. 24 bij het IVRK, overweging 90. Ook het CPT vindt dat de regel zou moeten zijn dat minderjarigen niet meer dan 24 uur in 'law enforcement establishments' (politiecel/cellencomplexen) verblijven, zie 'Juveniles deprived of their liberty under criminal legislation' CPT/Inf(2015)I-part rev1, overweging 99.

¹⁵ V. Wennekes, 'Minderjarige verdachten in een politiecel', *Proces*, 2019, afl. 5, p. 331 en 335.

- commissaris of de minderjarige in vrijheid wordt gesteld of in voorlopige hechtenis wordt genomen.

Geen IVS in een politiecel, tenzij

De wet staat toe dat de IVS van een minderjarige op elke daartoe geschikte plaats plaatsvindt.¹⁶ Zo kan bijvoorbeeld het ouderlijk huis een alternatief zijn voor een overnachting in een politiecel. Naar het oordeel van de RSJ wordt hier in de praktijk nog (te) terughoudend mee omgegaan. Inmiddels heeft de minister voor Rechtsbescherming aangegeven het uitgangspunt 'geen IVS in de politiecel, tenzij dit niet anders kan' te onderschrijven.¹⁷

Aanbeveling:

- Leg het uitgangspunt 'geen IVS in een politiecel, tenzij dit niet anders kan' vast in de wet of in beleid. Dit creëert bewustzijn bij politie en OM en vraagt om een deugdelijke onderbouwing van de gemaakte keuze.

Momenteel ontbreekt een landelijk kader voor de afweging of de minderjarige de IVS op een alternatieve locatie kan doorbrengen. Ook de registratie van verblijf op een alternatieve locatie tijdens de IVS vindt niet altijd, en zeker niet uniform, plaats.

Belangenafweging bij besluitvorming IVS op een alternatieve locatie

In het strafrechtelijk onderzoek met betrekking tot minderjarigen spelen verschillende belangen een rol, te weten het belang van het kind (inclusief de veiligheid van het kind), het onderzoeksbelang en het belang van de maatschappij en slachtoffers en nabestaanden.

De RSJ is van mening dat bij de belangenafweging om een kind buiten de cel in verzekering te stellen het belang van het kind, inclusief de veiligheid van het kind, voorop staat. Volgens artikel 3 IVRK is het belang van het kind een eerste overweging bij alle beslissingen die het kind betreffen.¹⁸ Het belang van het kind is mede gelegen in de fysieke en psychische bescherming en de veiligheid van het kind. In zijn algemeenheid is het kind gebaat bij een adequate reactie die de ontwikkeling van het kind in positieve zin ondersteunt. Het is in het belang van minderjarigen dat zo min mogelijk en zo kort mogelijk vrijheidsbeneming wordt toegepast, conform artikel 37 onder b IVRK en EU-richtlijn 800/2016 en dat zo mogelijk gebruik wordt gemaakt van een minder ingrijpend alternatief voor de politiecel.

¹⁶ Artikel 57 lid 1 jo 493 lid 3 Sv. Een dergelijke bepaling ontbreekt tot op heden in het nieuwe ontwerp Boek 6 Wetboek van Strafvordering in het kader van de modernisering van het strafprocesrecht.

¹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 28741, nr. 55, p. 1, Bijlage afschrift reactie op de rapporten "Hoeveel nachties nog?" en "Stop!" van de Kinderombudsman.

¹⁸ Zie ook het Stappenplan van de Kinderombudsman, *In 4 stappen naar het beste besluit voor het kind. Het Kinderrechtenverdrag als kompas bij besluitvorming*, Den Haag: Kinderombudsman, 2019.

• ■ Bij de afweging dient in ogenschouw te worden genomen dat het belang van het kind geen absoluut belang is; soms wegen andere belangen zwaarder.¹⁹

De RSJ meent dat het onderzoeksbelang in voorkomende gevallen kan prevaleren bij de afweging, maar het mag niet leidend zijn. Evenmin is de aard of ernst van het delict volgens de RSJ bepalend voor het al dan niet overnachten op een alternatieve locatie, ook al wordt dit wel meegewogen.²⁰ Zoals ook slachtofferbelangen mee spelen. De RSJ benadrukt dat een wegingskader een hulpmiddel is voor de besluitvorming waarbij iedere minderjarige afzonderlijk wordt beoordeeld.

Aanbeveling:

- Het belang van het kind dient voorop te staan bij de afweging een minderjarige de IVS elders (buiten de cel) te laten ondergaan.

Het is aan de minister en de strafrechtsketen om een wegingskader op te stellen. De RSJ adviseert om in ieder geval de volgende aspecten hierbij te betrekken:

- *Algemene rechtsbeginselen*
 - Het beginsel van het *vermoeden van onschuld*: In dit stadium is slechts sprake van een verdenking en mag niet worden geanticipeerd op een mogelijk op te leggen straf;
 - Het beginsel van *subsidiariteit*: Het uitgangspunt is voorts dat vrijheidsbeneming van minderjarigen zo min mogelijk en zo kort mogelijk wordt toegepast, conform artikel 37 onder b IVRK, en dat zo mogelijk gebruik wordt gemaakt van een minder bezwarend alternatief voor de politiecel; en
 - Het beginsel van *proportionaliteit*: Het beginsel van proportionaliteit vereist een passende verhouding tussen de zwaarte van het middel (overnachting in een politiecel of elders) en de ernst van het strafbaar feit, mede gezien de leeftijd van de verdachte en overige omstandigheden.
- *Overige aspecten bij besluitvorming*²¹

Overige aspecten die een rol (kunnen) spelen bij de besluitvorming omtrent IVS hangen samen met:

 - Het belang van het kind: leeftijd en ontwikkeling van het kind, eigen mening van het kind, identiteit, behoud relatie met ouders/gezin, kwetsbaarheid, gezondheid, onderwijs, zorg voor, bescherming en veiligheid van het kind.²²
 - Het onderzoeksbelang: collusiegevaar²³, het uitvoeren van (forensisch) onderzoek en een mogelijk vluchtgevaar.

¹⁹ Volgens General Comment no. 24 is de veiligheid in de samenleving een legitieme doelstelling van het jeugdstrafrecht; vrijheidsbeneming is aanvaardbaar als de minderjarige een reëel gevaar vormt voor de veiligheid of gezondheid in de samenleving. Daarbij is van belang dat de maatregelen proportioneel zijn ten opzichte van de omstandigheden van de minderjarige en de ernst van het feit, zie overwegingen 3, 76 en 85-89.

²⁰ IVS is alleen mogelijk voor strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is.

²¹ In bijlage 4 zijn vragen opgenomen die hierbij een rol kunnen spelen.

²² Artikel 3 IVRK en General Comment no. 14 bij het IVRK.

²³ Gevaar dat onderzoek wordt gefrustreerd omdat medeverdachten nog niet verhoord en/of getuigen nog niet gehoord zijn.

- De belangen van maatschappij en slachtoffers en nabestaanden. Volgens de wet is het onderzoeksbelang de enige grond voor IVS. Bij IVS op een andere locatie - bijvoorbeeld thuis - zijn er ook andere belangen in het spel, namelijk het belang van de maatschappij bij het voorkomen van plegen van strafbare feiten en het belang van slachtoffers en nabestaanden.²⁴

Naast de genoemde aspecten spelen ook praktische vragen een rol bij de afweging (zie Bijlage 4).

Bevoegdheden IVS

Volgens de wet is de officier van justitie (hierna: OvJ) als leider van het opsporingsonderzoek verantwoordelijk voor de beslissing over IVS van een minderjarige.²⁵ Hij is formeel leider van het opsporingsonderzoek, maar in de praktijk oefent de hulpofficier van justitie (hierna: hOvJ) bepaalde bevoegdheden zelfstandig uit.²⁶ Zowel de OvJ als de hOvJ zijn bevoegd de verdachte in verzekering te stellen (artikel 57 lid 1 Sv). In het geval de hOvJ het bevel tot IVS geeft, stelt de hOvJ de OvJ onverwijld in kennis van de inverzekeringstelling (artikel 57 lid 4 Sv).

Bevoegdheden IVS op een alternatieve locatie

Voor zover kon worden nagegaan bestaan er geen formele werkafspraken, maar is het wel gebruikelijk dat de hOvJ en ZSM-OvJ²⁷ overleg plegen over de beslissing de IVS op een alternatieve locatie te laten doorbrengen. De praktijk laat een wisselend beeld zien.²⁸ Het is de RSJ bekend dat tijdens de nachtelijke uren of wanneer de (piket-)OvJ niet bereikbaar is voor overleg, de hOvJ zelfstandig (zonder overleg) een beslissing neemt en de ZSM-OvJ de volgende dag informeert. De wet laat ruimte hiervoor: als ZSM 's nachts dicht is en de piket-OvJ niet bereikbaar is, kan 'onverwijld' (in kennis stellen) ook 's ochtends om 9.00 uur zijn.

Stappenplan voor overleg en besluitvorming

Het is van belang dat goede tijdige beslissingen voor minderjarigen worden genomen; een stappenplan voor overleg en besluitvorming kan hieraan bijdragen. In de praktijk doen zich grote regionale verschillen voor in de wijze waarop en de mate waarin de hOvJ en OvJ (en andere betrokken partijen) overleggen en besluiten. De RSJ stelt het volgende stappenplan voor teneinde te komen tot een landelijke uniforme werkwijze:

- Bij de voorgeleiding aan de hOvJ komt de minderjarige op de verdachtenmonitor van ZSM te staan;

²⁴ Informatie uit expertbijeenkomsten en gesprekken.

²⁵ Artikel 148 in relatie tot artikel 159 Sv beschrijft de functionele bevelstructuur tussen de hOvJ en de OvJ.

²⁶ F. Rietveld, 'De magistratelijkheid van de hOvJ', *Tijdschrift voor de politie*, 2013, afl. 9-10, p. 26-28.

²⁷ ZSM staat voor 'zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht mogelijk'. Zie ook bijlage B2.3.

²⁸ Informatie uit expertbijeenkomsten, gesprekken en evaluatie van de pilots.

- De politie stuurt het proces-verbaal minderjarigen (PVM) naar ZSM.²⁹ Het PVM bevat informatie over het strafbaar feit en omstandigheden, informatie uit het sociaal verhoor van de minderjarige³⁰ en informatie over mogelijke slachtoffers en nabestaanden. In het PVM is ook het preselect van het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtken (hierna: LIJ) opgenomen waarmee een eerste inschatting van het recidiverisico gemaakt kan worden;
- De hOvJ legt een voorstel voor de locatie van IVS voor aan de ZSM-OvJ ter toetsing/accordering.

Ketenpartners ZSM

- Het OM verstrekt (of raadpleegt) informatie over het justitiële verleden van de minderjarige;
- De RvdK levert informatie over de achtergrond van het kind en het gezin of de instelling waar het kind verblijft. Dit kan gaan over informatie uit eerdere rapportages met betrekking tot een ondertoezichtstelling en/of uithuisplaatsing of andere problemen van kind en gezin, zoals huiselijk geweld (van ouders of kind) of verwaarlozing;
- De (jeugd)reclassering levert informatie aan over lopende hulpverleningstrajecten voor kind of ouders/gezin, bijvoorbeeld in het kader van verslavingszorg.

Overleg politie/hOvJ met ZSM-OvJ of piket-OvJ

- De RSJ acht het wenselijk dat politie en ZSM-OvJ vaste contactmomenten hanteren voor overleg, bijvoorbeeld 's middags bij de wisseling van dienst en rond 19.00 uur. Bij deze vaste contactmomenten kunnen alle zaken van minderjarigen besproken worden en kan in overleg besloten worden dat minderjarige verdachten tijdens de IVS thuis overnachten. Bij dit overleg worden het belang van het kind, het opsporingsbelang en de belangen van de maatschappij en slachtoffers en nabestaanden betrokken;
- Als ZSM gesloten is, overlegt de hOvJ met de piket-OvJ. Als de piket-OvJ 's nachts niet beschikbaar is, kan de hOvJ zelfstandig de beslissing nemen.

De RSJ stelt vast dat een helder uniform kader en een goed overzicht van overwegingen bij de beslissing tot overnachtingen elders ontbreken.³¹ Dit is van belang voor een uniform beleid. Daarom adviseert de RSJ dat de hOvJ en OvJ in beginsel in alle gevallen overleg plegen.

²⁹ Soms wordt de minderjarige (op een andere locatie) in verzekering gesteld terwijl het verhoor nog niet heeft plaatsgevonden. Dan is er geen PVM beschikbaar. Dit wordt gedaan om te voorkomen dat een minderjarige de nacht in een politiecel moet doorbrengen. Er bestaat geen wettelijke grondslag de ophouding op een alternatieve locatie te laten plaatsvinden. Zie ook paragraaf 2.2.

³⁰ Ontwikkelingsgedrag en –niveau zijn van belang bij de beslissing om de IVS elders te laten uitzitten. De hOvJ en de politiemedewerker die het verhoor afneemt zijn degenen die de minderjarige zien en die facetten kunnen waarnemen.

³¹ Informatie uit expertbijeenkomsten en gesprekken.



• ■ *Aanbeveling:*

- Bevorder een landelijke uniforme werkwijze voor overleg tussen hOvJ en OvJ over IVS, de locatie van IVS en de informatie die daarbij betrokken moet worden.

Registratie van IVS van minderjarigen op een alternatieve locatie

Er zijn geen betrouwbare cijfers over het doorbrengen van IVS op een alternatieve locatie, zoals thuis.³² Het spreekt voor zich dat het voor ontwikkeling en evaluatie van het beleid wenselijk is dat aantallen, locatie(s) en overwegingen altijd en eenduidig geregistreerd worden.

Aanbeveling:

- Zorg voor een eenduidige en betrouwbare registratie van overnachting op een alternatieve locatie tijdens IVS en de overwegingen die hiertoe geleid hebben, bijvoorbeeld in een daartoe te ontwikkelen formulier in het politieregistratiesysteem, de Basisvoorziening Handhaving.

Verantwoordelijkheid voor (de veiligheid van) de minderjarige tijdens IVS op een alternatieve locatie

Artikel 57 lid 1 jo 493 lid 3 Sv bepaalt dat de IVS van minderjarige verdachten op elke daartoe geschikte plaats kan plaatsvinden. Dat kan het ouderlijk huis zijn maar ook een instelling, bijvoorbeeld een justitiële jeugdinrichting (hierna: JJI) of kleinschalige voorziening (hierna: KV).

Als de IVS thuis plaatsvindt zijn ouder(s) of de voogd of verzorger verantwoordelijk voor het kind.³³ Met betrekking tot de afspraken die met de politie gemaakt zijn, moeten ouder(s) of de voogd of verzorger door de politie gewezen worden op hun verantwoordelijkheid voor het kind. Als de minderjarige niet bij zijn ouder(s) of voogd of verzorger kan overnachten, kan een overnachting bij een ander familielid, bijvoorbeeld bij opa of oma, oom of tante, of een oudere broer ook een optie zijn. Familieleden moeten uitdrukkelijk instemmen met de verantwoordelijkheid voor het kind. De verantwoordelijkheid van de familieleden heeft betrekking op de gemaakte afspraken met de politie en het psychische en fysieke welzijn en de veiligheid van het kind. Als de IVS in een instelling plaatsvindt, bijvoorbeeld in een JJI of een KV, dan is de instelling verantwoordelijk voor (de veiligheid van) het kind; deze heeft een zorgplicht voor de minderjarige die in de instelling verblijft.³⁴ Aan de minderjarige

³² Informatie van de Nationale Politie.

³³ Dit volgt voor ouders uit artikel 1:247 leden 1 en 2 Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) en voor verzorgers uit artikel 1:248 lid 1 BW. Zij zijn verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding van hun minderjarig kind. Die verantwoordelijkheid omvat de zorg en verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en veiligheid van het kind en het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid. In de verzorging en opvoeding van het kind passen ouders of voogd/verzorgers geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling toe.

³⁴ Zie art. 24 Reglement Justitiële Jeugdinrichtingen voor de zorgplicht van de JJI: De inrichtingen dragen zorg voor een veilige omgeving voor en een menswaardige bejegening van de jeugdigen. Zij dragen bij aan een beter sociaal functioneren van de jeugdige, door middel van een verplicht gesteld pedagogisch dagprogramma en individueel behandelprogramma. Voorts dragen zij bij aan een goede voortgang van de rechtsgang. Het doel van het verblijf in de



wordt ook gevraagd hoe deze aankijkt tegen een overnachting bij zijn ouders, familieleden of een instelling.

Afspraken over IVS thuis, bij familie of instelling

De RSJ weet dat de politie (doorgaans) mondelinge afspraken met de ouder(s), voogd, verzorger(s), andere familieleden of instelling maakt, nadat zij zich ervan heeft vergewist dat deze in staat zijn het gezag over het kind uit te voeren.

De afspraken betreffen bijvoorbeeld:

- Thuis blijven gedurende de nacht;
- Geen (elektronische) communicatie met derden (telefoon, e-mail, social media);
- Het tijdstip waarop de minderjarige 's ochtends op het politiebureau moet verschijnen.

Deze afspraken worden door de politie in de Basisvoorziening Handhaving (hierna: BVH) vastgelegd.³⁵

Aansprakelijkheid en risico's als gevolg van IVS op een alternatieve locatie

De RSJ is van mening dat de perso(o)n(en) of instelling aan wie de minderjarige is toevertrouwd slechts een civielrechtelijke verantwoordelijkheid heeft. Zij kunnen niet verantwoordelijk gehouden worden voor ontvluchting of het plegen van nieuwe strafbare feiten door de minderjarige. De minderjarige is zelf strafrechtelijk aansprakelijk voor zijn handelen, zoals dat ook het geval is bij bijvoorbeeld een schorsing van de voorlopige hechtenis.

Risico's op recidive en vluchtgevaar, alsook gevaar voor slachtoffers, wraakacties of huiselijk geweld (door ouders of minderjarige) moeten vooraf bij de belangenafweging door de hOvJ en de OvJ meegenomen worden.³⁶ Dat wordt in de praktijk al gedaan.³⁷

Vervoer minderjarige

Volgens het Landelijk Reglement Arrestantenzorg Politie mag de minderjarige niet onbegeleid naar huis. De vervoerder is verantwoordelijk voor het vervoer naar huis of de instelling en vice versa. Ouders halen hun kind op of de politie brengt de minderjarige naar huis of instelling. De politie kan met de ouders afspreken dat deze het kind de volgende ochtend naar het politiebureau vervoeren. Als de minderjarige in een instelling overnacht spreken de politie en de instelling in overleg af wie de minderjarige de volgende ochtend naar het politiebureau vervoert.

2.2 Ophouden voor onderzoek

In deze paragraaf gaat de RSJ in op de vraag of het juridisch mogelijk is de minderjarige in de fase ophouden voor onderzoek op een alternatieve locatie te laten overnachten. En zo niet, of de wet hiervoor moet worden aangepast.

inrichting is de kans op ontsparing van de jeugdige na diens terugkeer in de maatschappij te verminderen.

³⁵ Informatie uit expertbijeenkomsten en gesprekken.

³⁶ Zie onderdeel 'overige aspecten bij besluitvorming' over het meewegen van de belangen van de maatschappij en slachtoffers en nabestaanden en Bijlage 4.

³⁷ Informatie uit expertbijeenkomsten en gesprekken.

Ontbreken wettelijke grondslag ophouden op een alternatieve locatie

Er bestaat geen wettelijke grondslag om het ophouden voor onderzoek op een alternatieve locatie te laten plaatsvinden. In 2011 heeft de rechtbank Rotterdam een uitspraak gedaan waaruit blijkt dat artikel 493 lid 3 Sv (de mogelijkheid de voorlopige hechtenis of IVS op een alternatieve locatie uit te zitten) zich niet uitstrekt tot het ophouden voor onderzoek.³⁸ Wanneer, in de huidige situatie, een minderjarige in deze fase naar huis wordt gestuurd, is er juridisch gezien geen sprake meer van vrijheidsbeneming en kan de politie of het OM de ouders niet dwingen hun kind weer naar het politiebureau te brengen voor verhoor. Het is vertegenwoordigers van OM en politie niet duidelijk of de wet in deze fase van de opsporing ophouden op een andere locatie toelaat.³⁹ OM en politie geven aan dat ophouden elders in de praktijk wel gebeurt om te voorkomen dat een minderjarige in de politiecel overnacht. In sommige gevallen wordt alvast tot IVS besloten, omdat overnachting thuis dan wel mogelijk is. Het ontbreken van nationaal uniform beleid op dit punt kan leiden tot willekeur en rechtsongelijkheid.⁴⁰ Om te bevorderen dat opgehouden minderjarige verdachten vaker thuis kunnen overnachten adviseert de RSJ de wet aan te passen en in de wet of in beleid het ophouden op een alternatieve locatie als uitgangspunt te nemen.

Aanbeveling:

- Voeg aan artikel 56 Sv toe dat ophouden voor onderzoek op elke daartoe geschikte plaats kan plaatsvinden;
- Leg het uitgangspunt 'niet ophouden in een politiecel, tenzij dat noodzakelijk is' vast in de wet of in beleid.

Rechtsbijstand bij ophouden voor onderzoek

Als de politie de opgehouden minderjarige vóór de nacht naar huis of een andere alternatieve locatie laat gaan is het mogelijk dat het verhoor nog niet heeft plaatsgevonden, of slechts voor een deel heeft plaatsgevonden en de volgende dag wordt voortgezet. Dit hangt onder meer samen met de werktijden van de piket-jeugdrechtsadvocaat. In het eerste geval (het verhoor heeft nog niet plaatsgevonden) is de minderjarige de volgende dag verzekerd van gratis rechtsbijstand door een advocaat. In het tweede geval (het verhoor heeft deels plaatsgevonden en wordt de volgende dag voortgezet) heeft de minderjarige verdachte de volgende dag geen recht meer op een gratis advocaat, omdat de formulering van artikel 489 lid 3 Sv alleen ziet op de eerste situatie.⁴¹ De RSJ is van mening dat gebrek aan gefinancierde rechtsbijstand op zichzelf niet mag leiden tot een overnachting in de politiecel of een vervroegde IVS elders.

³⁸ Rb. Rotterdam 28 september 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BT6747 (afspraak moeder melden politieverhoor).

³⁹ Informatie uit expertbijeenkomsten en gesprekken.

⁴⁰ E. Huls & C. Peterse, 'Een pleidooi voor een kindgerichte aanpak en alternatieven voor de politiecel', *Tijdschrift jeugdrecht in de praktijk*, 2018, afl. 4, p. 35.

⁴¹ *Stb.* 2019, 180, i.w.t. op 1 juni 2019.

Vanwege de beperkte beschikbaarheid van jeugdrechtsadvocaten en de lange aanrijdtijden acht de RSJ het wenselijk de politie de mogelijkheid te geven het politieverhoor in te plannen in overleg met de advocaat. Dat kan betekenen dat de politie een verdachte heenzendt met de afspraak dat deze zich op een bepaald tijdstip op het bureau meldt. Zo hoeft een minderjarige niet urenlang op het politiebureau te wachten op zijn advocaat.

De RSJ adviseert om het recht op rechtsbijstand ruimer te formuleren. Dit houdt in dat als een minderjarige verdachte op enig moment van de dag of nacht naar huis wordt gestuurd met de afspraak zich op een bepaalde dag en tijdstip te melden, deze nog steeds recht heeft op gratis rechtsbijstand, conform artikel 6 van EU-richtlijn 2016/800.

Aanbeveling:

- Verruim de toepassing van artikel 489 lid 3 Sv dat ziet op gratis rechtsbijstand voor minderjarigen. Zorg dat de minderjarige na heenzzending overdag of 's nachts, bij (verder) verhoor op een later tijdstip het recht op een gratis advocaat behoudt.

Juridische verantwoordelijkheden

De (juridische) verantwoordelijkheid bij ophouden voor onderzoek op een alternatieve locatie is hetzelfde als bij IVS op een alternatieve locatie. HOVJ en OvJ plegen overleg over ophouden op een alternatieve locatie. De OvJ draagt de eindverantwoordelijkheid voor de beslissing. Bij overtredingen (licht strafbaar feit) kan wellicht voor een andere werkwijze gekozen worden. Er moet dan nog zorgvuldiger beoordeeld worden of een overnachting in een politiecel noodzakelijk is of dat gekozen kan worden voor ophouden op een alternatieve locatie.

2.3 Bejegening van minderjarigen en verblijf in een politiecel

De minderjarige verdachte die in verzekering wordt gesteld, verblijft en overnacht in een politiecel als niet besloten wordt tot overnachting op een alternatieve locatie. Het komt ook voor dat een minderjarige in de fase van ophouden voor onderzoek bij de politie moet overnachten. In deze paragraaf gaat de RSJ in op mogelijke verbeteringen in de zorg voor en bejegening van minderjarige verdachten en het verblijf in een politiecel. De RSJ is van mening dat een goede bejegening van minderjarigen minstens zo belangrijk is als de fysieke plaats en inrichting van een politiecel. Een goede bejegening van minderjarigen kan op verschillende manieren ingevuld worden.⁴²

⁴² Zie bijvoorbeeld de beginselen van goede bejegening van de RSJ, met name de beginselen van individualisering, fatsoenlijke omgang, veiligheid en minimale beperking: *Goed bejegenen: beginselen voor het overheidsoptreden tegenover mensen die een justitiële straf of maatregel ondergaan*, Den Haag: RSJ 2012, www.rsj.nl.

2.3.1 Bejegening van minderjarige verdachten

Tijdens verblijf in een politiecel is de politie verantwoordelijk voor de zorg voor en bejegening van de minderjarige. In een cellencomplex is de teamchef van het complex verantwoordelijk. Als de minderjarige in een ophoudkamer van een politiebureau verblijft is de teamchef van de basiseenheid verantwoordelijk.

De politie heeft regels opgesteld voor de zorg en bejegening van minderjarige arrestanten.⁴³ Belangrijke punten zijn:

- Beschikbaar stellen van huisregels in voor minderjarige begrijpelijke taal;
- Zo spoedig mogelijk informeren van de wettelijk vertegenwoordigers;
- Ouders, advocaat en voogd hebben dezelfde rechten op (frequentie van) bezoek en telefonisch contact;
- Fysiek contact tussen ouder en kind moet bij bezoek mogelijk zijn (zonder glaswand);
- Minderjarigen worden gescheiden van volwassenen geplaatst en gelucht;
- Minderjarigen worden zoveel als mogelijk in kindvriendelijke cellen geplaatst. Als het cellencomplex niet beschikt over kindvriendelijke cellen wordt de minderjarige in de gelegenheid gesteld om minstens twee keer per dag twee uur te verblijven in een ophoudruimte;
- Tijdens iedere dienst wordt een arrestantenverzorger of een operationeel coördinator aangewezen die speciale aandacht en verantwoordelijkheid heeft voor minderjarige arrestanten;
- Bij heen- en terugzending worden minderjarigen overgedragen aan hun ouders tenzij de OvJ anders beslist;
- Bij de bejegening wordt rekening gehouden met de leeftijd van de minderjarige (<12, 12-15, 16-17 jaar);
- Een arts wordt geïnformeerd in het geval van IVS van een minderjarige met gedragscomplicaties en/of bij overnachting in een politiecel;
- Aan minderjarigen wordt geen rookwaar verstrekt;
- Jeugdlektuur en studieboeken worden beschikbaar gesteld.

Bovenstaande regels zijn in lijn met het belang van het kind zoals beschreven in General Comment no. 14. Zo wordt bij alle beslissingen en handelingen die een kind betreffen rekening gehouden met de eigen mening van het kind, diens identiteit (zoals geslacht, religie, culturele achtergrond), behoud van de relatie met ouders en gezin, zorg voor, bescherming en veiligheid van het kind, de kwetsbaarheid van het kind, de gezondheid van het kind, onderwijs voor het kind en de leeftijd en ontwikkeling van het kind. Verder is van belang dat de zorg voor minderjarigen in handen is van daartoe gekwalificeerde professionals die kennis hebben van de ontwikkeling van kinderen. Naast het Landelijk Reglement Arrestantenzorg Politie hanteert iedere politie-eenheid of cellencomplex eigen specifieke huisregels.

⁴³ Nationale Politie, *Landelijk Reglement Arrestantenzorg Politie*, hoofdstuk 5 'Minderjarigen', Nationale Politie 2019.



Bejegening in de praktijk

Volgens de regels uit het Landelijk Reglement Arrestantenzorg Politie wordt voor iedere dienst een arrestantenverzorger aangewezen die verantwoordelijk is voor minderjarige arrestanten en hen speciale aandacht geeft. Deze gaat in principe een aantal keren per dag bij de minderjarige langs om te kijken of het goed met hem gaat. Deze taak lijkt in de praktijk verschillend, dat wil zeggen met meer of minder aandacht voor de minderjarige, te worden ingevuld. De RSJ heeft de indruk dat arrestantenverzorgers zich er niet altijd van bewust zijn dat er speciale regels gelden voor minderjarigen. Arrestantenverzorgers lijken verschillend aan te kijken tegen 12- tot en met 15-jarigen en 16- en 17-jarigen. Er zijn grote verschillen tussen minderjarigen qua (justitiële) achtergrond en gedrag. Al dan niet vanwege eerdere negatieve ervaringen zijn arrestantenverzorgers soms minder geneigd zich vriendelijk op te stellen ten opzichte van sommige minderjarigen. De wijze van bejegening en de houding die arrestantenverzorgers zouden moeten aannemen ten aanzien van minderjarigen is niet eenvoudig in werkinstructies neer te leggen. Hierdoor is voor arrestantenverzorgers niet altijd duidelijk wat bedoeld wordt met “de wensen en behoeften van de [minderjarige] ingeslotene” en “rekening houden met de verschillende categorieën minderjarigen”. Het is van belang er op toe te zien dat de regels vertaald worden naar begrijpelijke en duidelijke werkinstructies en deze in de praktijk worden gevolgd. Daarnaast is het wenselijk dat arrestantenverzorgers worden opgeleid en getraind om met minderjarige verdachten te werken.

Jongeren geven aan dat zij positieve(re) ervaringen hebben met een politiemedewerker als deze oprechte interesse toont, rustig en vriendelijk is, een luisterend oor heeft en de tijd neemt voor de minderjarige. Het is belangrijk dat de politiemedewerker duidelijk is en uitlegt wat een jongere (in het bijzonder een *first offender*) kan verwachten bij binnenkomst in de politiecel en tijdens zijn verblijf in de cel.

Elke politie-eenheid heeft een Commissie van Toezicht Arrestantenzorg (CTA). Deze is belast met de behandeling van klachten over de zorg voor en bejegening van (minderjarige) arrestanten in een arrestantencomplex. De CTA's rapporteren jaarlijks over hun bevindingen. De CTA's gaan actief na of het belang van de minderjarige meegenomen wordt bij de zorg voor en bejegening van minderjarige arrestanten.

De RSJ, komt tot de volgende aanbevelingen omtrent de bejegening van minderjarigen.

Aanbevelingen:

- Vertaal de regels omtrent de zorg voor minderjarigen uit het Landelijk Reglement Arrestantenzorg Politie naar werkinstructies; zie toe op consequente naleving van deze werkinstructies;

- ■
 - Zorg voor gerichte opleiding en training van politiemedewerkers die met minderjarigen werken;
 - Zorg ervoor dat politiemedewerkers eenduidig en op aangepaste wijze met minderjarigen communiceren. Arrestantenverzorgers dragen de zorg voor minderjarige arrestanten bij wisseling van diensten over aan collega's; de minderjarigen worden hierover geïnformeerd.

2.3.2 Verblijf in een politiecel

Het verblijf in de politiecel mag de minderjarige niet meer schade berokkenen dan het ontnemen van de vrijheid al doet. Daarom zouden er speciale kindvriendelijke cellen beschikbaar moeten zijn voor minderjarige arrestanten.⁴⁴ Er bestaat overigens geen definitie en er zijn ook geen (uniforme) richtlijnen voor een kindvriendelijke politiecel en de eisen die daaraan gesteld worden. Momenteel zijn er verspreid door Nederland enkele politiecellen die worden aangemerkt als kindvriendelijke cellen. Hoeveel precies is de RSJ niet bekend, maar het zijn er vermoedelijk (te) weinig. Bovendien is de kindvriendelijke cel momenteel in de meeste gevallen tussen en/of tegenover reguliere- en observatiecellen geplaatst. De jeugdige krijgt daardoor (te) veel mee van het gedrag en de problematiek van andere volwassen en soms verwarde arrestanten.⁴⁵

Een kindvriendelijke cel onderscheidt zich volgens de RSJ van reguliere cellen wat betreft locatie en aankleding. Dat leidt tot de volgende aanbevelingen, waarvan een aantal overigens al hier en daar (gedeeltelijk) gerealiseerd is:

- Zorg voor voldoende kindvriendelijke politiecellen. Kleine cellencomplexen moeten over minimaal één kindvriendelijke cel beschikken, grotere complexen over minimaal twee;
- De locatie van kindvriendelijke cellen is zoveel mogelijk gescheiden van die van reguliere cellen (andere gang, verdieping enz.);
- Een 'kindvriendelijke' politiecel moet een prettiger sfeer uitstralen dan een reguliere cel. Hiervoor kan aansluiting gezocht worden bij de inrichting van de kamers in een JJI en de wachtruimten voor jeugdigen waarover sommige gerechtsgebouwen beschikken.⁴⁶
- Pak de gehorigheid van cellencomplexen en politiecellen aan, zodat minderjarige arrestanten geen last hebben van (veel) geluid op de gang of in andere cellen, veroorzaakt door (meerderjarige) arrestanten. Dat beperkt gevoelens van onrust, angst en slecht slapen;

⁴⁴ Een reguliere politiecel is een zeer basale eenpersoonscel die meestal is ondergebracht in een gedeelte van een wat groter politiebureau of in een aparte locatie, een politiecellencomplex. De cel is kaal en bevat doorgaans niet meer dan een betonnen tafel, stoel en bed (minimale lengte 2.10 meter), een toilet, een lichtopening en communicatie-units voor contact met de bewaking.

⁴⁵ Informatie uit expertbijeenkomsten, gesprekken en werkbezoeken.

⁴⁶ K.R. Bosker & H.M. Kamphuis-van der Veer, 'Wachtcel Civiele Jeugd in het gerechtgebouw, nota van aanbevelingen', 2011 (Programma Jeugdrechtspraak, Kindvriendelijkheid in gerechtsgebouwen).



- Een cel dient bestand te zijn tegen vernieling, maar andere kleuren op de muren dan het grijs van beton of baksteen⁴⁷, zachte kussens en dikkere dekens, een bank waarop je normaal kan zitten en een afgeschermd gedeelte voor het toilet dragen bij aan een prettiger sfeer;
- Een klok in een cel zorgt voor besef van tijd en kan onrust bij minderjarige arrestanten tijdens hun verblijf in de politiecel wegnemen of verminderen;
- In een politiecel moet sprake zijn van natuurlijk daglicht.⁴⁸ Indien mogelijk moet de minderjarige naar buiten kunnen kijken;
- Voor minderjarigen is afleiding in de politiecel belangrijk. Enkele voorbeelden zijn: (aansprekende) literatuur en schoolboeken, een zachte bal en een krijtmuur waarop getekend kan worden;
- Elke (kindvriendelijke) cel zou een informatiezuil moeten hebben. Op deze informatiezuil moet ten minste beschikbaar zijn: informatie over rechten en plichten, informatie over het cellencomplex, een klok, een spelletje om te spelen, een film of documentaire, de mogelijkheid om contact op te nemen met de beveiliging en een manier om contact op te nemen met ouders en de advocaat;
- Eenvoudige verbeterpunten voor *bestaande* 'kindvriendelijke' cellen zijn een andere kleur (in plaats van grijs beton), een klok in de cel en het bieden van afleiding door lectuur en/of (elektronische) spelletjes beschikbaar te stellen;
- In programma's van eisen bij de bouw van *nieuwe* cellencomplexen moet expliciet aandacht worden besteed aan bovenstaande voorwaarden voor een kindvriendelijke cel. Daarbij gaat het niet alleen om functionele en technische eisen. Ook de psychologische ervaring van het verblijf in een politiecel zou moeten worden vertaald naar het programma van eisen. De methode van ontwerpend onderzoeken kan hiervoor ingezet worden.⁴⁹

Gebruik 'kindvriendelijke' cel door meerderjarigen

Bepaalde (uiterlijke) kenmerken van kindvriendelijke cellen zijn niet voorbehouden aan minderjarigen. Naar het oordeel van de RSJ kunnen ook (kwetsbare) volwassen arrestanten in dergelijke cellen worden geplaatst, zij het dat minderjarigen altijd voorgaan.

⁴⁷ Jongeren stellen bijv. (licht)grijs of (licht)groen voor, omdat het rust uitstraalt. Deze aanbeveling hoeft niet enkel voor minderjarigen te gelden, maar geldt tevens voor cellen waar meerderjarige arrestanten in verblijven.

⁴⁸ Geen mat of figuurglas.

⁴⁹ De RSJ heeft gesproken met de Rijksbouwmeester en de Politiebouwmeester; Daarbij heeft de RSJ met interesse kennis genomen van het zogeheten ontwerpend onderzoek waarbij mogelijke oplossingsrichtingen gevisualiseerd worden.

2.4 Overige aandachtspunten

In deze paragraaf staat de RSJ stil bij een aantal specifieke groepen minderjarige verdachten die bijzondere aandacht verdienen als het gaat om ophouden, IVS en verblijf in een politiecel.

12-minners

Dit advies richt zich primair op strafrechtelijk minderjarigen in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar. Minderjarige verdachten van 11 jaar en jonger kunnen niet in verzekering worden gesteld maar wel voor maximaal zes uur worden opgehouden voor onderzoek.

Naar het oordeel van de RSJ is ophouden van 12-minners in een reguliere ophoudkamer te allen tijde ongewenst. Dit impliceert dat volgens de RSJ ophouden van 12-minners plaatsvindt in een 'gewone' kantoorruimte van het politiebureau. De overnachting vindt in principe bij de ouder(s) thuis plaats.

Minderjarigen jonger dan 12 jaar die worden opgehouden voor onderzoek hebben geen recht op rechtsbijstand. Omdat het politieverhoor grote consequenties kan hebben voor de minderjarige (bijvoorbeeld omdat de cautie niet hoeft te worden gegeven, de minderjarige mogelijk belastende verklaringen kan afleggen over familieleden, de politie een zorgmelding kan doen bij Veilig Thuis met in een later stadium mogelijk een kinderschermingsmaatregel als gevolg), acht de RSJ het van belang dat ook zij recht op rechtsbijstand krijgen. Het ontbreken van rechtsbijstand voor 12-minners levert strijd op met artikel 3 van EU-richtlijn 2016/800, nu daarin geen leeftijdsgrens wordt genoemd.

Minderjarige verdachten met een licht verstandelijke beperking

De RSJ is van mening dat minderjarige verdachten met een licht verstandelijke beperking (hierna: lvb) speciale aandacht verdienen bij ophouden en IVS. Bij een vermoeden van een lvb neemt de politie zo mogelijk een verkorte test af (SCIL).⁵⁰ Als dit niet haalbaar is moet de politie zich er op andere wijze van vergewissen of er sprake is van een lvb bij de minderjarige verdachte en zorg dragen voor bijzondere zorg en aandacht.⁵¹ Plaatsing in een kindvriendelijke cel is bij deze categorie jeugdigen zo mogelijk nog belangrijker. Een training en opleiding van politiemedewerkers in het herkennen van een lvb is daarbij essentieel.

Minderjarige meisjes

Er worden jaarlijks minder meisjes dan jongens aangehouden op verdenking van een strafbaar feit. Al het gestelde in dit advies is naar het oordeel van de RSJ voor zowel jongens als meisjes onverkort van toepassing. Het belang van gescheiden (van jongens en volwassen mannen) plaatsing en locatie van de politiecel alsook van het

⁵⁰ SCIL staat voor Screener voor intelligentie en licht verstandelijke beperking.

⁵¹ P. Vrij & H. Kaal, *Licht verstandelijke beperking en de jeugdreclassering. Een handreiking voor jeugdreclasseringswerkers over de begeleiding van delinquente jongeren met een LVB*, Leiden: Hogeschool Leiden 2018, p. 19-20.

- kunnen voorzien in noodzakelijke verzorgingsmiddelen en dergelijke is zo mogelijk nog belangrijker bij meisjes.

Minderjarige verdachten met een migratieachtergrond

Minderjarigen met een migratieachtergrond vormen een substantieel deel van de aangehouden verdachten. Aan omgeving en voorzieningen in geval van verblijf in een politiecel lijkt dit vooralsnog geen andere eisen te stellen dan waaraan reeds wordt voldaan (denk aan beschikbaarheid van halal bereid voedsel, mogelijkheid tot bidden enz.). In zowel de besluitvorming omtrent verblijf op een andere locatie als in de bejegening dient evenwel expliciet te worden stilgestaan bij eventuele bijzondere omstandigheden en gevoeligheden. Uit gesprekken met ervaringsdeskundigen is naar voren gekomen dat jongeren de bejegening door arrestantenverzorgers (soms) als discriminerend ervaren en het verblijf en de omgang belastend. Arrestantenverzorgers moeten zich hier bewust van zijn en getraind worden in het voorkomen dat zo iets gebeurt of die indruk wordt gewekt.

Minderjarige vreemdelingen

Ook minderjarige vreemdelingen die in afwachting van de vreemdelingenpolitie in een ophoudkamer verblijven dienen daar zo kort mogelijk te verblijven en zo spoedig mogelijk te worden overgebracht naar een kindvriendelijke omgeving, buiten het politiebureau.

Jongvolwassen verdachten

Bij jongvolwassen (adolescente) delinquenten in de leeftijd van 18 tot en met 22 jaar kan sinds 2014 het jeugdstrafrecht (adolescentenstrafrecht) worden toegepast. Plaatsing in een kindvriendelijk cel van deze categorie verdachten is naar het oordeel van de RSJ niet strikt noodzakelijk, maar ligt voor de hand in geval van een lvb of andere kwetsbaarheid.



Bijlage 1 Juridisch kader

B1.1 Juridisch kader

Hierna wordt ingegaan op de belangrijkste bronnen van internationaal recht die relevant zijn voor dit advies.⁵²

B1.1.1 Verenigde Naties

Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind

Nederland is sinds 1995 partij bij IVRK, ook wel VN-Kinderrechtenverdrag genoemd. Onderwerpen uit dit verdrag zijn uitgewerkt in General Comments. Naast dit verdrag heeft de VN ook richtlijnen aangenomen, de zogenaamde Beijing Rules en Havana Rules. De richtlijnen worden gebruikt bij de interpretatie van kinderrechten maar zijn niet bindend.

Uit artikel 3 IVRK blijkt dat bij alle te nemen beslissingen over en handelingen/gedragingen jegens een kind, de belangen van het kind een eerste overweging vormen. Op grond van artikel 37 onder b IVRK dient vrijheidsbeneming van minderjarigen slechts als *uiterste maatregel* te worden ingezet en voor de *kortst mogelijke duur*. Bij vrijheidsbeneming van een kind moet rekening worden gehouden met de *leeftijd en behoeften van een kind* (artikel 37 onder c IVRK). Zo moeten *kinderen gescheiden van volwassenen ondergebracht worden*⁵³ en heeft een kind in beginsel *recht op contact met zijn familie*. Artikel 37 onder d IVRK regelt het *recht op rechtsbijstand* en toegang tot de rechter bij vrijheidsbeneming. Volgens artikel 40 lid 4 IVRK dienen alternatieven voor vrijheidsbeneming ontwikkeld te worden.

General Comments bij het IVRK

In 'General Comment no. 24 (2019) on children's rights in the child justice system' worden de artikelen 37 en 40 IVRK nader toegelicht. Volgens dit commentaar mag de plaatsing van kinderen in een politiecel alleen als uiterste middel worden ingezet en voor de kortst mogelijke duur.⁵⁴ De vrijheidsbeneming van de minderjarige verdachte of de verlenging daarvan moet binnen 24 uur na aanvang van de vrijheidsbeneming beoordeeld worden door een bevoegde instantie.⁵⁵ Dit betekent dat de minderjarige binnen 24 uur na aanhouding moet worden voorgeleid aan een rechter-commissaris.

⁵² Voor een uitgebreide toelichting op de relevante bepalingen uit het IVRK, zie ook: M. Berger & C. van der Kroon, *Een 'paar nachtjes' in de cel. Het VN-Kinderrechtenverdrag en het voorarrest van minderjarigen in politiecellen*, Leiden: Defence for Children, 2011 en Samira Valkeman, *Jeugdigen in politiecellen. Een onderzoek naar de ervaringen van betrokken professionals met de toepassing van alternatieven, een kindvriendelijker verblijf en beperking van de termijn in het licht van de Europese en internationale kinderrechten*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, masterscriptie 2015.

⁵³ Nederland heeft een voorbehoud gemaakt bij artikel 37 onder c IVRK in verband met: de mogelijkheid om bij minderjarigen van zestien jaar of ouder het volwassenenstrafrecht toe te passen. Zie: onder D artikel 2.

⁵⁴ General Comment no. 24, 18 september 2019, CRC/C/GC/24, overweging 85; Deze richtlijn vervangt General Comment no. 10 van 25 april 2007.

⁵⁵ General Comment no. 24, overweging 90.

In General Comment no. 14 wordt de uitwerking van het belang van het kind verder toegelicht.⁵⁶ In de individuele belangenafweging moet onder andere rekening gehouden worden met:

- De eigen mening van het kind;
- De identiteit van het kind (zoals geslacht, religie, culturele achtergrond);
- Het behoud van de relatie met ouders en gezin;
- Zorg voor, bescherming en veiligheid van het kind (bescherming tegen alle vormen van fysiek of psychisch geweld, beschadiging of misbruik, seksueel geweld, vernederende behandeling en uitbuiting);
- De kwetsbaarheid van het kind;
- De gezondheid van het kind, en
- Onderwijs voor het kind.

In de afweging met andere belangen die het belang van het kind beperken spelen de leeftijd en ontwikkeling van het kind een belangrijke rol. Belangrijke procedurele elementen zijn het recht om gehoord te worden, het recht op rechtsbijstand en het recht op besluitvorming door gekwalificeerde professionals die kennis hebben van de ontwikkeling van kinderen.

In General Comment nrs. 14 en 24, de Beijing Rules en de Havana Rules wordt nader toegelicht dat rekening moet worden gehouden met de behoeftes en leeftijd van minderjarigen die opgesloten zitten. Zij moeten worden gescheiden van volwassenen. Dat betekent niet alleen plaatsing in een aparte cel,⁵⁷ maar ook apart luchten. Personeel dat regelmatig omgaat met jeugdigen moet goed opgeleid en bijgeschoold zijn. Hierbij gaat het onder meer om kennis van jeugdrecht en pedagogiek en van psychologische, fysieke en sociale ontwikkelingen van jeugdigen. Ook aandacht voor kwetsbare kinderen zoals verstandelijk beperkte kinderen behoort daartoe.⁵⁸

B1.1.2 Raad van Europa

Guidelines on child-friendly justice

De *Guidelines on child-friendly justice* van de Raad van Europa bevatten met het IVRK vergelijkbare bepalingen. Deze richtlijnen zijn niet bindend. De Guidelines bevatten een apart hoofdstuk over de bejegening van minderjarigen bij aanhouding en verhoor, in het bijzonder van kwetsbare minderjarigen, door de politie.⁵⁹

European rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures

Volgens deze richtlijnen van de Raad van Europa moet de vrijheidsbeneming van minderjarigen een ultimatum remedium zijn en dient deze voor de kortst mogelijke duur te zijn. Er moeten inspanningen gedaan worden om voorarrest te voorkomen. Tevens mag de wijze van vrijheidsbeneming niet meer leed toevoegen dan vrijheidsbeneming

⁵⁶ General Comment no. 14. Care, protection and safety of the child, p. 13-21.

⁵⁷ General Comment nr. 24, overweging 92.

⁵⁸ General Comment nr. 24, overwegingen 39 en 112; Beijing Rules overweging 22; Havana Rules overweging 85.

⁵⁹ Guidelines on child-friendly justice, Council of Europe, 2010, Hoofdstuk 4, C: Children and the police, overwegingen 86-88.

op zichzelf al doet. Het belang van het kind moet in acht worden genomen, hierbij dient gekeken te worden naar de proportionaliteit van de reactie (de reactie dient in verhouding te staan tot de ernst van het gepleegde delict) en dient rekening gehouden te worden met hun leeftijd, fysieke en mentale welzijn, ontwikkeling, capaciteiten en persoonlijke omstandigheden. Jongeren die in voorarrest zitten zijn kwetsbaar, de autoriteiten moeten hun fysieke en mentale integriteit en hun welzijn beschermen. Het personeel dat tijdens de vrijheidsbeneming verantwoordelijk is voor de zorg voor minderjarigen moet adequate training hebben gevolgd, waarbij ingegaan wordt op de theoretische en praktische aspecten van hun werk.⁶⁰

Juveniles deprived of their liberty under criminal legislation

Wat detentie van kinderen bij de politie betreft, beveelt CPT het volgende aan.

Jongeren moeten in een kindvriendelijke omgeving worden vastgehouden in plaats van in een gewone politiecel. Ook moet verblijf in een politiecel plaatsvinden in aparte units en mag verblijf niet langer dan 24 uur duren.⁶¹

B1.1.3 Europese Unie

EU-richtlijn 2016/800

Richtlijn 2016/800 van de Europese Unie bevat waarborgen voor minderjarigen die verdachte zijn in een strafproces.⁶² De relevante artikelen voor dit advies gaan over:

- Het recht op rechtsbijstand door een advocaat vóór en tijdens het politieverhoor (artikel 6);
- Het recht op een individuele beoordeling (rekening houden met rijpheid, persoonlijkheid, achtergrond en specifieke kwetsbaarheden) (artikel 7);
- Het recht op medisch onderzoek (artikel 8);
- Vrijheidsbeneming. Deze duurt zo kort mogelijk als passend is, detentie wordt alleen als uiterste maatregel opgelegd en dient goed gemotiveerd te worden (artikel 10);
- Alternatieven voor detentie (artikel 11). Waar mogelijk maken de bevoegde autoriteiten daar gebruik van;
- Het in beginsel in detentie gescheiden gehouden van kinderen van volwassenen (artikel 12);
- Rechtshandavingsinstanties en personeel van detentiecentra, rechters, openbaar aanklagers en advocaten die te maken hebben met minderjarigen volgen een specifieke op hun omgang met kinderen afgestemde opleiding (artikel 20).

⁶⁰ Recommendation CM/Rex(2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures, CM/Rec(2008)11, 5, 10, 49.1, 52.1. en 129.1.

⁶¹ CPT, Juveniles deprived of their liberty under criminal legislation, H2 Juveniles held in police custody CPT/Inf(2015)1-part rev1, overweging 99.

⁶² Richtlijn (EU) 2016/800 van het Europees Parlement en de raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure, PbEG 2016, L132, Stb. 2019, 180.

B1.2 Nationale regelgeving

B1.2.1 Wetboek van Strafvordering

Het Nederlandse strafrecht en strafprocesrecht voor minderjarigen heeft een pedagogisch karakter met als algemeen uitgangspunt het voorkomen van recidive. Het gaat vooral om de stimulering van de ontwikkeling van het kind, heropvoeding en resocialisatie.⁶³ In het Wetboek van Strafvordering zijn bepalingen opgenomen die specifiek voor minderjarigen van toepassing zijn.⁶⁴

Ophouden voor onderzoek minderjarigen

De algemene regeling voor het ophouden voor onderzoek is vastgelegd in artikelen 56a en 56b Sv. In de artikelen 487-489a zijn enkele afwijkende bepalingen opgenomen voor minderjarigen. Minderjarige verdachten van 12 jaar en ouder kunnen maximaal negen uur worden opgehouden voor onderzoek bij een vermoeden van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is.⁶⁵ De nachtelijke uren van 00.00 tot 9.00 uur tellen daarbij niet mee. In de praktijk kunnen deze minderjarigen dus maximaal achttien uur opgehouden worden. Bij andere, lichtere feiten kunnen minderjarige verdachten maximaal zes uur worden opgehouden voor onderzoek (plus negen uur gedurende de nacht). Voor kinderen van 11 jaar en jonger geldt een termijn van maximaal zes uur.⁶⁶ Tevens kunnen deze 12-minners niet gedurende de nacht worden opgehouden voor onderzoek.

Het ophouden voor onderzoek wordt onder andere benut voor de identificatie van de verdachte, het verhoor van verdachte en getuigen, het doen van sporenonderzoek en het opmaken van het proces-verbaal minderjarigen (PVM).

De hulpofficier van justitie (hOVJ) stelt de ouders of voogd zo spoedig mogelijk op de hoogte van de vrijheidsbeneming van hun kind, tenzij dat niet in het belang van de minderjarige is.⁶⁷ Het verhoor van de minderjarige verdachte vindt plaats in aanwezigheid van een advocaat. Iedere minderjarige verdachte van 12 jaar en ouder heeft recht op rechtsbijstand voorafgaand aan ('consultatiebijstand') en tijdens het politieverhoor ('verhoorbijstand'). De 12-minners hebben geen recht op een advocaat omdat zij niet vervolgd kunnen worden.⁶⁸ Het is niet mogelijk om afstand te doen van het recht op consultatie- en verhoorbijstand.⁶⁹ Als de minderjarige niet over een zelf gekozen en beschikbare advocaat beschikt, zal de Raad voor de Rechtsbijstand een piketadvocaat aanwijzen. De piketcentrale is geopend van 7.00 tot 20.00 uur.

In de wet ontbreekt een bepaling omtrent de plaats waar verdachten voor onderzoek moeten worden opgehouden. Het verhoor vindt doorgaans plaats op het

⁶³ Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2018R007), *Stcrt.* 2018, 29497.

⁶⁴ De artikelen 486-490 en 493, lid 3 Sv hebben betrekking op de fases van ophouden voor onderzoek en in verzekeringstelling van minderjarigen.

⁶⁵ Artikel 56a lid 2 Sv jo 487 lid 2 Sv.

⁶⁶ Artikel 487 lid 2 Sv.

⁶⁷ Artikel 488b Sv.

⁶⁸ Zie artikel 487 lid 1 Sv waarin artikel 489 niet van toepassing wordt verklaard. De huidige praktijk en wetgeving lijken niet in overeenstemming te zijn met richtlijn 2016/800 van de Europese Unie.

⁶⁹ Artikel 489 Sv.

politiebureau.⁷⁰ De optie van ophouden op een alternatieve locatie, zoals thuis, is niet uitdrukkelijk in de wet opgenomen, zoals dat wel het geval is bij de in verzekeringstelling (IVS) van een minderjarige verdachte. Uit een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam uit 2011 blijkt dat bij heenzending in deze fase van het strafproces formeel geen sprake meer is van vrijheidsberoving en dat een ouder niet kan worden gedwongen het kind terug te brengen naar het politiebureau. Volgens deze uitspraak strekt de bepaling van artikel 489 lid 3 Sv over de mogelijkheid van IVS en voorlopige hechtenis op een alternatieve locatie zich niet uit tot het daaraan voorafgaande ophouden voor onderzoek.⁷¹

Als een minderjarige verdachte na ophouden door de politie in de avonduren naar huis wordt gestuurd omdat er geen advocaat beschikbaar is en het verhoor daardoor niet kan plaatsvinden, dan heeft deze de volgende ochtend nog steeds recht op kosteloze rechtsbijstand voorafgaand aan en bij het politieverhoor.⁷² Deze regeling is beperkt toepasbaar. In het geval een deel van het politieverhoor al in de avond heeft plaatsgevonden en de volgende dag wordt voortgezet, dan heeft de minderjarige, na heenzending, geen recht op gratis rechtsbijstand meer.

Inverzekeringstelling minderjarigen

De in verzekeringstelling van een verdachte is geregeld in de artikelen 58 tot en met 62a Sv. In Boek 4, titel II Sv zijn enkele bepalingen opgenomen die specifiek voor minderjarigen gelden (artikelen 490 en 493 lid 3 Sv). Bij in verzekeringstelling is sprake van vrijheidsbeneming van een verdachte. Het moet gaan om een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (artikel 67 Sv). Dat betreft onder andere delicten waarop vier jaar of meer gevangenisstraf is gesteld. Het doel van de in verzekeringstelling is onderzoek naar het strafbaar feit (waarheidsvinding) en onderzoek naar de criteria voor voorlopige hechtenis. Het gaat dan bijvoorbeeld om sporenonderzoek en het horen van getuigen. De termijn van in verzekeringstelling bedraagt in beginsel maximaal drie dagen maar kan, na voorgeleiding voor een rechter-commissaris, met drie dagen verlengd worden in het belang van het onderzoek. Bij verlenging moet sprake zijn van een dringende noodzakelijkheid. Kinderen van 11 jaar en jonger kunnen niet vervolgd worden voor een strafbaar feit en kunnen niet in verzekering gesteld worden.⁷³

In het bevel wordt de plaats van in verzekeringstelling opgenomen. In artikel 59 lid 6 Sv wordt bepaald dat het politiebureau bestemd is voor het ondergaan van de in verzekeringstelling. Al sinds de Kinderwetten van 1901 is door de wetgever gesteld dat de politiecel geen geschikte verblijfplaats is voor jeugdigen. In het jeugdstrafprocesrecht is dan ook een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt de in verzekeringstelling en voorlopige hechtenis op elke daartoe geschikte plaats te laten

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2014/15, 34159, nr. 3, toelichting bij artikel 53 Sv, p. 14.

⁷¹ Rb. Rotterdam 28 september 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BT6747 (afspraak moeder melden politieverhoor); Overigens is het wel mogelijk het verhoor op een andere plaats dan het politiebureau te laten plaatsvinden, zie artikel 27cb Sv dat ook van toepassing is op minderjarigen.

⁷² Zie artikel 489 lid 3 Sv, *Stb.* 2019, 180, i.w.t. op 1 juni 2019.

⁷³ Artikel 486-487 Sv.

plaatsvinden (artikel 57 lid 1 jo 493 lid 3 Sv). Ook de woning van de verdachte zelf is een geschikte plaats.⁷⁴

Bevoegdheden OvJ en hOvJ

Artikel 148 in relatie tot artikel 159 Sv beschrijft de functionele bevelstructuur tussen de hOvJ en de OvJ. De OvJ is formeel leider van het opsporingsonderzoek, maar in de praktijk oefent de hOvJ bepaalde bevoegdheden zelfstandig uit. Een duidelijke definitie van hOvJ ontbreekt in de wet. De hOvJ dient de rechtsbescherming van de verdachte te waarborgen.⁷⁵

Iedere opsporingsambtenaar is bevoegd tot aanhouding van een verdachte bij ontdekking van een strafbaar feit op heterdaad (artikel 53 leden 1-2 Sv). De opsporingsambtenaar brengt de verdachte naar de plaats van verhoor ter voorgeleiding aan de hOvJ of OvJ. Deze beslist of de verdachte wordt opgehouden voor verhoor of wordt vrijgelaten (artikel 53, lid 4 Sv). Buiten het geval van ontdekking op heterdaad is de opsporingsambtenaar op bevel van de OvJ bevoegd de verdachte van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, aan te houden en deze voor te geleiden aan de hOvJ of OvJ. Als het bevel van de OvJ niet kan worden afgewacht, kan de hOvJ het bevel geven, waarna de hOvJ de OvJ in kennis stelt van de aanhouding buiten heterdaad (artikel 54 lid 1 Sv). Als het bevel van de OvJ en hOvJ niet kan worden afgewacht, kan de opsporingsambtenaar het bevel geven, waarna de voorgeleiding aan de hOvJ of OvJ plaatsvindt.

De OvJ en de hOvJ zijn beiden bevoegd het ophouden voor onderzoek van de verdachte te bevelen (artikel 56a lid 1 Sv). Ook zijn beiden bevoegd de verdachte in verzekering te stellen (artikel 57 lid 1 Sv). De hOvJ stelt de OvJ onverwijld in kennis van de inverzekeringstelling (artikel 57 lid 4 Sv). De OvJ heeft de bevoegdheid om, zodra het belang van het onderzoek dat toelaat, de invrijheidstelling van de verdachte te gelasten (artikel 57 lid 5 Sv). Volgens Morra illustreert artikel 57 lid 5 Sv dat de primaire verantwoordelijkheid voor het opsporingsonderzoek bij de OvJ ligt.⁷⁶

B1.2.2 Regelingen inrichting politiecel en bejegening arrestanten

Regeling politiecellencomplex

In de Regeling politiecellencomplex is aangegeven aan welke eisen een politiecel in een cellencomplex en een verhoor-of ophoudkamer moeten voldoen. Er bestaan geen aparte voorschriften voor verblijf van kinderen.

Een cel (voor dag- en nachtverblijf) moet voldoen aan de volgende eisen:

- Een tafel, stoel, bed en toilet, onwrikbaar aan muur of vloer bevestigd;
- Lengte bed van 2.10 m;

⁷⁴ *Kamerstukken II* 1913/14, 286, nr. 3, p. 162; C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Commentaar op artikel 493 Sv, opmerking 4d Wout Morra, Den Haag: Wolters Kluwer 2019. Een dergelijke bepaling ontbreekt tot op heden in het nieuwe ontwerp Boek 6 Wetboek van Strafvordering in het kader van de modernisering van het strafprocesrecht.

⁷⁵ Rietveld, *Tijdschrift voor de politie*, 2013, afl. 9-10, p. 26.

⁷⁶ C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.) 2019, commentaar op artikel 57, opmerking 8, Wout Morra .

-
-
- Deur is alleen vanaf de gang afsluitbaar;
- Mogelijkheid om vanuit gang te observeren en van maaltijden te voorzien;
- Verwarming van minimaal 22 graden bij -10 graden buiten;
- Ventilatie;
- Lichtopeningen in binnen- of buitenmuren waardoor dag- en nachtcyclus is waar te nemen;
- Lichtpunt van minimaal 400 Lux;
- Communicatie-installatie voor contact met bewaking.

Een verhoor- of ophoudkamer (voor dagverblijf) moet voldoen aan:

- Deur is alleen vanaf de gang afsluitbaar;
- Verwarming te bereiken van 22 graden bij -10 graden buiten;
- Ventilatie;
- Communicatie-installatie voor contact met bewaking.

Landelijk Reglement Arrestantenzorg Politie

Hoofdstuk 5 van het Landelijk Reglement Arrestantenzorg Politie bevat regels voor de bejegening van minderjarigen door de politie.⁷⁷

Belangrijke punten zijn:

Over de identiteit van het kind:

- huisregels in voor minderjarige begrijpelijke taal beschikbaar stellen;

Over het behoud van de relatie met ouders/gezin:

- De wettelijk vertegenwoordigers zo spoedig mogelijk informeren;
- Ouders, advocaat en voogd hebben dezelfde rechten op (frequentie van) bezoek.
- Bij bezoek moet fysiek contact tussen ouder en kind mogelijk zijn (zonder glaswand);

Over zorg voor, bescherming en veiligheid van het kind:

- Minderjarigen gescheiden van volwassenen plaatsen en luchten;
- Minderjarigen zoveel als mogelijk in kindvriendelijke cellen plaatsen. Als het cellencomplex niet beschikt over kindvriendelijke cellen wordt de minderjarige in de gelegenheid gesteld om minstens 2 maal per dag 2 uur te verblijven in een ophoudruimte;
- Tijdens iedere dienst een arrestantenverzorger of een operationeel coördinator aanwijzen die speciale aandacht en verantwoordelijkheid heeft voor minderjarige arrestanten;
- Bij heenzing minderjarigen overdragen aan hun ouders tenzij de OvJ anders beslist;

⁷⁷ Nationale Politie 2019, Landelijk Reglement.



Over de kwetsbaarheid en gezondheid van het kind:

- Bij de bejegening rekening houden met de leeftijd van de minderjarige (<12, 12-15, 16-17 jaar);
- Een arts informeren in het geval van IVS van een minderjarige met gedragscomplicaties en bij overnachting in een politiecel;
- Geen rookwaar verstrekken aan minderjarigen; en

Over onderwijs voor het kind:

- Jeugdlektuur en studieboeken beschikbaar stellen.

In het Reglement wordt verwezen naar artikel 32 Ambtsinstructie van de politie over het regelen van medische zorg voor ingeslotenen.

Naast het Reglement hanteert iedere politie-eenheid of cellencomplex specifieke huisregels.



Bijlage 2 Organisatie en uitvoeringspraktijk

In deze bijlage wordt achtereenvolgens ingegaan op de cijfers met betrekking tot ophouden voor onderzoek en IVS, de werkwijze bij ophouden voor onderzoek, de besluitvorming bij IVS op een alternatieve locatie, verantwoordelijkheden bij verblijf op een alternatieve locatie en de bejegening van minderjarigen en verblijf in een politiecel.

B2.1 Cijfers ophouden voor onderzoek en IVS

Het proces rondom ophouden voor onderzoek en in verzekeringstelling wordt geregistreerd in de arrestantenmodule van de BVH, het registratiesysteem van de politie. Er zijn cijfers beschikbaar over het aantal ophoudingen voor onderzoek en het aantal in verzekeringstellingen van minderjarigen.⁷⁸ Cijfers over het doorbrengen van de IVS op een alternatieve locatie zijn niet beschikbaar. In de afgelopen jaren zijn pilots uitgevoerd in de regio's Oost-Nederland, Zeeland-West-Brabant, Oost-Brabant en Noord-Holland.⁷⁹ De cijfers uit deze pilots omtrent IVS en het aantal overnachtingen op een alternatieve locatie tijdens de pilotperiodes zijn in Bijlage 3 opgenomen.

Ophouden voor onderzoek

Het aantal opgehouden minderjarige verdachten bedraagt in 2016, 2017 en 2018 respectievelijk 28.092, 24.810 en 21.608.⁸⁰ In 157 (2016), 130 (2017) en 77 (2018) gevallen gaat het om minderjarigen van 11 jaar en jonger.

Bij het ophouden voor onderzoek kan het gaan om geheel verschillende strafbare feiten, van lichte delicten zoals diefstal van een blikje cola in de supermarkt tot zware zeden- en geweldsmisdrijven. In bijna alle eenheden is winkeldiefstal veruit het meest voorkomende strafbaar feit waarvoor een minderjarige opgehouden wordt (ongeveer 20%).⁸¹

In verzekeringstelling

In de periode 2016-2018 werden respectievelijk 7.160 (2016), 5.331 (2017) en 4.676 (2018) minderjarige verdachten in verzekering gesteld. Het is niet mogelijk om uit de

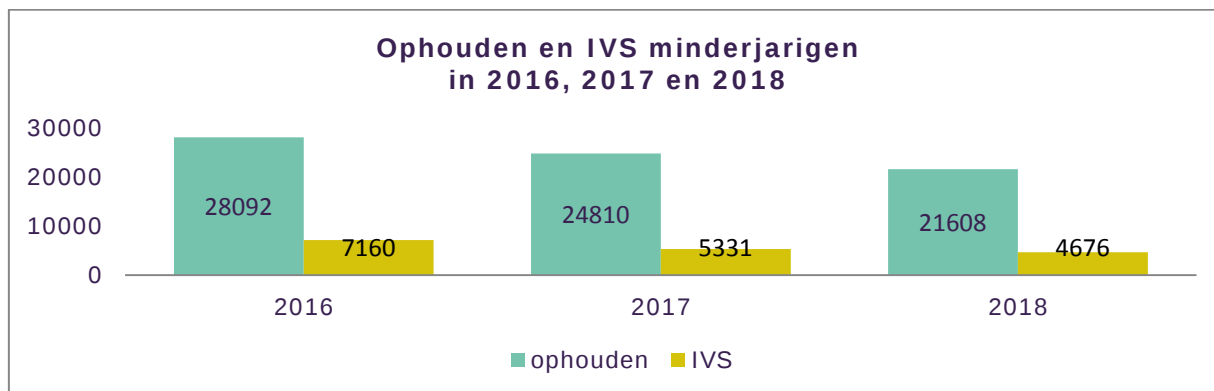
⁷⁸ De cijfers zijn verkregen van de Nationale Politie.

⁷⁹ J. Nijhuis, M. Vander Velpen & V. Drost, 2017; Bij de pilot in Oost-Nederland ging het over de bejegening van minderjarige verdachten en de aantallen en overwegingen (noodzaak) om over te gaan tot een IVS; J. Nijhuis & V. Drost 2018; Bij de pilots in de regio's Zeeland-West-Brabant, Oost-Brabant en Noord-Holland was het doel om meer zicht krijgen op de werkwijzen rondom het bewust maken van een beslissing om een minderjarige verdachte in de politiecel te laten overnachten.

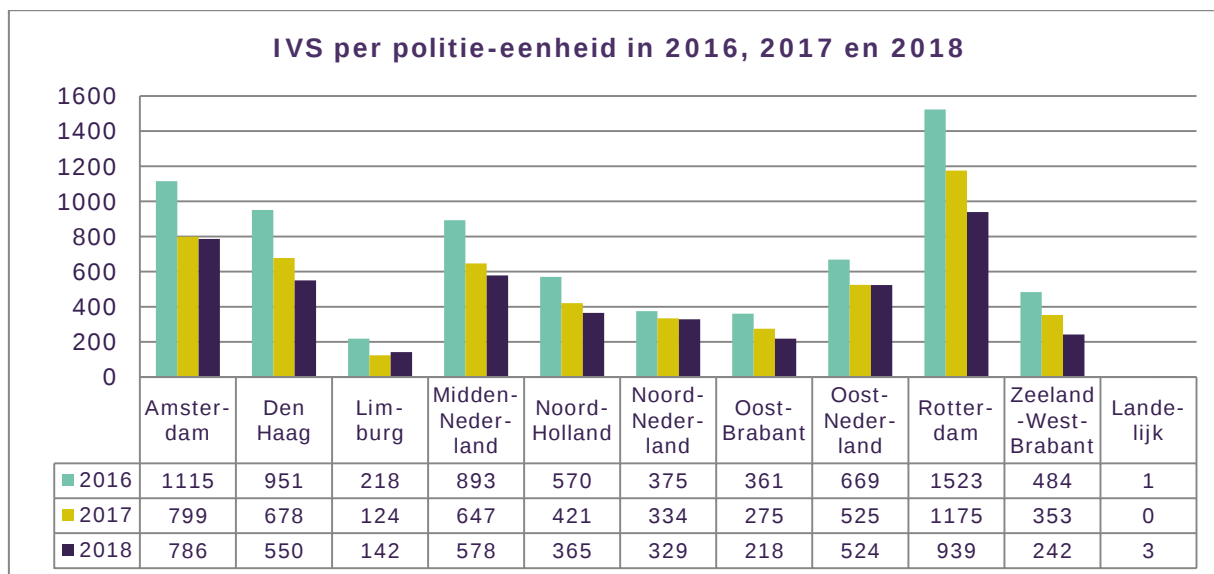
⁸⁰ Het gaat om het aantal gevallen van ophouden, een minderjarige kan meer dan één keer in het jaar opgehouden worden voor verschillende strafbare feiten.

⁸¹ Uitzondering hierop vormen de Eenheid Oost-Nederland waar het aantal mishandelingen in 2018 (512) hoger ligt dan het aantal winkeldiefstallen (495) en de Eenheid Zeeland-West-Brabant waar het aantal mishandelingen (251) hoger ligt dan het aantal winkeldiefstallen (221).

BVH een overzicht te genereren van de gemiddelde duur van IVS. Zo kan de IVS soms maar een paar uur duren, in afwachting van de afdoeningsbeslissing van ZSM. De IVS kan overdag maar ook overdag en aansluitend in de nacht plaatsvinden. Op grond van ervaring stelt de politie dat de gemiddelde duur van verblijf in een politiecel niet langer dan 24 uur bedraagt.⁸² Volgens de politie komt het ook voor dat een in verzekering gestelde minderjarige langer dan 24 uur in een politiecel verblijft.

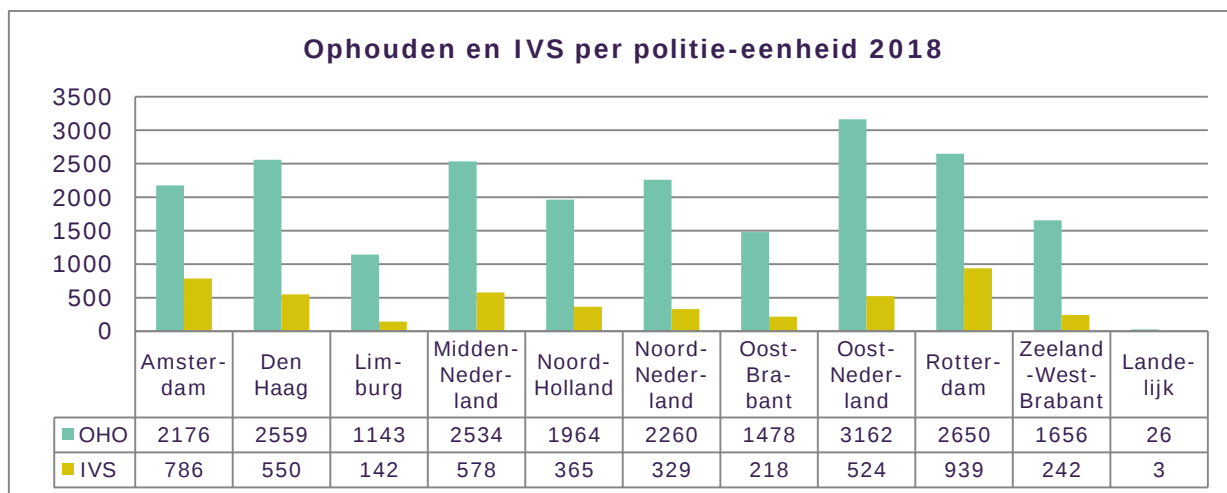


Tabel 1 Ophouden en IVS minderjarigen in 2016, 2017 en 2018.



Tabel 2 IVS minderjarigen per politie-eenheid in 2016, 2017 en 2018.

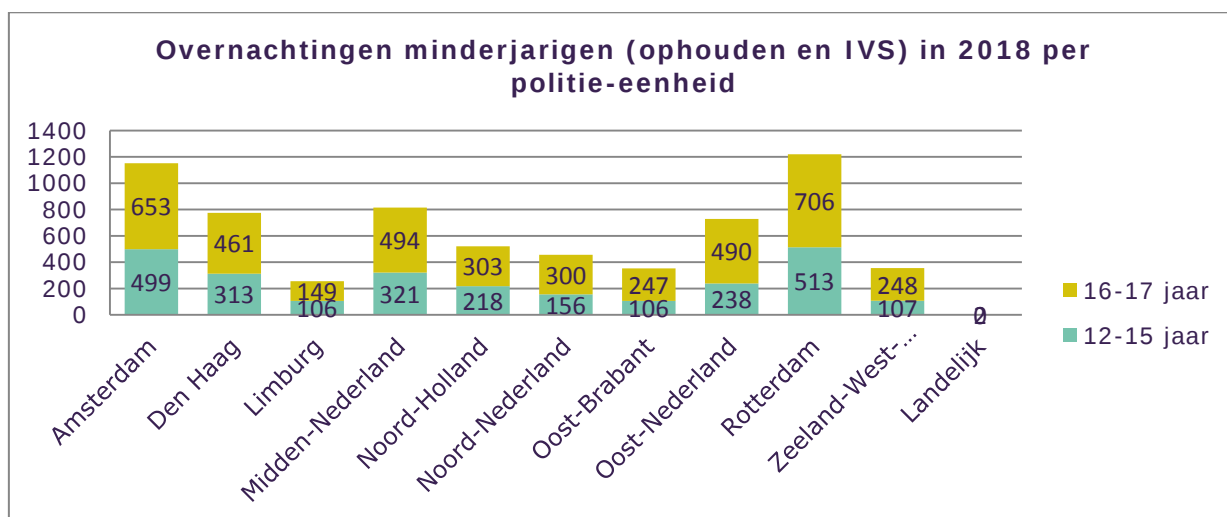
⁸² Informatie uit expertbijeenkomsten.



Tabel 3 Ophouden en IVS minderjarigen per politie-eenheid in 2016, 2017 en 2018.

Overnachtingen bij ophouden en IVS

Een overnachting bij de politie kan plaatsvinden in de fase van ophouden voor onderzoek⁸³ en IVS. Bij een inboeking na 22.00 uur en een insluiting van 5 uur of meer is het volgens de politie aannemelijk dat de minderjarige in een politiecel heeft overnacht. Op basis van deze gegevens ging het in 2016 om 7.564, in 2017 om 7.113, in 2018 om 6.630 en in 2019 (tot 1 september) om 4.848 overnachtingen.⁸⁴ In de eenheden Amsterdam en Rotterdam komen de meeste overnachtingen voor. Bij alle politie-eenheden is het aantal minderjarigen van 16-17 jaar dat overnacht groter dan het aantal 12-15-jarigen.



Tabel 4 Overnachtingen minderjarigen (bij ophouden en IVS) per politie-eenheid 2018

⁸³ Een minderjarige kan maximaal zes of negen uren opgehouden worden. De nachtelijke uren tussen 00.00 en 9.00 uur tellen echter niet mee waardoor het voorkomt dat de minderjarige 's-nachts bij de politie moet blijven.

⁸⁴ In dit getal zitten ook minderjarigen die de IVS thuis uitzitten en niet uitgeboekt zijn.

Overnachtingen op een alternatieve locatie

Er zijn geen betrouwbare cijfers beschikbaar over overnachting op een alternatieve locatie, omdat dit niet of niet eenduidig geregistreerd is in de BVH. Zo wordt de minderjarige die thuis overnacht soms in een fictieve cel geregistreerd. Ook zijn er eenheden die de minderjarige bij overnachting elders uitboeken en deze weer inboeken als die zich komt melden. Uit een scan van relevante termen in het opmerkingenveld van de BVH blijkt dat overnachting thuis wel voorkomt, maar dit geeft geen betrouwbaar beeld.

B2.2 Ophouden voor onderzoek en rechtsbijstand minderjarigen

Een minderjarige die door de politie is aangehouden op verdenking van het plegen van een strafbaar feit wordt op het politiebureau of in het politiecellencomplex voorgeleid voor een hOvJ.⁸⁵ Deze kan beslissen om de minderjarige op te houden voor onderzoek. Tijdens het ophouden voor onderzoek vindt het politieverhoor plaats. De minderjarige wacht overdag in een ophoudkamer van het politiebureau of in een politiecellencomplex. De ouders of verzorgers van het kind worden geïnformeerd over de ophouding. Het politieverhoor kan starten zodra er een advocaat aanwezig is om de minderjarige bij te staan.

De minderjarige die 's nachts, tussen 00.00 en 9.00 uur, wordt aangehouden wordt vaak meteen naar een cellencomplex gebracht omdat ophouden voor onderzoek feitelijk niet 's nachts plaatsvindt. Het verhoor vindt dan pas de volgende ochtend plaats.

Verplichte rechtsbijstand voor minderjarigen

Als de minderjarige geen eigen advocaat heeft gaat er een verzoek uit naar de Raad voor de rechtsbijstand om een advocaat toe te wijzen. Uitgangspunt is dat de advocaat twee uur na de melding aanwezig is op het politiebureau of politiecellencomplex. Door de beperkte beschikbaarheid van jeugdrechtsadvocaten en de soms grote afstanden tussen de politiebureaus en cellencomplexen is het niet altijd mogelijk om binnen twee uur aanwezig te zijn. Enkele vertegenwoordigers van de advocatuur pleiten voor alternatieve vormen van communicatie met de minderjarige verdachte (digitaal, telefonisch) bij het politieverhoor. Ook pleiten zij voor meer flexibiliteit bij de politie. Deze zou in overleg met de advocaat een verhoor kunnen inplannen tussen 7.00 uur en 20.00 uur.⁸⁶ Na 20.00 uur is de piketcentrale gesloten.⁸⁷ Vanaf 1 juni 2019 is rechtsbijstand voorafgaand aan (consultatiebijstand) en tijdens het politieverhoor in alle gevallen verplicht. Minderjarigen kunnen geen afstand meer

⁸⁵ In het geval de politie een zogenaamde bagatelzaak afdoet met een reprimande gebeurt dit niet. De minderjarigen gaan naar een politiecellencomplex als er geen ophoudkamers bij het politiebureau zijn of als deze vol zitten; in de nacht gaan ze soms gelijk door naar het politiecellencomplex. In veel politiecellencomplexen is een kamer ingericht voor de hOvJ waar het verhoor kan plaatsvinden. Dit voorkomt dat de minderjarige naar het politiebureau vervoerd moet worden. Informatie uit evaluatie pilots en bezoek aan cellencomplexen.

⁸⁶ Informatie uit expertbijeenkomsten.

⁸⁷ In Zeeland-West-Brabant is een pilot gestart waarbij het piket geopend is tot 22.00 uur.

doen van consultatie- en verhoorbijstand. Deze uitbreiding van rechtsbescherming kan in de praktijk in het nadeel van de minderjarige uitwerken.⁸⁸ Als er geen advocaat beschikbaar is kan het politieverhoor niet plaatsvinden. Dit kan tot gevolg hebben dat de minderjarige in een politiecel moet overnachten. Naar huis sturen is formeel niet mogelijk omdat er volgens de wet geen concrete juridische titel is om het ophouden voor onderzoek thuis of elders uit te zitten. In sommige gevallen gaan politie en OM er pragmatisch mee om; zij sturen de minderjarige naar huis, ook al is er geen juridisch dwangmiddel om de minderjarige op te halen indien deze niet komt opdagen voor verhoor. Ook komt het voor dat een minderjarige naar huis wordt gestuurd op basis van een bevel IVS, terwijl het verhoor nog niet heeft plaatsgevonden.

12-minners

Kinderen van 11 jaar en jonger, de zogenoemde 12-minners, kunnen niet strafrechtelijk worden vervolgd. De politie kan hen wel voor maximaal 6 uur ophouden voor verhoor in verband met waarheidsvinding. Zij hebben geen recht op rechtsbijstand voorafgaand en tijdens het politieverhoor. Deze 12-minners overnachten altijd thuis.⁸⁹ De politie doet altijd een zorgmelding bij het advies- en meldpunt huiselijk geweld en Veilig Thuis.

B2.3 Besluitvorming in verzekeringstelling op een alternatieve locatie

Rol en betekenis ZSM

Voor de afdoening van veel voorkomende criminaliteit zoals diefstal, vernieling of bedreiging is in 2012 de ZSM-werkwijze ingevoerd.⁹⁰ Alle misdrijven waarbij een minderjarige is betrokken worden bij ZSM aangemeld. In tien politiebureaus verspreid over het land zijn zogenoemde ZSM-tafels ingericht waar Openbaar Ministerie, Politie, Raad voor de Kinderbescherming, Slachtofferhulp Nederland, de reclassering (3RO: Leger des Heils, Reclassering Nederland en SVG) en Halt⁹¹ gelijktijdig werken aan strafzaken, 14 uur per dag (van 8.00 tot 22.00 uur) en 7 dagen per week. Gezamenlijk beoordelen zij wat de best passende afdoening is. De essentie is dat in elke zaak maatwerk wordt geleverd via een aanpak die recht doet aan de belangen van de dader (omstandigheden), het slachtoffer (wensen) en de maatschappij (voorkomen van herhaling). Van alle strafzaken stroomde in 2018 70% in bij ZSM.⁹²

De werkwijze rondom de besluitvorming een minderjarige al dan niet te laten overnachten in een politiecel verschilt per regio en politie-eenheid. Dit blijkt ook uit de pilots die in 2016 (regio Oost-Nederland), 2017 (regio's Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant) en 2018 (regio Noord-Holland) hebben plaatsgevonden.⁹³ Volgens de

⁸⁸ Informatie uit expertbijeenkomsten.

⁸⁹ Informatie uit expertbijeenkomsten en gesprekken.

⁹⁰ ZSM staat voor 'zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht mogelijk'.

⁹¹ Sinds 2017.

⁹² *Ontwikkelagenda VVE ZSM 2018-2020*, 2018, p. 5.

⁹³ De samenwerking tussen politie en ZSM ten tijde van de pilots is opgenomen in Bijlage 1 van dit advies.

wet is de hOvJ bevoegd het ophouden en IVS te bevelen, maar in de praktijk zijn meer politiefunctionarissen betrokken bij het overleg met ZSM. Het betreft de politiemedewerkers die het verhoor afnemen en het PVM opmaken, de coördinator van het Basis Team Recherche (hierna: BTR) en de politiekundige op ZSM die soms een coördinerende rol vervult.

Werkwijze tussen 8.00-22.00 uur (openingstijden ZSM)

Na de voorgeleiding voor de hOvJ komt de minderjarige verdachte 'op het bord' van ZSM (de verdachtenmonitor). De zaak van de minderjarige wordt op ZSM besproken. Zolang een IVS nog niet aan de orde is loopt het contact vooral tussen het BTR en ZSM. Het overleg tussen politie en ZSM-OvJ over de noodzaak van een mogelijke overnachting in een politiecel (bij ophouden voor onderzoek of IVS) vindt in de verschillende regio's en politie-eenheden op verschillende tijdstippen plaats. Als er sprake is van een IVS komt de vraag aan de orde of deze op een alternatieve locatie kan plaatsvinden. ZSM beschikt over informatie uit verschillende bronnen⁹⁴:

- Politie: PVM en informatie uit de politiesystemen (weergave landelijke politiecontacten, deelname aan overlastgevende en over criminele groepen, meldingen van huiselijk geweld)⁹⁵;
- RvdK: uitkomst van het preselect van het LIJ⁹⁶, informatie uit de dossiers van de RvdK, zoals eerdere bemoeienis met het gezin, rapportages straf/civiel, beschermingsmaatregelen, informatie casusregie⁹⁷;
- OM: strafvorderlijke gegevens;
- Gecertificeerde instellingen: informatie vanuit de begeleiding door JR of gezinsvoogd;
- Reclassering ten aanzien van jongvolwassene (ZSM): informatie uit vroeghulp en eventueel uitkomst uit de Quickscan.

De hOvJ en de politiemedewerker(s) die het verhoor afne(m)t(en) zijn degenen die de minderjarige in persoon zien. De politie beschikt over informatie over houding en gedrag van het kind. Die informatie is van belang voor de bespreking van de zaak op ZSM.

⁹⁴ Richtlijnen kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt, 2018R007, Informatie ten behoeve van de afdoeningsbeslissing en persoonsgerichte aanpak, p. 6.

⁹⁵ Sinds maart 2019 zijn de bedrijfssystemen van de politie en het OM gekoppeld en hoeft informatie uit de BVH niet meer handmatig overgezet te worden. Door de koppeling is het mogelijk de door de politie verzamelde gegevens van verdachten, aangevers en slachtoffers uit de BVH een-op-een over te zetten naar het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS) van het OM.

⁹⁶ Bij een verdenking van een strafbaar feit maakt de politie een proces-verbaal minderjarigen op en vult de preselectie van het LIJ in. Met de preselectie maakt de politie een eerste inschatting van het recidiverisico. Dit gebeurt op basis van gegevens uit politiesystemen, zoals eerdere delicten, leeftijd bij het eerste delict en eerdere Halt-afdoeningen.

⁹⁷ De Raad voor de Kinderbescherming voert in 2019 een pilot omgevingsadvies uit. Beoogd wordt om in een vroeg stadium informatie over de sociale omgeving van de minderjarige te verzamelen, bijvoorbeeld informatie van Gecertificeerde Instellingen, Veilig Thuis, Halt en de gemeentelijke jeugdzorg.



Enkele vertegenwoordigers van de politie stellen dat de hOvJ in het verleden vaak intensief werd betrokken bij het hele proces van aanhouding tot IVS. Nu is het contact tussen hOvJ en ZSM slechts minimaal, aldus deze politiemedewerkers.⁹⁸ Dit heeft een aantal oorzaken. In de dagelijkse praktijk is de hOvJ vaak de hoogste leidinggevende op het politiebureau met alle taken en verantwoordelijkheden die daarbij horen. Dat maakt dat de hOvJ weinig tijd heeft om zijn functie goed in te vullen. Door de vele werkzaamheden is de hOvJ te veel generalist en te weinig specialist in het jeugdstraf(proces)recht. De hOvJ krijgt onvoldoende tijd en scholing om alle relevante (juridische) ontwikkelingen bij te houden waardoor hij achterloopt en zijn rol als hOvJ in zaken van minderjarige verdachten minder goed kan vervullen.⁹⁹ De taakverdeling binnen de politie is ook een oorzaak voor het minimale contact tussen hOvJ en ZSM. Op het politiebureau lopen zaken vaak via de coördinator van het basisteam en op ZSM heeft de politiekundige soms een coördinerende rol gekregen. Volgens enkele vertegenwoordigers van het OM is de positie van de politie binnen ZSM veranderd en worden er steeds meer bevoegdheden naar het OM getrokken. Het gebrek aan communicatie tussen hOvJ en ZSM is volgens de politie ook te wijten aan de werkroosters. Een OvJ heeft doorgaans te maken met verschillende hOvJ's die op dat moment dienst hebben. En hOvJ's hebben ook met meerdere OvJ's te maken. Zowel bij de politie als bij het OM is het van belang dat een goede overdracht van de zaken plaatsvindt.¹⁰⁰

Werkwijze tussen 22.00 en 8.00 uur

Tussen 22.00 uur 's avonds en 8.00 uur 's ochtends is ZSM gesloten en kan er geen overleg met ZSM plaatsvinden. Er bestaat geen landelijke werkafpraak over consultatie van de OvJ tijdens de nachtelijke uren bij een beslissing een minderjarige de IVS thuis of op een andere alternatieve locatie uit te laten zitten. Volgens het OM is het wel gebruikelijk om contact op te nemen met de piket-OvJ. Soms is de OvJ niet bereikbaar, in die gevallen neemt de hOvJ zelfstandig een beslissing. De coördinator van het BTR brengt ZSM de volgende ochtend op de hoogte.¹⁰¹

Bij een aanhouding en het ophouden tussen 22.00 en 8.00 uur overnacht de minderjarige in beginsel in een politiecel omdat een juridische titel voor ophouden voor onderzoek op een alternatieve locatie ontbreekt in de wet.¹⁰² In deze gevallen wordt er soms voor gekozen de minderjarige IVS te stellen zodat een overnachting thuis wel mogelijk wordt.

Het is voor de politie onduidelijk hoe zij praktisch moet omgaan met de registratie van de verdachte wanneer deze bij het ophouden en de in verzekeringstelling op een andere plaats dan de politiecel verblijft. Soms wordt de verdachte van het

⁹⁸ Informatie uit de expertbijeenkomsten.

⁹⁹ F. Rietveld, 'De magistratelijkheid van de hOvJ', *Tijdschrift voor de politie*, 2013, afl. 9-10, p. 30.

¹⁰⁰ Informatie uit expertbijeenkomsten en gesprekken.

¹⁰¹ Informatie uit expertbijeenkomsten en gesprekken.

¹⁰² Soms wordt in deze gevallen een bevel IVS opgelegd omdat overnachting elders dan wel mogelijk en wenselijk is.

arrestantenbord afgehaald en weet niemand meer waar hij is. Het verblijf van een minderjarige verdachte op een alternatieve locatie wordt niet altijd geregistreerd in de BVH en voor zover het wel gebeurt niet eenduidig.

Belangenafweging 'IVS nee, tenzij'

Het Openbaar Ministerie hanteert momenteel landelijk het uitgangspunt 'IVS nee, tenzij'.¹⁰³ Met dit uitgangspunt worden ketenpartners gedwongen de keuze voor IVS goed te motiveren. Het uitgangspunt 'IVS nee, tenzij' is niet in de wet vastgelegd.

Belangenafweging IVS op een alternatieve locatie

De overwegingen die ten grondslag liggen aan de beslissing tot IVS spelen ook bij de beslissing de IVS op een alternatieve locatie te laten plaatsvinden. Hiervoor ontbreekt momenteel een uniform landelijk wegingskader.

Belang van het kind, opsporing en maatschappij

In het strafrechtelijk onderzoek met betrekking tot minderjarigen spelen verschillende belangen een rol, te weten:

- Het belang van het kind (inclusief de veiligheid van het kind): Dit belang is gelegen in een zo kort mogelijke vrijheidsbeneming die zo min mogelijk belastend is (artikel 37 onder b IVRK en EU-richtlijn 800/2016). Volgens het IVRK is het belang van het kind een eerste overweging bij alle beslissingen die het kind betreffen. Het belang van het kind is gelegen in fysieke en psychische bescherming en veiligheid van het kind. In zijn algemeenheid is het kind gebaat bij een adequate reactie die de ontwikkeling van het kind in positieve zin ondersteunt. Contra-indicaties voor overnachting thuis zijn fysieke of psychische verwaarlozing, huiselijk geweld en verslavingsproblematiek. Indicaties zijn praktische belangen zoals verplichtingen op school of werk.¹⁰⁴ Volgens de politie kan het bij de oudere minderjarigen die *first offender* zijn soms ook leerzaam zijn een nachtje bij de politie door te brengen en er voor zorgen dat deze zijn gedrag aanpast.¹⁰⁵ Bij de afweging dient het in ogenschouw te worden genomen dat het belang van het kind geen absoluut belang is; soms wegen andere belangen zwaarder.¹⁰⁶
- Het onderzoeksbelang: Dat belang bestaat vooral uit het veiligstellen van sporen en het voorkomen dat verklaringen op elkaar afgestemd worden. Dit laatste, ook wel collusiegevaar genoemd, speelt meestal bij delicten die in groepsverband gepleegd zijn. (Mede)verdachten en getuigen moeten dan nog geconfronteerd en gehoord worden. Ook moet voorkomen worden dat de verdachte een slachtoffer-getuige onder bedreiging dwingt zijn verklaring aan te passen.

¹⁰³ Informatie uit gevoerde gesprekken. Vergelijkbaar met de regeling voor de voorlopige hechtenis van minderjarigen waarbij uit wordt gegaan van schorsing van de voorlopige hechtenis (onder voorwaarden).

¹⁰⁴ Informatie uit de pilots.

¹⁰⁵ Informatie uit expertbijeenkomsten en gesprekken.

¹⁰⁶ General Comment no. 24, 18 september 2019, CRC/C/GC/24, overwegingen 3, 76 en 85-89.

- Volgens de wet is het onderzoeksbelang de enige grond voor IVS. Bij het doorbrengen van de IVS buiten een politiecel, zoals bijvoorbeeld thuis, kan het belang van de maatschappij ook meewegen.¹⁰⁷
- Het belang van de maatschappij: Hierbij gaat het om de belangen van slachtoffers en het voorkomen van recidive. Dit speelt vooral als het gaat om een ernstig gewelds- of zedendelict.

Overwegingen IVS op een alternatieve locatie

In de praktijk lijkt het onderzoeksbelang de belangrijkste overweging om de IVS niet op een alternatieve locatie zoals thuis uit te laten zitten.¹⁰⁸ Als een zaak 'stuk' gaat, dat wil zeggen dat bijvoorbeeld door het thuis laten verblijven van de verdachte en de vrije communicatie die de verdachte daardoor heeft met anderen essentieel bewijs verloren gaat, kan niet meer worden vervolgd. Het belang van slachtoffers (in de nabije omgeving van de verdachte), de aard en de ernst van het delict (zeden- en geweldsdelicten), *first offender* of recidivist, de leeftijd (12-15 jaar of 16-17 jaar), het te verwachten strafrechtelijk vervolg¹⁰⁹, de houding en het gedrag van de minderjarige en de beschikbaarheid van een alternatieve locatie zijn ook genoemd als overwegingen. Een wegingskader zou meer moeten zijn dan een afvinklijstje. Iedere minderjarige moet individueel beoordeeld worden.¹¹⁰

Specifieke kwetsbaarheden van een minderjarige, voor zover deze bekend zijn, zouden in de belangenafweging meegenomen moeten worden. De politie beschikt echter niet over voldoende expertise om in alle gevallen specifieke kwetsbaarheden van een minderjarige in te schatten zoals een lvb of een (gedrags)stoornis. Een minderjarige met lvb komt vaak 'streetwise' over en maskeert daarmee een mogelijke beperking. De politie beschikt daarnaast niet over medische gegevens van minderjarigen en neemt geen test af, zoals de SCIL. Volgens de politie is screening aan de voorkant niet haalbaar vanwege tijdgebrek. Soms komt de kwetsbaarheid van een minderjarige aan het licht tijdens het politieverhoor of verneemt de politie die informatie van de ouders, (gezins)voogd, advocaat of de RvdK. Ook op ZSM is het signaleren van een licht verstandelijke beperking een probleem.¹¹¹

Tussen 8.00 uur en 22.00 uur gaan de politie en ZSM (OvJ, RvdK, Jeugdreclassering) in overleg na of het kind thuis veilig kan overnachten. De politie gaat na of zij goede afspraken met ouders kan maken over bijvoorbeeld in huis blijven, het voorkomen van communicatie met vrienden, slachtoffer(s) of medeverdachten en dergelijke. Ook een veilige buurt is van belang.

¹⁰⁷ Informatie uit expertbijeenkomsten en gesprekken.

¹⁰⁸ Informatie uit expertbijeenkomsten en gesprekken.

¹⁰⁹ Als je al weet dat voorlopige hechtenis volgt in verband met de ernst van het delict, is heenzenden geen eenduidig signaal richting de minderjarige. Informatie uit de expertbijeenkomsten.

¹¹⁰ Informatie uit expertbijeenkomsten en gesprekken.

¹¹¹ Ontwikkelagenda VVE ZSM 2018, p. 16.



Als ZSM is gesloten bepaalt de hOvJ, al dan niet in samenspraak met de piket-OvJ, of het kind thuis kan overnachten. De hOvJ beschikt over informatie over de achtergrond van het delict en eventuele slachtoffers. Hij spreekt met de ouders en het kind en maakt een inschatting of zij zich aan de gemaakte afspraken kunnen houden. Als de minderjarige op een alternatieve locatie overnacht is dat doorgaans thuis. Andere locaties dan het ouderlijk huis zijn nauwelijks beschikbaar.¹¹² Soms kan de minderjarige bij een ander familielid overnachten. Een deel van de minderjarigen dat wel in aanmerking komt voor overnachting buiten een politiecel kan om persoonlijke redenen niet thuis of in de instelling/woongroep overnachten. Dat kan zijn omdat het thuis niet veilig is, omdat het gedrag van de minderjarige (bijvoorbeeld agressief, psychotisch, destructief) dat niet toelaat of omdat het delict in de thuissituatie of bij een zorginstelling is gepleegd.¹¹³ Soms is opvang in een (andere) zorginstelling nodig. Een minderjarige verdachte met onbekende identiteit of geen vaste woon- of verblijfplaats overnacht in beginsel in een politiecel.¹¹⁴

B2.4 Verantwoordelijkheden en keuze alternatieve locatie

Mogelijke alternatieve locaties voor IVS

Zoals hierboven al vermeld is blijkt in de praktijk dat er nauwelijks andere alternatieve locaties dan het ouderlijk huis gebruikt worden. Wel wordt soms gezocht naar andere oplossingen zoals verblijf bij opa en oma, oom en tante, een oudere broer. Ook is de mogelijkheid van een pleeggezin genoemd. Plaatsing van een kind in een JJI of jeugdzorgplus-instelling is moeilijk te realiseren in korte tijd.¹¹⁵ Bovendien zijn die instellingen vaak wat verder weg gelegen van de verhoorlocatie. Er is dan extra personeel nodig om de minderjarige te vervoeren. Kleinschalige voorzieningen (KV's) zijn ook genoemd als mogelijke alternatieve locatie. Voorlopig is er slechts één KV gerealiseerd en zijn er vier verspreid over het hele land gepland.

Afspraken met ouders en minderjarige

De politie maakt afspraken met de ouders en de minderjarige over verblijf thuis bij IVS. De politie geeft duidelijk aan dat de minderjarige in verzekering is gesteld hetgeen betekent dat deze niet vrij is om te gaan en staan. Aan de ouders wordt verteld wat de consequenties zijn als zij hun kind niet terugbrengen naar het politiebureau voor verhoor. De ouders moeten wel in staat zijn om toezicht te kunnen houden. De politie maakt een inschatting of dat het geval is. Het is de bedoeling dat het kind in huis blijft, geen contact heeft met de buitenwereld en zich de volgende ochtend meldt op het politiebureau. De telefoon van het kind blijft in voorkomende gevallen achter op het politiebureau. Volgens de politie is dat geen waterdichte garantie dat er geen (digitaal) contact is met anderen. Ouders zullen hier zo goed als

¹¹² Informatie uit de pilots en expertbijeenkomsten. Tijdens de pilots werd een enkele keer in een JJI overnacht.

¹¹³ Tijdens de pilots ging het om 25% van de minderjarigen in de regio Oost-Nederland, 30% in de regio Zeeland-West-Brabant, 10% in de regio Noord-Holland.

¹¹⁴ Informatie uit de pilots.

¹¹⁵ Informatie uit de pilots en expertbijeenkomsten.

• ■ mogelijk op moeten toezien. De politie registreert de afspraken in het politieregistratiesysteem (BVH). Er wordt geen formeel document gebruikt om afspraken in vast te leggen.¹¹⁶

Zorg voor (de veiligheid van) het kind

Thuis zijn de ouders of verzorgers verantwoordelijk voor het fysieke en psychische welzijn van het kind, inclusief de veiligheid van het kind. In zijn algemeenheid is diegene verantwoordelijk aan wie het kind is toevertrouwd. Dat kunnen ook opa en oma, oom en tante, een oudere broer of een pleeggezin zijn. Als het kind in een instelling overnacht is de instelling verantwoordelijk voor de veiligheid van het kind.¹¹⁷

Risico op recidive

Ouders, andere familieleden en instellingen zoals een JJI, KV of jeugdzorgplus-instelling zijn niet strafrechtelijk verantwoordelijk voor het kind tijdens een IVS. De minderjarige die tijdens verblijf thuis of in de instelling opnieuw een delict pleegt, is zelf verantwoordelijk voor zijn daden. Die situatie is vergelijkbaar met recidive tijdens een schorsing van de voorlopige hechtenis. In de belangenafweging bij de beslissing van hOvJ en ZSM-OvJ om de IVS thuis of in een instelling te laten plaatsvinden is het risico op recidive al meegewogen.¹¹⁸

Risico op confrontatie met slachtoffers

Ook het risico op confrontatie met slachtoffers is bij de beslissing van hOvJ en ZSM-OvJ al meegenomen. Het is geen staand beleid om slachtoffers te informeren wanneer een minderjarige verdachte de IVS op een alternatieve locatie zoals thuis doorbrengt.¹¹⁹

Vervoer van de minderjarige

In beginsel wordt met de ouders afgesproken dat zij de minderjarige ophalen op het politiebureau of het cellencomplex en de minderjarige de volgende dag naar de verhoorlocatie van de politie brengen.¹²⁰ In het geval van overnachting in een instelling vervoert de politie de minderjarige naar de instelling en haalt deze de volgende ochtend weer op. Dit vraagt wel extra personele capaciteit van de politie.¹²¹ Als de instelling ver weg is gelegen en het vervoer erg lang duurt, is dat mogelijk niet in het belang van het kind.

¹¹⁶ Informatie uit expertbijeenkomsten.

¹¹⁷ Informatie uit expertbijeenkomsten.

¹¹⁸ Zoals dat ook het geval is bij de schorsing van voorlopige hechtenis (onder voorwaarden). Informatie uit expertbijeenkomsten.

¹¹⁹ Informatie uit expertbijeenkomsten.

¹²⁰ Informatie uit expertbijeenkomsten.

¹²¹ J. Nijhuis, M. Vander Velpen & V. Drost 2017, p. 14.



B2.5 Bejegening van minderjarigen en verblijf in een politiecel

In deze paragraaf staan de bejegening van minderjarigen door de politie en de inrichting van de politiecel centraal. Hierna wordt ingegaan op de beginselen van goede bejegening van de RSJ en op criteria van DCI en de VNJA over positief bejegenen van minderjarigen. Vervolgens wordt ingegaan op de visie van de politie en minderjarigen op de bejegening en het oordeel van de Inspecties over de bejegening in de praktijk. In paragraaf B2.5.2 over een kindgerichte omgeving van een politiecel wordt omschreven hoe een politiecel eruitziet en wat de ervaringen van minderjarigen met deze politiecellen zijn. Ook wordt ingegaan op de vraag wat een cel 'kindvriendelijk' maakt en welke punten van belang zijn bij de nieuwbouw van 'kindvriendelijke' politiecellen.

B2.5.1 Bejegening van minderjarige door de politie

Beginselen van goede bejegening

De RSJ heeft in 2012 richtlijnen voor een goede bejegening van justitiabelen opgesteld.¹²² Goede bejegening is volgens de RSJ meer dan het handhaven van rechten en plichten die in de regels staan, achter het (detentie)recht liggen universele waarden en ethische principes. Ze helpen om er ervoor te waken dat regelingen en praktijken niet op een minimumniveau blijven steken.

De beginselen van goede bejegening die een rol spelen bij minderjarige arrestanten betreffen:

- *Het beginsel van fatsoenlijke omgang: kwaliteit van de dagelijkse bejegening*
De dagelijkse bejegening, het contact met minderjarige arrestanten voldoet aan eisen van kwaliteit, professionaliteit, fatsoen en ethiek.
- *Het beginsel van individualisering*
De overheid houdt rekening met de belangen, noden en omstandigheden van elke afzonderlijke minderjarige arrestant. Goede bejegening vereist maatwerk. Dat betekent dat er ruimte moet zijn om de dagelijkse bejegening (zowel de kwaliteit daarvan in het algemeen als de invulling in concreto) op de situatie van de individuele ingeslotene af te stemmen. Bij minderjarigen is opvoeding een belangrijk aspect.
- *Het beginsel van veiligheid*
De overheid garandeert de fysieke en mentale veiligheid van minderjarige arrestanten. Hiervoor zijn heldere gedragsregels en een actieve positieve grondhouding van medewerkers nodig.
- *Het beginsel van minimale beperking*
De minderjarige arrestant worden geen beperkingen opgelegd die niet noodzakelijk zijn. Van belang is dat de relatie met ouders/gezin in stand blijft en dat de minderjarige onbelemmerde toegang tot de huisarts heeft.

¹²² RSJ 2012, Goed bejegenen.



Criteria positief bejegenen DCI/VNJA

Naast deze door de RSJ uitgewerkte beginselen van goede bejegening hebben DCI en de VNJA in een rapport uit 2017 een aantal toetsingscriteria onder elkaar gezet, onder andere over 'positief bejegenen' van ingesloten minderjarigen. De volgende toetsingscriteria zijn hierbij van belang:

- De wet biedt garanties zodat minderjarigen die van hun vrijheid zijn beroofd, een omgeving hebben die net als bij andere residentiële plaatsingen is gericht op rehabilitatie en daarmee op de terugkeer van kinderen in de maatschappij.
- De staat treft voorzieningen om ervoor te zorgen dat minderjarigen in politiecellen de zorg en bescherming ontvangen die zij nodig hebben.
- Politiefunctionarissen die met minderjarigen werken zijn apart opgeleid en krijgen speciale training over minderjarigen, waarbij extra aandacht uitgaat naar pedagogiek, psychologie, de normen omtrent dwang en geweld, kindgerichte verhoortechnieken en kennis van het jeugdstrafrecht en het VN-Kinderrechtenverdrag met bijbehorende regelingen.¹²³
- Er zijn aparte protocollen voor het optreden van de politie, welke politiefunctionarissen ertoe verplichten in zaken van minderjarige verdachten rekening te houden met het belang van het kind en de behoeften van minderjarigen gelet op hun leeftijd.
- Op politiebureaus en in cellencomplexen voor arrestanten is duidelijke informatie beschikbaar over rechten en plichten en de toegang tot klachteninstanties.¹²⁴

Visie van politie op bejegening

In de opleiding aan de Politieacademie is geen speciale module jeugdrecht opgenomen. Het examen is tegenwoordig breed gericht. De politiemedewerkers die de RSJ heeft gesproken zijn van mening dat het jeugdspecialisme terug moet komen bij de politie.¹²⁵ Volgens onder andere het IVRK en EU-richtlijn 2016/800 is vereist dat personeel dat regelmatig werkt met minderjarigen zoals openbaar aanklagers en politiemedewerkers, een specifieke op hun omgang met kinderen afgestemde opleiding volgen.¹²⁶

De politie heeft zich in zijn Landelijk Reglement Arrestantenzorg Politie in hoofdstuk 5 uitgelaten over de behandeling van minderjarigen:

- Het algemene uitgangspunt luidt dat bij ingesloten en die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt, expliciet rekening wordt gehouden met de wensen en behoeften van deze ingesloten;

¹²³ Richtlijn (EU) 2016/800 van het Europees Parlement en de raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure, *PbEG* 2016, L132, *Stb.* 2019, 180, artikel 20.

¹²⁴ M. Berger e.a., *De aanhouding en inverzekeringstelling van minderjarigen en jongvolwassen verdachten*, DFC/VNJA, 2017, p. 7 en 8; deze toetsingscriteria volgen uit (internationale) regelgeving.

¹²⁵ Informatie uit de expertbijeenkomsten.

¹²⁶ General Comment no. 24, overweging 112, artikel 20 EU-richtlijn 2016/800.



- ■
- Tijdens iedere dienst dient een arrestantenverzorger of operationeel coördinator aangewezen te worden die speciale aandacht en verantwoordelijkheid heeft voor minderjarige arrestanten;
- Ouders van minderjarigen hebben dezelfde rechten als een advocaat voor wat betreft het bezoek en telefonisch contact met hun minderjarige kind, zowel in frequentie als in duur. De bezoekuimte moet gelegenheid bieden tot fysiek contact (zonder beperkingen door bijv. een glaswand) tussen ouder en minderjarige, tenzij de omstandigheden zich daartegen verzetten; en
- De arrestantenverzorger of operationeel coördinator ziet er op toe dat in de bejegening rekening wordt gehouden met de verschillende categorieën minderjarigen (<12, 12-16 en 16-17 jaar).¹²⁷

De arrestantenverzorgers beschikken over werkinstructies voor het uitvoeren van de dagelijkse verzorging en behandeling (van minderjarigen). Daarin worden bijvoorbeeld instructies gegeven hoe vaak per dienst een arrestantenverzorger een minderjarige moet bezoeken. Een goede bejegening laat zich echter lastig vertalen in een werkinstructie. Tevens is het voor de arrestantenverzorgers niet altijd mogelijk om alle aspecten van het protocol of de werkinstructies na te leven. Bij drukte kan het voorkomen dat het vaste aanspreekpunt van de jongere niet consequent beschikbaar is, of dat de kindvriendelijke cel op dat moment al in gebruik is. Daarnaast blijkt het soms lastig om politiemedewerkers bewust te maken van het belang van pedagogisch handelen bij minderjarigen. Het gedrag van minderjarigen, voorafgaand aan de insluiting, of negatieve ervaringen opgedaan met minderjarigen in het verleden kan daar debet aan zijn. Kindvriendelijk bejegenen is in dit licht voor deze politiemedewerkers vaak teveel gevraagd.¹²⁸

Visie van jongeren op bejegening

Tijdens het verblijf in een politiecel wordt door jongeren aandacht en een luisterend oor als prettig ervaren. Het verblijf in de politiecel ervaren jongeren als minder heftig als agenten en arrestantenwachten hen positief bejegenen.¹²⁹

Jongeren geven aan dat, tijdens hun verblijf in een politiecel, altijd wel één of twee politiemedewerkers vriendelijk waren. Met vriendelijk bedoelen ze dat agenten hen respectvol aanspraken, lieten uitpraten, begrip toonden voor hun situatie en dingen rustig en duidelijk uitlegden. Wel geven zij aan dat de uitleg van de politie beter zou kunnen, zij hadden rustiger in hun politiecel gezeten als de politie duidelijk had uitgelegd wat er zou gaan gebeuren. Nu voelden zij zich machteloos. Zij voelden zich onprettig en vervelend in de cel. Sommigen waren bang of angstig over wat er zou gaan gebeuren. Zij benoemen dat zij zich niet meer vrij voelden. Ook het feit dat verblijf in de politiecel geen vast ritme kent, omdat verhoren op elk moment plaats kunnen vinden, wordt door minderjarigen als vervelend ervaren.

¹²⁷ Nationale Politie 2019, Landelijk Reglement Arrestantenzorg.

¹²⁸ Informatie uit expertbijeenkomsten.

¹²⁹ Jong & je wil wat, *Rapportage jongeren in de cel*, Jong & je wil wat, 2018, p. 63.



Naast de bejegening door de arrestantenverzorgers, benoemen jongeren nog een punt dat het verblijf in de politiecel prettiger zou maken. Het eten hebben de jongeren expliciet en zeer uitgesproken benoemd als zeer slecht. Veel van hen aten hierdoor bijna tot helemaal niets. Wel wordt bij het eten rekening gehouden met de geloofsovertuiging van moslimjongeren, nu de politie halal-eten aanbiedt.¹³⁰

“Ook is het prettig als je een vast aanspreekpunt hebt. Bijvoorbeeld dat je altijd kunt vragen naar Olav. Maar ook: als Olav weggaat, dat een nieuwe agent zich komt voorstellen: “Ik ben X, en je kunt mij nu vragen stellen als je die hebt”. Dat geeft vertrouwen”.
Jongerenraad Politie, bijeenkomst 10 juli 2019, jongerenraad kinderen in de cel.

Toezicht Inspecties op bejegening in de praktijk

In 2015 hebben de Inspectie Veiligheid en Justitie, de Inspectie voor Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg een landelijke rapportage uitgebracht over de arrestantenzorg in Nederland. De Inspecties oordelen positief over de wijze waarop de politie met minderjarigen omgaat. In hun rapport wijzen de Inspecties onder andere op het aanwijzen van een arrestantenverzorger die tijdens de dienst verantwoordelijk is voor minderjarigen en die geacht wordt hen speciale aandacht te geven. Alle eenheden wijzen sinds 2015 zo’n ‘mentor’ aan, maar in de praktijk lukt het door tijdgebrek niet altijd om de minderjarige inderdaad extra aandacht te geven.¹³¹ Dat is nu nog steeds het geval.¹³² Zo worden minderjarigen niet altijd vaker dan meerderjarigen bezocht, wordt extra aandacht schenken eenvoudigweg vergeten of er wordt enkel door het raampje van de cel gekeken in plaats van een gesprek met de minderjarige aan te knopen.

De Inspecties en DCI constateerden tevens dat er in de opleiding of training weinig tot geen aandacht wordt besteed aan de omgang met kwetsbare groepen, zoals minderjarigen. Deze bijzondere groep wordt echter wel veelvuldig ingesloten.¹³³

B2.5.2 Kindgerichte omgeving politiecel

Bij aankomst in het politiebureau worden jongeren gefouilleerd en in een wacht- of ophoudkamer geplaatst. Het betreft een kleine, kale ruimte van steen van ongeveer 4 bij 4 meter met een hard bankje. De tijd dat jongeren hier verblijven varieert, sommigen verblijven hier enkele minuten, anderen een paar uur. Vervolgens worden jongeren overgeplaatst naar een politiecel om te overnachten.

¹³⁰ Jong & je wil wat 2018, p. 22, 28, 34 en 44; Gesprek RSJ met ervaringsdeskundigen Young in Prison; Kinderombudsman, *Hoeveel nachtjes nog?*, Den Haag; De Kinderombudsman 2019, KOM 004/2019; ervaringen RSJ tijdens bezoeken cellencomplexen.

¹³¹ Inspectie Veiligheid en Justitie, *Arrestantenzorg Nederland. Landelijke rapportage*, Den Haag: IvenJ 2015, p. 13.

¹³² De RSJ heeft in de afgelegde werkbezoeken gezien dat bij de meeste cellencomplexen men zich ervan bewust is dat er een ‘mentor’ voor minderjarigen moet worden aangewezen. Echter, blijkt dat niet altijd (voldoende) te gebeuren.

¹³³ IvenJ 2015, p. 11; Berger e.a. 2017, p. 31; EU-Richtlijn 2016/800, art. 20; RSJ, *Advies EU richtlijn Jeugd*, Den Haag: RSJ 2018, p. 6.

De politiecel is over het algemeen een zeer basale eenpersoonscel die meestal is ondergebracht in een gedeelte van een wat groter politiebureau of in een aparte locatie, een politiecellencomplex. De cel is kaal en bevat doorgaans niet meer dan een betonnen tafel, stoel en bed (minimale lengte 2.10 meter), een toilet, een lichtopening, communicatie-units voor contact met de bewaking en een stip op het plafond om het Oosten aan te geven. Daarnaast is de politiecel dag en nacht verlicht, zodat de arrestantenverzorgers 's nachts kunnen controleren hoe het gaat met de arrestant. De minimale afmeting van de politiecel is 7m².¹³⁴

De door de RSJ bezochte cellencomplexen hebben een ruimte waar de minderjarige in alle rust met zijn ouders af kan spreken. Volgens het Landelijk Reglement Arrestantenzorg Politie hebben ouders dezelfde rechten als een advocaat voor wat betreft het bezoek en telefonisch contact met hun minderjarig kind, zowel in frequentie als in duur. De bezoekeruimte moet gelegenheid bieden tot fysiek contact (zonder beperkingen door bijvoorbeeld een glaswand) tussen ouders en minderjarige. De ruimte in de cellencomplexen wordt een 'knuffelkamer' genoemd. In feite is het een kantoor wat beschikbaar is gesteld voor de minderjarige om zijn ouders te ontmoeten.

Ervaringen politiecel

De meeste jongeren ervaren de politiecel als een lelijke, koude en kleine ruimte. Jongeren zitten niet altijd in een cel met een raam; degenen die wel in een cel met een raam waren opgesloten konden niet naar buiten kijken. Bij binnenkomst in de cel kregen de jongeren een fleecedeckentje. Dat vonden zij niet warm en lang genoeg; het bedekte niet hun hele lichaam.¹³⁵ Over de kindvriendelijke cel gaf een jongere aan het verschil tussen een gewone cel en een kindvriendelijke cel klein te vinden.¹³⁶

"Ik wou daar echt niet zijn. Ik vond het echt vies. Ik vond het zo smerig. Ik heb hele erge smetvrees en wie weet hoeveel mannen er hebben gezeten. Misschien heeft iemand er wel geplast." – Meisje, 16 jaar bij aanhouding, IVS in politiecel
"Ik ben veel wakker geweest, omdat de muren zo leeg waren en ik had maar een dunne deken en het was koud." – Jongen, 14 jaar bij aanhouding, IVS in politiecel.

Jong en je wilt wat, 'Rapportage jongeren in cel', 2018.

¹³⁴ Jong & je wil wat 2018, p. 29; Artikel 5-9 Regeling politiecellencomplex;; Bevindingen RSJ bij bezoek cellencomplexen. In de Regeling Politiecellencomplex staan geen vereisten omtrent de grootte van de politiecel. Het Europese Comité ter voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) heeft in het rapport 'Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards' CPT/Inf (2015) 44 wel eisen gesteld omtrent de 'living space' (woonruimte) in de eenpersoons politiecel. De cellen moeten een oppervlakte hebben van 6m² en daarnaast sanitaire voorzieningen. De CPT omschrijft dat de sanitaire voorziening vaak tussen de 1 en 2m² is. De politiecel, inclusief de sanitaire voorziening, moet volgens de CPT dus tussen de 7 en 8 m² zijn. Daarnaast moet elke cel ten minste 2,5 meter hoog zijn (tussen plafond en grond) en 2 meter breed (van muur tot muur).

¹³⁵ Jong & je wil wat 2018, p. 36.

¹³⁶ Jong & je wil wat 2018. 40.

• ■ 'Kindvriendelijke' cel

Slechts enkele politiebureaus of cellencomplexen beschikken over een kindvriendelijke cel.¹³⁷ Minderjarige arrestanten maken naar schatting 10% uit van de populatie in een cellencomplex. De kindvriendelijke cellen zijn over het algemeen iets groter dan een doorsnee politiecel en hebben daglicht, meer kleur en bijvoorbeeld gordijnen. Een enkele kindvriendelijke cel heeft een tv-kanaal en/of computerspelletjes en/of een schoolbord op de deur. De kindvriendelijke cel bevindt zich niet op een aparte afdeling, maar naast of tegenover reguliere- en observatiecellen, waardoor een minderjarige veel meekrijgt van het gedrag en de problematiek van opgehouden of in verzekering gestelde volwassen verdachten, waaronder veel verwarde personen.¹³⁸

"Het ging beter en oogde ook wat beter. Was ook een ijzer bed. Het oogde wat vriendelijker, wat huiselijker. Het bed was anders en een muurtje naast de wc." – Jongen, 17 jaar bij aanhouding, IVS in (kindvriendelijke) politiecel

Jong en je wilt wat, 'Rapportage jongeren in cel', 2018.

Eisen bij nieuwbouw kindvriendelijke politiecel

De Politiebouwmeester is betrokken bij de advisering rondom het programma van eisen bij de nieuwbouw van politiecellen.¹³⁹ De meeste vragen van het ministerie Justitie en Veiligheid bij nieuwbouw gaan over functionele en technische eisen, zoals de eis dat de cel bestand is tegen vernieling en dat onderdelen uitneembaar zijn. De psychologische ervaring van het verblijf in een politiecel wordt niet vertaald naar het programma van eisen. Volgens de Rijksbouwmeester en de Politiebouwmeester is de ruimtelijke beleving echter een belangrijk aspect dat ook meegenomen moet worden, maar waar nog maar weinig over bekend is. Een cel voor minderjarigen zou positieve prikkels moeten geven.¹⁴⁰ Ook moet gekeken worden naar de positionering van de kindvriendelijke cel(len) binnen het gehele cellencomplex. De beide bouwmeesters geven aan dat de methode van 'ontwerpend onderzoeken' nog meer licht zal kunnen werpen op mogelijkheden een kindvriendelijke cel te ontwerpen.¹⁴¹

¹³⁷ De volgende cellencomplexen hebben een cel aangemerkt die kindvriendelijk is: Alkmaar, Arnhem, Borne, Groningen, Haarlem en binnenkort Houten. CNW Amsterdam heeft aangegeven niet over een kindvriendelijke cel te beschikken maar de cellen onderscheiden zich positief door een andere kleurstelling, een (in de muur ingebouwde) informatiezuil en de akoestiek.

¹³⁸ Berger e.a. 2017, p. 19; De Kinderombudsman 2019, KOM 004/2019, p. 12; Waarnemingen RSJ tijdens werkbezoeken.

¹³⁹ Ter voorbereiding van dit advies heeft de RSJ gesproken met de Rijksbouwmeester en de Politiebouwmeester over de gebouwelijke inrichting van een (kindvriendelijke) politiecel.

¹⁴⁰ Voor de beleving van positieve prikkels kan bijvoorbeeld lering worden getrokken uit de 'healing environment' in ziekenhuizen.

¹⁴¹ Bij ontwerpend onderzoek gaat het om het visualiseren van mogelijke oplossingsrichtingen.



DCI en de Kinderombudsman zijn voorstander van aparte afdelingen voor minderjarigen binnen een cellencomplex.¹⁴² Zij stellen dat het in strijd is met artikel 37 onder c IVRK om minderjarigen en volwassenen in dezelfde inrichting op te sluiten en dan ook nog bij elkaar op de gang.¹⁴³ Nederland heeft echter een voorbehoud gemaakt bij deze bepaling in verband met de berechting van 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht.

Uit de literatuur, werkbezoeken en de gesprekken zijn vooral de volgende suggesties gedaan voor de inrichting van een kindvriendelijke cel:

- De kindvriendelijke cel zou zich in een rustige omgeving moeten bevinden in het cellencomplex¹⁴⁴;
- Meer kleur in de cel¹⁴⁵;
- Daglicht/naar buiten kunnen kijken¹⁴⁶;
- Afleiding¹⁴⁷;
- Een schoolboek¹⁴⁸;
- Een radio;
- Een zachte bal in de cel;
- Een muur met krijtverf om op te tekenen en schrijven;
- Interessantere boeken/tijdschriften om te lezen;
- De lucht in de cel: de cel wordt soms warm en soms koud gevonden en het ruikt muff. Airco/verwarming en luchtverfrisser worden aangeraden¹⁴⁹;
- Een tekening op de muur die leidt tot reflectie en nadenken. Bijvoorbeeld een verhaal met een moraal¹⁵⁰;
- Een prullenbak bij het toilet¹⁵¹;
- Dezelfde inrichting als in een JJI¹⁵², hierbij kan je denken aan: verschuifbare stoelen in de cel¹⁵³, zachtere kussens en dikkere dekens¹⁵⁴, een bank waarop je normaal kan zitten¹⁵⁵ en een afgeschermd gedeelte voor het toilet;

¹⁴² Berger e.a. 2017, p. 7, 8, 19; De Kinderombudsman 2019, KOM 004/2019, p. 27; artikel 37 IVRK.

¹⁴³ General Comment no. 24, overweging 92.

¹⁴⁴ Informatie uit gesprek met ervaringsdeskundigen Young in Prison: "Het slapen is lastig, ook vanwege het geluid van sleutels en deuren in de gang. In de JJI is er tenminste rust." Veel kindvriendelijke cellen zijn in het politiecellencomplex gesitueerd naast cameracellen/observatiecellen of cellen voor personen met psychische problematiek. Dit zorgt voor veel onrust op de gang. Dit is voor een minderjarige goed te horen, aangezien de (meeste) deuren in politiecellen niet geluidsdicht zijn.

¹⁴⁵ Jong & je wil wat 2018, p. 44; Nationale Politie, *Verslag bijeenkomst jongerenraad Kinderen in de cel*, 10 juli 2019. De kleur lichtgrijs of groen wordt door jongeren voorgesteld, omdat dit rust uitstraalt.

¹⁴⁶ Jong & je wil wat 2018, p. 44; informatie uit gesprek met ervaringsdeskundigen Young in Prison (zij noemden zowel het kijken naar buiten als kijken op de gang als verbeterpunten voor de politiecellen).

¹⁴⁷ Nationale Politie 2019, Verslag jongerenraad.

¹⁴⁸ Jong & je wil wat 2018, p. 62; een schoolboek kan op een positieve manier afleiden en stimuleren.

¹⁴⁹ Nationale Politie 2019, Verslag jongerenraad.

¹⁵⁰ Nationale Politie 2019, Verslag jongerenraad; gesprek tussen de RSJ en een minderjarige aanwezig in een cellencomplex.

¹⁵¹ Nationale Politie 2019, Verslag jongerenraad.



-
-
- Een informatiezuil; en
- De aanwezigheid van een klok.

¹⁵² De jongeren van Young in Prison geven aan dat het prettig zou zijn als de politiecel er hetzelfde uit zou zien als een gevangenis/JJI cel: met een prettig bed, een bureau en een afgeschermd wc.

¹⁵³ Jong & je wil wat 2018, p. 44.

¹⁵⁴ Jong & je wil wat 2018, p. 44.

¹⁵⁵ Nationale Politie 2019, Verslag jongerenraad; gesprek Young in Prison.



Bijlage 3 Samenvatting bevindingen pilots

De Minister heeft in 2016 aan de Tweede Kamer toegezegd met enkele pilots een verkorting van de maximale termijn van IVS is en de mogelijkheid van overnachting op een alternatieve locatie te onderzoeken.¹⁵⁶ Deze pilots waren gericht op minderjarigen die verdacht werden van een misdrijf en bij wie een overnachting in de politiecel mogelijk aan de orde was¹⁵⁷ en zijn gestart naar aanleiding van het rapport 'Een nacht in de cel' van de Kinderombudsman van 30 maart 2015.¹⁵⁸ In dit rapport is de Kinderombudsman kritisch over plaatsing, duur en bejegening van minderjarige verdachten in politiecellen en beveelt zij aan alternatieven voor de tenuitvoerlegging van een IVS voor minderjarige verdachten te ontwikkelen. Deze pilots hebben in 2016 (Oost-Nederland), 2017 (Zeeland-West-Brabant) en 2018 (Oost-Brabant en Noord-Holland) plaatsgevonden en zijn geëvalueerd.

Cijfers Pilots in 2016, 2017 en 2018

Tijdens de pilot in Oost-Nederland van 1 juli tot en met 31 oktober 2016 met het uitgangspunt 'geen IVS tenzij' is het aantal IVS-gestelde minderjarige verdachten in deze eenheid licht afgenomen ten opzichte van andere politie-eenheden. Daarbij werd in twee periodes, juli-augustus 2015 en juli-augustus 2016, gekeken naar de verhouding tussen het aantal aanhoudingen en het aantal in verzekeringstellingen. In 2015 werd 29% en in 2016 (tijdens de pilot) 22% van de aangehouden minderjarigen in verzekering gesteld (respectievelijk 108 en 77 minderjarigen). Het grootste deel van de minderjarigen heeft de IVS in een politiecel doorgebracht (70%). 16% van de minderjarige verdachten werd op een alternatieve locatie in verzekering gesteld. Van 14% van de minderjarigen is niet genoteerd waar de IVS heeft plaatsgevonden. Deze gegevens zijn tijdens de pilot door de OvJ's geregistreerd en zijn niet uit het politieregistratiesysteem te halen.

Tijdens de pilot in Zeeland-West-Brabant van december 2017 tot en met maart 2018 heeft ruim 20% van de minderjarige verdachten de IVS in de nacht op een andere locatie dan de politiecel doorgebracht, namelijk thuis. Tijdens de pilotperiode in Oost-Brabant van december 2017 tot en met maart 2018 heeft slechts 2% van de minderjarige verdachten de IVS in de nacht op een alternatieve locatie doorgebracht, thuis of bij familie. In vergelijking met de andere regio's is het percentage van 2% laag. Hiervoor is geen verklaring gevonden. Bij de pilot in Noord-Holland in februari en maart 2018 heeft 18% van de minderjarige verdachten de IVS op een alternatieve locatie doorgebracht. Zij hebben vrijwel allemaal thuis of bij andere familie overnacht. Eén minderjarige heeft de nacht doorgebracht op een crisisplaats bij een pleeggezin.

¹⁵⁶ Kamerstukken II 2015/16, 24587, nr. 652, p. 19.

¹⁵⁷ J. Nijhuis, M. Vander Velpen & V. Drost 2017; J. Nijhuis & V. Drost 2018.

¹⁵⁸ Nationale Ombudsman, *Rapport "Eén nacht in de cel". Een onderzoek naar aanleiding van een klacht over het Openbaar Ministerie te Amsterdam en aanverwante signalen*, Den Haag: Kinderombudsman, 2015, KOM 007/2015.

Bij deze drie pilots is de overnachting op een alternatieve locatie op ZSM geregistreerd.

Werkwijze politie – ZSM-OvJ

De regio Oost-Nederland beschikt over een aparte ZSM-jeugdtafel waar jeugdige verdachten worden besproken.¹⁵⁹ De beslissing over IVS en de locatie van overnachting wordt bij een (telefonisch) contactmoment tussen ZSM-OvJ en hOvJ in samenspraak genomen. Deze werkwijze was al staande praktijk en is tijdens de pilot voortgezet.¹⁶⁰ Bij wisseling van de ZSM-OvJ om 15.00 uur neemt de 'nieuwe' OvJ alle openstaande zaken door en belt de betrokken hOvJ's om samen de stand van zaken door te nemen. Rond 18.00 uur gaat de ZSM-OvJ na of de minderjarigen die op dat moment vastzitten 's nachts naar huis of naar een andere locatie kunnen. Advocatuur, het Verdachte afhandelingsteam (VAT)¹⁶¹ en hOvJ's geven wel aan dat ZSM niet altijd goed bereikbaar is.¹⁶²

In Zeeland-West-Brabant overlegt de hOvJ al binnen drie uur na aanhouding met de politiekundige op ZSM over het tijdpad tot 22.00 uur, het moment waarop ZSM sluit. Volgens de evaluatie kunnen overnachtingen voorkomen worden door de focus op termijnbewaking. Rond 20.30 uur overleggen hOvJ en ZSM-OvJ over de minderjarigen die op dat moment nog op het politiebureau aanwezig zijn.

In Oost-Brabant overleggen hOvJ en ZSM-OvJ bij een aanhouding na 19.00 uur over de vraag of de minderjarige vóór 22.00 uur kan worden heengezonden en maken zij een voorlopige keuze. Om 20.30 uur wordt opnieuw overleg gepleegd. In de pilotperiode waren jeugdadvocaten in deze regio tot 23.00 uur beschikbaar. In Noord-Holland vindt om 19.00 uur overleg plaats tussen de ZSM-OvJ, de politiekundige op ZSM en de RvdK over de vraag of overnachting in een politiecel noodzakelijk is en over de mogelijkheid van IVS op een alternatieve locatie. Na 19.00 uur vindt overleg plaats op casusniveau, na 20.00 uur zonder inbreng van de RvdK. De betrokkenheid van de RvdK maakt dat een eenduidig signaal wordt afgegeven naar de minderjarige, in lijn met het te verwachten advies van de RvdK bij de beslissing de voorlopige hechtenis wel of niet te schorsen.¹⁶³

Bij de pilots in 2017 en 2018 is ook de werkwijze van het beslissen en uitvoeren van het 's nachts ophouden van een minderjarige verdachte onderzocht. Bij een aanhouding die na 22.00 uur of 's nachts plaatsvond besliste de hOvJ over het wel of niet ophouden voor onderzoek.¹⁶⁴

¹⁵⁹ In veel andere regio's is geen ZSM-jeugdtafel ingericht.

¹⁶⁰ Volgens de evaluatie van de pilot is de samenwerking tussen ketenpartners in andere regio's weer anders vormgegeven dan in de regio Oost-Nederland.

¹⁶¹ Het VAT voert onderzoekshandelingen uit, zoals een getuigenverhoor, buurtonderzoek en het verdachtenverhoor. Het VAT is onderdeel van de politie.

¹⁶² J. Nijhuis, M. Vander Velpen & V. Drost 2017.

¹⁶³ J. Nijhuis & V. Drost 2018.

¹⁶⁴ J. Nijhuis & V. Drost 2018, Bijlage A (1).

• ■
Overwegingen verblijf op een alternatieve locatie

In de regio's Amsterdam, Noord-Holland, Groningen en Oost-Nederland wordt de IVS standaard thuis uitgezeten tenzij dat niet mogelijk is. De belangrijkste overwegingen zijn gelegen in de vraag of de ouder(s)/voogd in staat is/zijn de jongere zich aan de afspraken te laten houden en de vraag of het om een '*first offender*' of recidivist gaat.¹⁶⁵

Het onderzoeksbelang, en met name het collusiegevaar, wordt in de pilots ook als belangrijkste reden genoemd om minderjarige verdachten een nacht in de cel door te laten brengen. Het belang van slachtoffers (in de nabije omgeving van de verdachte), de aard en de ernst van het delict (zeden- en geweldsdelicten), *first offender* of recidivist, de leeftijd (12-15 jaar of 16-17 jaar), de houding en het gedrag van de minderjarige en de beschikbaarheid van een alternatieve locatie zijn ook genoemd als overwegingen.

¹⁶⁵ J. Nijhuis & V. Drost 2018, Bijlage A (2). Amsterdam, Noord-Holland en Oost-Nederland geven aan dat IVS vroeger standaard in het cellencomplex werd uitgezeten.



Bijlage 4 Vragen bij belangenafweging IVS op een alternatieve locatie

Hierna volgt een overzicht van vragen die ketenpartners kunnen stellen in het kader van de beslissing een minderjarige buiten de cel in verzekering te stellen. Het betreft geen uitputtend overzicht. Het is aan de uitvoeringspraktijk een vragenlijst uit te werken.

Belang van het kind:

- Kunnen ouder(s), voogd, verzorger(s), andere familieleden of de instelling het kind ondersteunen en een positieve ontwikkeling van het kind beïnvloeden?
- Wil het kind zelf naar huis of een instelling of in een politiecel overnachten? (kan indicatie zijn voor veiligheid thuis)
- Kan onderwijs, stage of werk van het kind zo veel mogelijk doorgaan?
- Hoe oud is het kind? (leeftijd en ontwikkeling)
- Is er sprake van een lichte verstandelijke beperking (Ivb) of een (gedrags)stoornis?
- Bestaat er gevaar voor zelfmutilatie of zelfdoding?
- Zijn ouders of voogd/verzorgers in staat voor het kind te zorgen?
- Was er eerder sprake van huiselijk geweld of verwaarlozing?
- Zijn er aanwijzingen voor mogelijke wraakacties van slachtoffers en nabestaanden of buurtbewoners?
- Zijn er aanwijzingen voor een wraakactie van medeverdachten of uit het criminele circuit?

Onderzoeksbelang:

- Is er voldoende bewijs?
- Zijn medeverdachten voldoende verhoord?
- Zijn medeverdachten nog niet verhoord en bestaat er een groot risico dat medeverdachten verklaringen op elkaar afstemmen?
- Bestaat er een risico dat de verdachte een getuige onder bedreiging dwingt zijn verklaring aan te passen?
- Bestaat er een risico dat essentieel bewijs verloren kan gaan?
- Is aannemelijk dat de verdachte de plaats van IVS elders ontvlucht?

Belang van de maatschappij/slachtoffers en nabestaanden:

- Is er sprake van een *first offender* of een recidivist?
- Is er sprake van een veelpleger en/of een criminele levensstijl?
- Is er sprake van een ernstig gewelds-of zedendelict waarbij sprake is van (een) slachtoffer(s) of (een) nabestaande(n)?
- Is het risico op recidive groot volgens het preselect van het LIJ?
- Is er gevaar voor de veiligheid van slachtoffers en nabestaanden of gevaar op confrontatie?

• ■ *Praktische vragen:*

- Is er een alternatieve locatie, zoals het ouderlijk huis, een KV, JJI of JZP-instelling beschikbaar?
- Bij verblijf bij ouders of familie: Hebben zij gezag over het kind en kunnen zij zich aan de afspraken houden?
- Bij verblijf bij ouders of familie: Heeft het verblijf negatieve effecten op de andere gezinsleden/familieleden?
- Is het kind gemotiveerd en in staat om zich aan de afspraken te houden?



Bijlage 5 Lijst van geraadpleegde stakeholders

De Raad heeft gesproken met:

Ir. F.L.H. Alkemade, rijksbouwmeester/voorzitter College van Rijksadviseurs
Mr. A.P.G. de Beer, officier van justitie bij openbaar ministerie Rotterdam
Mr. M. Berger, jurist bij Defence for Children International
J. Boere, operationeel specialist Jeugd bij Politie Midden-Nederland
D. Bosma, hulpofficier van justitie bij de Nationale Politie
Mr. M.P. van Dunnen, inspecteur bij Politie Rotterdam
Drs. A. Frowijn, senior beleidsadviseur bij de Raad voor de Kinderbescherming
Drs. C.E. Hornstra, gedragswetenschapper bij de William Schrikker Groep
Ir. C. de Jonge, Politiebouwmeester/architect bij JHK Architecten
Mr. E.A.A. van Kalveen, kinderrechter bij rechtbank Midden-Nederland
Mr. C. van der Kooi, beleidsadviseur bij de Kinderombudsman
Mr. C.M. Koole, advocaat/voorzitter Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten
Ir. C. van Marrelo, architect Atelier Rijksbouwmeester
Mr. E.M. Mijnders, landelijk jeugdofficier van justitie bij openbaar ministerie
Drs. A. van Rheenen, orthopedagoog/gedragsdeskundige bij de Raad voor de Kinderbescherming
Mr. C. Peterse, advocaat/bestuurslid Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten
Mr. J. Pol, senior beleidsadviseur bij Parket-Generaal Openbaar Ministerie
R. van Roode, hulpofficier van justitie bij Nationale Politie
Drs. J.H. van der Spek, directeur Young in Prison
Mr. E. Vreeburg, senior ombudswerker bij de Kinderombudsman
E. Vrieling, projectcoördinator Young In Prison
W. Zwijnenburg, jeugdcoördinator bij Politie Zaanstad
Enkele ervaringsdeskundigen van Young in Prison (YIP)

Werkbezoeken:

Cellen Complex Noord-West Meer en Vaart in Amsterdam, 18 juni 2019
Politie Cellen Complex Houten, 19 juni 2019
Politiebureau Haarlem Centrum, 2 juli 2019

Schriftelijke informatie ontvangen van:

Mr. C.P. Dronkers, officier van justitie bij openbaar ministerie Oost-Nederland
Mr. A. van den Oever, officier van justitie bij openbaar ministerie Noord-Nederland
Jongerenraad Politie
Nationale Politie (cijfers)

Literatuurlijst

Berger 2017

M. Berger e.a., *De aanhouding en inverzekeringstelling van minderjarigen en jongvolwassen verdachten. Een kindgerichte aanpak en alternatieven voor de politiecel*, DFC/VNJA 2017.

Berger & Kroon 2011

M. Berger & C. van der Kroon, *Een 'paar nachtjes' in de cel. Het VN-Kinderrechtenverdrag en het voorarrest van minderjarigen in politiecellen*, Leiden: Defence for Children 2011.

Bosker & Kamphuis-van der Veer 2011

K.R. Bosker & H.M. Kamphuis-van der Veer, *Wachtruimte Civiele jeugd in het gerechtsgebouw, nota van aanbevelingen*, 2011 (Programma Jeugdrechtspraak, Kindvriendelijkheid in Gerechtsgebouwen).

Cleiren, Crijns & Verpalen 2019

C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Den Haag: Wolters Kluwer 2019.

CTA 2018

Commissie van Toezicht Arrestantenzorg, *Jaarverslag 2017 politie-eenheid Amsterdam*, Commissie Toezicht Arrestantenzorg Amsterdam, 2018.

CPT 2015

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment, *Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards*, CPT/Inf (2015) 44.

Huls & Peterse, *Tijdschrift jeugdrecht in de praktijk*, 2018, afl. 4, p. 32-37

E. Huls & C. Peterse, 'Een pleidooi voor een kindgerichte aanpak en alternatieven voor de politiecel', *Tijdschrift jeugdrecht in de praktijk*, afl. 4 2018, p. 32-37.

Inspectie Veiligheid en Justitie 2015

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Arrestantenzorg Nederland. Landelijke rapportage*, Den Haag: IvenJ 2015.

Jong & je wil wat 2018

Jong & je wil wat, *Rapportage jongeren in de cel*, Jong & je wil wat, 2018.

H. Kaal & B. de Jong 2017

H. Kaal & B. de Jong, *Registratie van LVB-problematiek in het justitiële domein. Onderzoek naar de haalbaarheid van en mogelijkheden voor het schatten van de prevalentie van LVB binnen het justitiële domein op basis van bestaande registraties*, Den Haag: WODC 2017, B1 Raad voor de kinderscherming p. 68-74, B4 Politie p. 87-90, B5 Openbaar Ministerie p. 91-94.

Kinderombudsman 2015

De Kinderombudsman, *Rapport "Een nacht in de cel". Een onderzoek naar aanleiding van een klacht over het Openbaar Ministerie te Amsterdam en aanverwante signalen*, Den Haag: de Kinderombudsman 2015, KOM 007/2015.

■ **Kinderombudsman 2016**

De Kinderombudsman, *'Achter slot en grendel'. Een onderzoek naar de in verzekeringstelling van een minderjarige*, Den Haag: de Kinderombudsman 2016, KOM 2016/016.

Kinderombudsman 2019

De Kinderombudsman, *Hoeveel nachtjes nog?*, Den Haag: de Kinderombudsman 2019, KOM 004/2019.

De Kinderombudsman 2019

De Kinderombudsman, *In 4 stappen naar het beste besluit voor het kind. Het Kinderrechtenverdrag als kompas bij besluitvorming*, Den Haag: De Kinderombudsman 2019.

Kinderombudsman 2019

De Kinderombudsman, *Stop! Onderzoek naar het optreden van de politie*, Eenheid Noord-Holland, Den Haag: de Kinderombudsman 2019, KOM 001/2019.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen. Leidraad in de keten*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012.

Nationale Politie 2019

Politie, *Verslag bijeenkomst jongerenraad Kinderen in de cel*, 10 juli 2019.

Nationale Politie 2019

Nationale Politie, *Landelijk Reglement Arrestantenzorg Politie*, Nationale Politie, 2019.

Nijhuis, Vander Velpen & Drost 2017

J. Nijhuis, M. Vander Velpen & V. Drost, *Rapportage onderzoek opvang/bejegening jeugdige verdachten. Evaluatie van een pilot*, Significat 2017.

Nijhuis & Drost 2018

J. Nijhuis & V. Drost, *Een nacht in de cel is geen kinderspel*, Significat 2018.

Ontwikkelagenda ZSM 2018

Ontwikkelagenda VVE ZSM 2018-2020, 2018.

Rietveld, Tijdschrift voor de Politie, 2013, afl. 9-10, p. 26-30

F. Rietveld, 'De magistratelijheid van de hOVJ', *Tijdschrift voor de Politie*, 2013, afl. 9-10, p. 26-30.

RSJ 2012

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Goed bejegenen: beginselen voor het overheidsoptreden tegenover mensen die een justitiële straf of maatregel ondergaan*, Den Haag: RSJ 2012.

RSJ 2018

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Advies EU richtlijn Jeugd*, Den Haag: RSJ 2018.

Uit Beijerse 2017

Uit Beijerse, J., *Jeugdstrafrecht. Beginselen, wetgeving en praktijk*, Apeldoorn: Maklu, 2017.

Valkeman 2015

S. Valkeman, *Jeugdigen in politiecellen. Een onderzoek naar de ervaringen van betrokken professionals met de toepassing van alternatieven, een kindvriendelijker*



• ■ *verblijf en beperking van de termijn in het licht van de Europese en internationale kinderrechten*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam masterscriptie 2015.

P. Vrij & H. Kaal 2018

P. Vrij & H. Kaal, *Licht verstandelijke beperking en de jeugdreclassering. Een handreiking voor jeugdreclasseringswerkers over de begeleiding van delinquente jongeren met een LVB*, Leiden: Hogeschool Leiden 2018, p. 17-20.

Wennekes, *Proces*, afl. 5, p. 329-336

V. Wennekes, 'Minderjarige verdachten in een politiecel', *Proces*, 2019, afl. 5, p. 329-336.

