



De politie-reprimande voor minderjarige
first offenders van lichte feiten
Evaluatie van de landelijke Pilot Reprimande



De politie-reprimande voor minderjarige
first offenders van lichte feiten

Evaluatie van de landelijke Pilot Reprimande

Jolande uit Beijerse

Tamar Fischer

Chiara van Guldener

Liselotte Postma

Frank Weerman

m.m.v. Floor Gorter

Erasmus School of Law (in opdracht van het WODC)

Rotterdam

2022

Dit onderzoek is verricht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Onderzoekers Erasmus School of Law, department of Law, Society and Crime:

Prof. mr. J. (Jolande) uit Beijerse (projectleider)

Dr. T. F. C. (Tamar) Fischer

Drs. C.C.F. (Chiara) van Guldener

Mr. dr. L. (Liselotte) Postma

Prof. dr. F.M. (Frank) Weerman

m.m.v. Mw F.N. (Floor) Gorter

Begeleidingscommissie

Em. prof. dr. I. (Ido) Weijers – Universiteit Utrecht (voorzitter)

Dr. M. (Martina) Althoff - Rijksuniversiteit Groningen

Mr. S.G.M. (Suzanne) Hakhverdian – Ministerie van Justitie en Veiligheid

Drs. L.F. (Lars) Heuts – WODC (projectbegeleider)

Mr. C.M. (Cindy) Koole – Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten*

* sinds 1 januari 2022 jeugdrechter

Illustraties omslag: Josje van Koppen

VOORWOORD

Voor u ligt een rapport over een schijnbaar ‘klein’ onderwerp dat in werkelijkheid belangrijke gevolgen heeft, voor minderjarige verdachten en voor de politiepraktijk. De Pilot Reprimande heeft immers tot doel een einde te maken aan onnodige overbrenging naar het politiebureau van minderjarige verdachten van de lichtste categorie feiten. En vervolgens om deze te vervangen door een betekenisvolle interventie door de politie, de politie-reprimande met betrokkenheid van de ouders.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Bij deze bedanken wij de opdrachtgever voor het in ons gestelde vertrouwen en de prettige en constructieve samenwerking met de projectbegeleider tijdens de uitvoering van het onderzoek, Lars Heuts. Naast hem willen wij ook de andere leden van de begeleidingscommissie - Martina Althoff, Suzanne Hakhverdian en Cindy Koole - en de voorzitter Ido Weijers bedanken voor hun zeer nuttige commentaar en enthousiasmerende begeleiding gedurende het gehele onderzoeksproces.

De pilot was een initiatief van de politie, het openbaar ministerie (OM) en Halt. De problemen die de aanleiding vormden voor de nieuwe werkwijze, werden door alle partijen onderschreven en de betrokkenheid bij dit onderzoek was groot. Elk van de organisaties heeft ons in diverse fasen van dit onderzoek van informatie voorzien en in contact gebracht met de juiste gesprekspartners die steeds in alle openheid met ons hebben gesproken. Bij het OM noemen we Rianne de Back, landelijk jeugdofficier van justitie en coördinerend jeugdofficier van justitie bij het parket Amsterdam, die ons niet alleen van belangrijke informatie voorzag, maar ons als voorzitter van het landelijk platform jeugd OM, ondersteund door Ava Fuchs, tevens meermalen in de gelegenheid stelde om dit platform bij te wonen. Bij het OM noemen we ook Carlo Dronkers, coördinerend jeugdofficier van justitie bij het parket Oost-Nederland, en Linda Dubbelman, portefeuillehouder jeugd bij het Parket-Generaal, die altijd bereid waren informatie te geven en mee te denken. Eenzelfde betrokkenheid was er bij Janet ten Hoope, directeur-bestuurder van Halt. Van Jaap van der Spek, strategisch adviseur bij Halt, kregen we binnen korte tijd alle Halt-cijfers die we nodig hadden.

Bij de politie moest het meeste onderzoek worden verricht en geregeld en dankzij de hulp van Nina Bierman, onze contactpersoon bij de portefeuille Zorg & Veiligheid (Z&V) van de Nationale Politie, is dat gelukt. Ze was altijd aanspreekbaar voor vragen en heeft ons van veel waardevolle informatie voorzien. Dat gold ook voor haar collega Jolanda Boere, voorzitter van het landelijk jeugdoverleg Politie die ons meermalen in de gelegenheid stelde om dit overleg bij te wonen, en eenheidsadviseur Z&V van de politie-eenheid Midden-Nederland. Enno Wuijts, informatiekundige bij het Bureau Managementinformatie van de Nationale Politie, hielp ons gedurende de loop van het onderzoek op diverse momenten de benodigde registratiegegevens uit de politiesystemen te halen.

Eenheidsadviseurs Z&V Mohammed Aamri van de politie-eenheid Rotterdam en Rob Ouborg van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant fungeerden als contactpersonen voor het nadere onderzoek in hun politie-eenheid. Het regelen van interviews met agenten in de incidentenafhandeling, die zelf reprimandes hadden gegeven, bleek gezien de

personeelskrapte¹ geen eenvoudige taak, maar voor Midden-Nederland werd dat toch nog redelijk snel geregeld dankzij de inzet van Sandra Jongerius. In Rotterdam kregen we veel hulp van Jan-Tjeerd de Jong die regelde dat we zowel met de politie in ‘blauw’ op straat als in ‘grijs’ op het bureau konden meekijken, en die ons invoerde in alle rollen en functies van de complexe politieorganisatie. Tot slot noemen we Nicole Olbertz en Jeannette de Vries, de initiatiefnemers van de Pilot Reprimande in het district Twente. Hun gastvrije ontvangst en inspirerende en informatieve betoog in het politiebureau in Hengelo, dat vrijwel de hele middag in beslag nam, vormde een perfecte start van het onderzoek.

Wij zijn alle genoemde personen, maar ook alle niet met name genoemde personen die we hebben geïnterviewd, bevraagd en bij wie we informatie hebben opgevraagd, zeer erkentelijk voor hun bijdrage aan dit onderzoek. Wij hebben de openheid, zorgvuldigheid en aandacht in deze contacten als een groot voorrecht ervaren en hopen daar recht aan te doen met dit onderzoeksrapport. We hebben getracht alle lijntjes bij elkaar te brengen en op basis van de empirische bevindingen gecombineerd met juridisch en criminologisch onderzoek een op de praktijk gericht pad uit te zetten voor de toekomst. En omdat zeker in de drukke politiepraktijk een beeld meer zegt dan duizend woorden, hebben we Josje van Koppen gevraagd de bedoeling van de politie-reprimande te verbeelden en op de omslag gezet. Wij hopen en vertrouwen erop dat dit rapport zo nog beter zijn weg zal vinden in de praktijk.

Namens het onderzoeksteam,

Jolande uit Beijerse

Rotterdam, 8 april 2022

¹ Politie gaat lastig jaar met personeelskrapte tegemoet, *NOS Nieuws* 13 januari 2022.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD.....	5
LIJST MET AFKORTINGEN.....	i
AFKORTINGEN LANDENONDERZOEK	ii
SAMENVATTING	iii
1 Inleiding.....	1
1.1 De landelijke Pilot Reprimande	1
1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	2
1.3 De methode van het onderzoek in hoofdlijnen.....	3
1.3.1 De planevaluatie	3
1.3.2 De procesevaluatie	4
1.3.3 De outputevaluatie	6
1.3.4 Aanvullend juridisch en criminologisch literatuuronderzoek.....	8
2 De beoogde doelen, doelgroep en opzet van de nieuwe werkwijze	10
2.1 Inleiding	10
2.2 De met de pilot beoogde doelen.....	10
2.2.1 De doelen zoals deze naar voren komen uit de basisdocumenten	10
2.2.2 Het voorkomen van een nodeloos gejuridificeerd proces met insluiting op het politiebureau	11
2.2.3 Het bieden van een helder kader voor een landelijk eenduidige werkwijze.....	13
2.2.4 Een proportionele en pedagogische afhandeling buiten het strafrecht.....	14
2.2.5 Een passende, effectieve reactie ter voorkoming van recidive	14
2.3 De beoogde doelgroep van de pilot.....	15
2.3.1 Aangehouden minderjarige verdachten van 12 tot 18 jaar	15
2.3.2 Het criterium ‘ <i>first offender</i> ’	15
2.3.3 Het criterium ‘feit met een licht en eenvoudig karakter’	16
2.3.4 Contra-indicaties: zorgen over het gedrag, groepsdruk of de thuissituatie	17
2.4 De beoogde werkwijze en rolverdeling.....	18
2.4.1 Overname van de burgeraanhouding en het checken van het bewijs	19
2.4.2 Contact met de hulpofficier van justitie die informatie checkt bij ZSM	19
2.4.3 Telefonische voorgeleiding voor de hulpofficier van justitie	20
2.4.4 Plaats en moment reprimandegesprek met betrokkenheid van ouders.....	20
2.4.5 Inhoud van het reprimandegesprek.....	21
2.4.6 Bereidheid tot schadevergoeding	21
2.5 Vooraf benoemde randvoorwaarden en verwachte neveneffecten	22

2.5.1	Vooraf benoemde randvoorwaarden	22
2.5.2	Verwachte neveneffecten.....	23
2.6	Samenvatting van de bevindingen	24
3	Het doelbereik van de nieuwe werkwijze: landelijke cijfers	26
3.1	Inleiding	26
3.2	Het tot stand komen van de registraties en het databestand.....	26
3.2.1	De registratie door de agenten	26
3.2.2	Het landelijk databestand.....	27
3.3	Doelbereik, aantal en aard van de reprimandezaken.....	27
3.3.1	Aantal reprimandes en ontwikkelingen over de tijd	28
3.3.2	Aantal reprimandes naar type strafbaar feit.....	30
3.3.3	Aantal reprimandes naar geslacht, leeftijd en delict verleden.....	31
3.3.4	Verschillen tussen de politie-eenheden in de toepassing van de reprimande ..	32
3.4	Vergelijking aantal en aard van de doelgroepzaken met en zonder reprimande	37
3.4.1	Aandeel doelgroepzaken zonder reprimande naar politie-eenheid.....	38
3.4.2	Ontwikkeling in aandeel doelgroepzaken zonder reprimande tijdens de pilot.	39
3.4.3	Doelgroepzaken zonder reprimande naar type afhandeling en afdoening.....	39
3.4.4	Strafbaar feit, leeftijd en geslacht bij doelgroepzaken zonder en met reprimande	40
3.5	Vergelijking van de afhandeling in doelgroepzaken zonder en met reprimande	42
3.5.1	Aanhouding en duur tussen aanhouding en heenzending.....	42
3.5.2	Oudergesprek	44
3.5.3	VT-melding.....	45
3.5.4	Schadevergoeding en civiele vordering winkeliers	46
3.6	Samenvatting van de bevindingen	47
4	De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden.....	49
4.1	Inleiding	49
4.2	De introductie van de werkwijze en de context van de politiesetting	49
4.2.1	De landelijke introductie van de werkwijze in de politie-eenheden	49
4.2.2	De introductie binnen de drie politie-eenheden bij de basisteams	50
4.2.3	De nieuwe werkwijze in de context van de incidentafhandeling op straat.....	51
4.3	Een inventarisatie van de mutaties en kanttekeningen bij de registratie	53
4.3.1	Kanttekeningen bij de registratie van de reprimande in BVH	53
4.3.2	De betrokken jongeren en groepssamenstelling	55
4.3.3	Mutaties waarin geen aanhouding is verricht.....	56
4.4	De uitvoering van de werkwijze en rolverdeling	58

4.4.1	Minderjarigen die zonder reprimande zijn ingesloten op het politiebureau	58
4.4.2	Een reprimande na insluiting en voorgeleiding op het politiebureau	59
4.4.3	Het overleg met de hulpofficier van justitie over de reprimande	60
4.4.4	Telefonische voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie	60
4.4.5	De check bij ZSM.....	61
4.5	De toepassing van de criteria en contra-indicaties	61
4.5.1	De leeftijdsgroep van 12 tot 18 jaar.....	61
4.5.2	Het criterium <i>'first offender'</i>	62
4.5.3	Het criterium <i>'feit met een licht en eenvoudig karakter'</i>	62
4.5.4	Contra-indicatie: recalcitrant gedrag	63
4.5.5	Contra-indicatie: groepsdruk	64
4.5.6	Contra-indicatie: zorgen rondom de minderjarige.....	65
4.5.7	Contra-indicatie: angst voor de (fysieke) reactie van de ouders.....	67
4.6	De uitvoering van het reprimandegesprek en andere interventies.....	68
4.6.1	Verslagen van de reprimandegesprekken in de mutaties	68
4.6.2	Meldingen bij Veilig Thuis	71
4.6.3	Winkelmaatregelen	72
4.7	Samenvatting van de bevindingen	74
5	De uitvoering van de werkwijze in relatie tot de beoogde doelen	77
5.1	Inleiding	77
5.2	Een landelijk eenduidige werkwijze	78
5.2.1	Geen eenduidige presentatie naar de basisteams	78
5.2.2	Onvoldoende bekendheid met de werkwijze	81
5.2.3	Ruis door de reprimande meerderjarige <i>first offenders</i> met RAPP-app.....	82
5.2.4	Insluiting op het politiebureau nog niet in alle gevallen voorkomen	83
5.2.5	Aanbevelingen voor een betere bekendmaking van de werkwijze.....	84
5.3	Het bieden van een helder kader.....	85
5.3.1	Twee parallel lopende werkwijzen reprimande bij winkeldiefstal	85
5.3.2	De handhaving van het bestaande kader voor niet aangehouden verdachten.....	86
5.3.3	Een feit met een licht en eenvoudig karakter bezien in de context	86
5.3.4	Onhelderheid over het doel van de telefonische voorgeleiding	87
5.3.5	Onhelderheid over de meerwaarde van de check bij ZSM.....	88
5.3.6	Problemen rond de registratie van de reprimande in BVH	89
5.4	Een proportionele en pedagogische afhandeling buiten het strafrecht.....	90
5.4.1	De meerwaarde volgens de partijen	90

5.4.2	Het reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders	91
5.4.3	Het belang van versterking van het jeugdspecialisme bij de politie.....	93
5.4.4	Waken voor een te veelvuldige toepassing van de VT-melding	94
5.4.5	De samenloop met winkelmaatregelen	95
5.5	Effecten op de instroom bij Halt	96
5.5.1	Ontwikkeling van het totaal aantal Halt-verwijzingen	97
5.5.2	Ontwikkeling van de instroom bij Halt voor een aantal strafbare feiten	98
5.5.3	Ontwikkeling van de instroom in verschillende politie-eenheden	101
5.5.4	Verschuiving van Halt naar de reprimande?	102
5.6	Samenvatting van de bevindingen	103
6	De reprimande in een breder juridisch en criminologisch perspectief	105
6.1	Inleiding	105
6.2	De reprimande in een breder juridisch perspectief	105
6.2.1	De oorsprong van de politie-reprimande in Nederland	105
6.2.2	Buitengerechtelijke afdoening van jeugdstrafzaken en het IVRK.....	106
6.2.3	De arresten <i>Salduz</i> en <i>Panovits</i> : ruimte voor uitzonderingen.....	107
6.2.4	Richtlijn 2016/800/EU: reikwijdte en proportionaliteitsclausule	108
6.2.5	De Duitse wet: niet als naar verwachting wordt afgezien van strafvervolging	109
6.2.6	De Belgische Omzendbrief: een andere regeling voor ‘mineure’ feiten	110
6.2.7	De Nederlandse regeling van de consultatiebijstand in perspectief	112
6.2.8	De Nederlandse regeling van de burgeraanhouding in perspectief	113
6.3	De reprimande en vergelijkbare reacties in andere landen	114
6.3.1	Buitengerechtelijke afdoening in andere landen	115
6.3.2	Partijen die beslissen tot de reprimande en deze uitvoeren.....	117
6.3.3	De leeftijdscategorie en het criterium ‘ <i>first offender</i> ’	122
6.3.4	De feiten waarvoor de reprimande mag worden toegepast.....	123
6.3.5	Verderstreckende gedragsbeïnvloedende voorwaarden	125
6.3.6	Het registreren van de reprimande en de mogelijke gevolgen daarvan	126
6.3.7	De Nederlandse nieuwe werkwijze reprimande in internationale context.....	127
6.4	Verwachte effectiviteit op basis van eerder empirisch onderzoek	130
6.4.1	Overzichtsstudies naar recidive bij reprimande en vergelijkbare reacties	130
6.4.2	Twee recente studies.....	132
6.4.3	Effecten op zelfgerapporteerde delinquentie	132
6.4.4	Effecten op andere uitkomstmaten	133
6.4.5	Andere relevante bevindingen.....	134

6.4.6	Wat is nu de verwachte effectiviteit van de reprimande?	135
6.5	Samenvatting van de bevindingen	136
7	Conclusies en aanbevelingen.....	139
7.1	Samenvattende conclusie	139
7.2	Aanbevelingen	145
7.2.1	Algemene aanbevelingen.....	146
7.2.2	Aanbevelingen met betrekking tot het reprimandeproces.....	147
7.2.3	Aanbevelingen met betrekking tot de criteria en contra-indicaties.....	148
7.2.4	Aanbevelingen met betrekking tot het reprimandegesprek	149
	Literatuurlijst.....	151
	Literatuur landenonderzoek.....	154
	Bijlagen.....	158
	Bijlage I. Onderzoeksvragen van de opdrachtgever.....	158
	Bijlage II. Topiclijst interviews sleutelinformanten	160
	Bijlage III. Topiclijst interviews agenten die reprimande hebben gegeven.....	162
	Bijlage IV. Uitgebreide omschrijving variabelen in registratiegegevens	164
	Bijlage V. Gedetailleerde indeling typen strafbare feiten in registratiegegevens.....	165
	Bijlage VI. Overzichten van de mutaties in drie politie-eenheden	167
	Bijlage VII. Indeling drie nader onderzochte politie-eenheden.....	170
	Bijlage VIII. Werkdocument Reprimande jeugd Utrecht Centrum	171
	Bijlage IX. Overzicht toepassing waarschuwingen in andere landen	172

LIJST MET AFKORTINGEN

JPT	Jeugdpreventieteam
LPJOM	Landelijk platform jeugdOM
MJenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	officier van justitie
PV	proces-verbaal
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SODA	Service Organisatie Directe Aansprakelijkstelling
T(OM)	Transactie Openbaar Ministerie
VNJA	Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtadvocaten
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
VT	Veilig Thuis
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZSM	Zorgvuldig, Snel en op Maat

Diensten, functies, rollen en portefeuilles bij de politie

GGP	Gebieds Gebonden Politie
hOvJ	hulpofficier van justitie (rol)
JCvD	Justitieel Coördinator van Dienst (rol)
OE	Operationeel Expert (functie)
OPCO	Operationeel coördinator (rol)
OSB	Operationeel Specialist B (functie)
OSE	Operationeel Specialist E (functie)
OVDP	Officier van dienst Politie (rol)
VVC	Veel Voorkomende Criminaliteit
Z&V	Zorg & Veiligheid (portefeuille)

Registratiesystemen

BVH	Basisvoorziening Handhaving
BVI-IB	Basisvoorziening Informatie-Integrale Bevraging
BOSZ	Beter Opsporen door Sturing op Zaken
RAPP	Registratie Applicatie Politie Processen

In dit rapport gebruikte afkortingen voor Politie-Eenheden

MN	Midden-Nederland
RD	Rotterdam
ZWB	Zeeland-West-Brabant

Wetgeving en rechtspraak

EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering

AFKORTINGEN LANDENONDERZOEK

Australië

JDU Juvenile Diversion Units
JJT Juvenile Justice Teams

België

WVH Wet betreffende de voorlopige hechtenis

Canada

YCJA Youth Criminal Justice Act

Duitsland

JGG Jugendgerichtsgesetz
JWG Gesetz für Jugendwohlfahrt

Engeland en Wales

YOT Youth Offending Team

Ierland

GJDP Garda Juvenile Diversion Programme

Schotland

JLO Juvenile Liaison Officer
PRS Pre-referral screening process
SCRA Scottish Children's Reporters Administration
WSA Whole System Approach

Zwitserland

JCC Federal Juvenile Criminal Code

SAMENVATTING

Aanleiding

Op 1 oktober 2020 werd de landelijke Pilot Reprimande gestart, op initiatief van de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en Halt, en met betrokkenheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid (MJenV). Tijdens de pilot werd een nieuwe werkwijze gehanteerd voor op heterdaad aangehouden minderjarige *first offenders* van een licht feit. Die nieuwe werkwijze houdt in dat deze aangehouden minderjarigen niet langer worden overgebracht naar het politiebureau om daar te worden voorgeleid aan de hulpofficier van justitie (hOvJ), maar dat dit ter plaatse telefonisch gebeurt. Als de hOvJ vindt dat de minderjarige in aanmerking komt voor een reprimande, wordt deze in vrijheid gesteld en zal kort daarna een reprimandegesprek plaatsvinden, waarbij ook de ouders worden betrokken. De Pilot zou aanvankelijk een jaar duren, tot 1 oktober 2021, maar is tussentijds verlengd tot het moment van besluitvorming op basis van de resultaten uit dit onderzoek. Het rapport waarvan dit de samenvatting is, bevat de evaluatie van deze nieuwe werkwijze op basis waarvan zal worden besloten over de voortzetting daarvan.

Methode van onderzoek

Het onderzoek bestaat uit drie deelevaluaties: een plan-, proces- en outputevaluatie. De *planevaluatie* staat in het teken van de vraag hoe de Pilot Reprimande in het licht van de nagestreefde doelen is opgezet en wat de verwachte bijdrage was aan die doelen. Hiervoor zijn de basisdocumenten van de pilot bestudeerd en interviews gehouden met een vijftiental sleutelinformanten van de bij de opzet van de Pilot betrokken partijen, te weten de politie, het OM en Halt, en andere betrokken professionals van het MJenV, de Raad voor de Kinderbescherming en van de al eerder gestarte Pilot Reprimande in het district Twente van de Politie-Eenheid Oost Nederland.

De *procesevaluatie* staat in het teken van de vraag hoe de uitvoering van de Pilot Reprimande verloopt en wat de ervaringen zijn van de betrokken partijen. Hiervoor zijn op verschillende manieren gegevens verzameld. Om te beginnen is onderzoek gedaan naar de landelijke registraties van de reprimande door de politie. Vervolgens is in drie politie-eenheden nader onderzoek gedaan door een uitvoerige inhoudsanalyse van een steekproef van 66 mutaties uit de drie Politie-Eenheden met betrekking tot 117 minderjarige verdachten. In deze politie-eenheden zijn ook interviews gehouden met zestien agenten over hun ervaringen met het toepassen van de werkwijze waarbij uitvoerig is ingegaan op de gemaakte keuzes en de daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen.

De *outputevaluatie* staat in het teken van de vraag of de doelen van de Pilot worden bereikt en wat de (ervaren) neveneffecten zijn. Hiervoor is voortgebouwd op de bevindingen en informatie die naar voren komen uit de plan- en procesevaluatie, zijn extra analyses uitgevoerd op de registratie-data over het verloop van de afhandeling en is aanvullende informatie verzameld door interviews te houden met bij het proces betrokken actoren, te

Samenvatting

weten de politiefunctionarissen van de drie ZSM-locaties van de onderzochte politie-eenheden, enkele hOVJ's in de Politie-Eenheid Rotterdam en de directie van de Service Organisatie Directe Aansprakelijkstelling (SODA) die namens de winkelier de civiele vordering ofwel 'winkelboete' afhandelt. Verder is via de contactpersoon van het OM voor deze pilot informatie verzameld over de Pilot reprimande meerderjarigen en de RAPP (Registratie Applicatie Politie Processen)-app,² is een Stakeholderssessie gehouden met een selectie van de belangrijkste sleutelinformanten van de politie, het OM en Halt, is een kwalitatieve enquête uitgezet onder de jeugdrechtsadvocaten en zijn registratiegegevens verzameld en geanalyseerd met betrekking tot de ontwikkeling van de Halt-verwijzingen.

Naast de hiervoor beschreven deelevaluaties van de pilot, is aanvullend *juridisch en criminologisch literatuuronderzoek* verricht. Er is een juridische analyse verricht van de problematiek die ten grondslag ligt aan de Pilot, de gevolgen van burgeraanhouding en de verplichte consultatiebijstand door een advocaat bij minderjarige verdachten van lichte feiten die zich lenen voor buitengerechtelijke afdoening. Verder is er criminologisch literatuuronderzoek verricht naar de inzet van de reprimande en vergelijkbare reacties en interventies in het buitenland alsmede naar de effecten van de reprimande en vergelijkbare interventies, met name op de recidive.

De beoogde doelen, doelgroep en opzet van de pilot

Er kunnen vier *beoogde doelstellingen* worden onderscheiden waarvan de eerste twee meer procesmatig van aard zijn en de laatste twee meer inhoudelijk. Het eerste doel dat met de pilot moet worden bereikt is het voorkomen van een nodeloos gejuridificeerd proces met insluiting op het politiebureau. Dat doel komt voort uit de situatie die de aanleiding vormde tot het ontstaan van de pilot, te weten de in de praktijk gegroeide situatie waarin minderjarigen onnodig lang op het politiebureau verbleven. Het tweede doel, het bieden van een helder kader voor een landelijk eenduidige werkwijze, kwam daaruit voort omdat er op verschillende plekken in het land initiatieven werden ontwikkeld om iets tegen het onnodige verblijf in de politiecel te doen. Een derde doel is het voorzien in een proportionele en pedagogische afhandeling buiten het strafrecht. Een vierde doel is het bieden van een passende en effectieve reactie ter voorkoming van recidive.

De *beoogde doelgroep* van de pilot bestaat uit verdachten van 12 tot 18 jaar die op heterdaad zijn aangehouden en die *first offender* zijn – dus nog niet eerder in aanmerking zijn gekomen voor een reprimande, Halt-afdoening, OM-afdoening of een afdoening door de rechter. Ze moeten worden verdacht van een feit met een licht en eenvoudig karakter, met name eenvoudige winkeldiefstal van geringe waarde, vernieling waarbij er sprake is van geringe schade en gebruik maken van een ID-bewijs op naam van een ander of een simpel gefalsificeerd ID-bewijs in de horeca. De toevoeging 'met name' moet de ruimte geven om ook andere feiten van een licht en eenvoudig karakter daaronder te brengen. Er zijn geen bedragen genoemd omdat de context bepalend moet zijn. Contra-indicaties zijn gelegen in het gedrag van de minderjarige doordat hij zich recalcitrant opstelt, er groepsdruk van buitenaf is, er zorgen zijn over de minderjarige of zijn of haar opvoedsituatie en angst bij de

² Dit is een nieuw registratiesysteem voor de politie waarmee het werkproces volledig digitaal via een app op de telefoon kan worden afgehandeld.

Samenvatting

minderjarige voor de (fysieke) reactie van zijn of haar ouders. In geval van zorgen over de thuissituatie moet altijd een melding bij Veilig Thuis (VT)³ worden gedaan. In geval van angst voor de reactie van de ouders, zou het eerste contact met de ouders op het bureau plaats moeten vinden.

De *beoogde werkwijze en rolverdeling* is dat de agent die ter plaatse de aanhouding op heterdaad afhandelt of overneemt, het bewijs en de informatie checkt, telefonisch contact opneemt met de dienstdoende hOvJ en de uitkomsten van de check met de hOvJ bespreekt. De hOvJ checkt tijdens openingstijden van ZSM bij de politiefunctionaris aldaar of er nog relevante persoonlijke informatie is en spreekt daarna met de minderjarige in het kader van de telefonische voorgeleiding waarbij niet inhoudelijk wordt verhoord, maar alleen procesvragen worden gesteld om de aanhouding te toetsen. Na het besluit tot reprimande neemt de agent ter plaatse contact op met de ouders, informeert hen en voert waar mogelijk direct het reprimandegesprek in hun telefonische aanwezigheid. Er worden afspraken gemaakt over het vervoer van de minderjarige en als het gesprek niet direct kan plaatsvinden, wordt afgesproken waar en wanneer het gesprek dan wel plaatsvindt, idealiter binnen 48 uur. Tijdens het reprimandegesprek moet de agent met de minderjarige bespreken dat het gesprek geen verhoor is en geen strafrechtelijk doel heeft, maar een pedagogisch doel om van de situatie te leren en om in de toekomst geen strafbare feiten meer te plegen. Er is een *Leidraad reprimandegesprek* met een aantal onderwerpen om met de minderjarige en ouders te bespreken om te eindigen met de reprimande zelf waarbij aan de minderjarige wordt uitgelegd waarom zijn gedrag wordt afgekeurd, wat de gevolgen zijn voor de winkelier of gedupeerde, dat er een registratie komt in het politiesysteem en wat er gebeurt als deze opnieuw wordt betrap op een delict (inclusief het 'strafblad'). Met de gedupeerde moeten er afspraken worden gemaakt over teruggave van de gestolen goederen en vergoeding van de (directe) schade.

Tot slot zijn de *vooraf benoemde randvoorwaarden en verwachte neveneffecten* geïnventariseerd. De randvoorwaarden waren dat de pilot gedegen en onafhankelijk wordt geëvalueerd en dat partijen mede op basis van de uitkomsten daarvan nader zullen besluiten over het vervolg en dat er goed en eenduidig wordt geregistreerd in de Basis Voorziening Handhaving (BVH), een incidentregistratiesysteem van de Nationale Politie. Genoemde neveneffecten die worden verwacht zijn tijdsbesparing bij de politie, het toewerken naar een geautomatiseerde verwerking van de reprimandes, het kunnen signaleren van zorgen tijdens een reprimandegesprek bij de minderjarige thuis, en een mogelijk lagere instroom bij Halt en bij de advocatuur.

Het doelbereik van de nieuwe werkwijze: landelijke cijfers

Met betrekking tot de *omvang en het doelbereik* zijn in de onderzochte periode in totaal 3.964 reprimandes geregistreerd. Dit houdt in dat ongeveer 15% van alle zaken tegen minderjarige verdachten met een reprimande is afgehandeld. Van de 5024 zaken die binnen de criteria van de pilot vielen (de *doelgroepzaken*) blijkt 56% te zijn afgedaan met een reprimande. Van de overige 44% is niet bekend waarom er geen gebruik gemaakt is van de reprimande. Dit kan

³ Veilig Thuis is het advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling.

Samenvatting

zijn omdat het niet om ‘geringe schade’ ging, omdat andere contra-indicaties aanwezig waren, of omdat er niet gedacht is aan de pilot omdat deze nog niet voldoende was gecommuniceerd in de politie-eenheid. Een lichte stijging in het aandeel doelgroepzaken dat met een reprimande is afgedaan gedurende het verloop van de pilotperiode ondersteunt dit laatste als deelverklaring. Van de doelgroepzaken die niet met een reprimande worden afgehandeld, wordt het grootste deel (55%) doorverwezen naar Halt. Een kleiner maar relevant deel van de zaken (14%) wordt geseponeerd.

Wat betreft *de aard van de zaken en de kenmerken van de jeugdigen* laten de cijfers zien dat de zaken die zijn afgehandeld met een reprimande, voor het overgrote deel betrekking hebben op winkeldiefstal, op grote afstand gevolgd door andere categorieën van strafbare feiten. Daaronder ook categorieën zoals geweld en zeden, of (vuur)wapenbezit die op het eerste gezicht niet reprimande-waardig zijn. De registraties geven echter te weinig inzicht in de details van de zaken om te concluderen of wellicht toch sprake is van een feit met een licht en eenvoudig karakter. Een klein maar relevant deel, namelijk 15 procent, van de minderjarigen die een reprimande hebben gekregen, bleek geen *first offender* te zijn. De grootste aantallen reprimandes zijn gegeven aan 14-jarigen. Verder blijkt dat hoe lager de leeftijd des te groter de kans op een reprimande in plaats van een andere wijze van afhandeling. Bij 16- en 17-jarigen wordt een meerderheid van de doelgroepzaken anders afgehandeld dan met een reprimande. De kans op een reprimande is in de selectie doelgroepzaken voor jongens en meisjes gelijk. In absolute aantallen zijn er wel bijna twee keer zo veel reprimandes gegeven aan jongens als aan meisjes.

Wat betreft *de kenmerken van de afhandeling* blijkt dat er in een meerderheid van de zaken volgens de registraties daadwerkelijk een reprimandegesprek is geweest en daarbij waren dan ook meestal de ouders betrokken. Er is tegelijk ook nog een aanzienlijk deel van de zaken waarbij in de registraties geen melding van zo’n gesprek wordt gemaakt. Overigens vinden oudergesprekken ook plaats bij een derde van de zaken waarin geen reprimande werd gegeven. Van de oudergesprekken bij niet-reprimande zaken is echter niet duidelijk welke inhoud ze hebben. Een belangrijk doel van de pilot was om ervoor te zorgen dat minderjarigen niet meer worden opgehouden op het politiebureau. Uit de landelijke cijfers blijkt dat 11% van de minderjarigen in reprimandezaken toch nog op het politiebureau is opgehouden. Van die groep verbleef 18% er zelfs langer dan 5 uur (dit is 2% van alle reprimandezaken). Van de groep minderjarigen uit een doelgroepzaak met een andere afhandeling dan een reprimande, verbleef 28% langer dan 5 uur op het politiebureau.

Er blijken duidelijke *verschillen tussen de politie-eenheden* in de aantallen reprimandes en de ontwikkeling daarin. Binnen de selectie van doelgroepzaken, zijn er in de politie-eenheid met het grootste aandeel reprimandes bijna twee keer zoveel reprimandes gegeven als in de regio met het kleinste aandeel reprimandes. Behalve in de oplegging verschillen de regio’s ook in de wijze van afhandeling. Die verschillen betreffen vooral de plaats waar het reprimande gesprek gehouden wordt en de mate waarin er in reprimandezaken sprake is van een civiele vordering ofwel een ‘winkelboete’ van de winkelier. In een aantal politie-eenheden was een dergelijke vordering geregistreerd bij een groot aantal reprimandezaken (tot bijna 40%) terwijl dit aandeel bij andere politie-eenheden veel lager is of zelfs bijna niet voorkomt in de registraties.

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

Na de *introdactie van de werkwijze* van het landelijke niveau naar het niveau van de politie-eenheden bleek dat niet alle politie-eenheden op de pilot zaten te wachten en dat er erg weinig tijd was om de pilot goed uit te zetten. Enkele politie-eenheden waaronder de onderzochte Politie-Eenheid Rotterdam zijn twee maanden na de start van de landelijke pilot, dus in december 2020, begonnen aan de pilot om de nodige tijd te kunnen nemen terwijl andere politie-eenheden zoals de onderzochte Politie-Eenheid Zeeland-West-Brabant, alles op alles hebben gezet om de werkwijze tijdig in te voeren. Uit de wijze waarop de pilot vervolgens via de Eenheidsstaf en de districten is gecommuniceerd naar de basisteams blijkt hoe verschillend de interne processen binnen de politie-eenheden zijn georganiseerd. De nieuwe werkwijze is in elk van de drie nader onderzochte politie-eenheden via andere lijnen uitgezet. Om de reprimandes en de wijze waarop ze worden geregistreerd, goed te kunnen plaatsen, is de context van de politiestating waarin ze tot stand komen, geobserveerd. Daaruit bleek dat het geven van een waarschuwing de politie al niet vreemd was en voor de meest uiteenlopende feiten wordt gebruikt, ook bij meerderjarige verdachten. Voorts bleek dat de diensten van politieagenten zeer afwisselend en niet te plannen zijn en dat het registreren van de reprimandes tussen de hectiek van het politiewerk door moet gebeuren, waardoor er niet altijd voldoende tijd voor is. Er moet dus rekening mee worden gehouden dat uit de registraties niet altijd een volledig beeld van de praktijk naar voren komt.

Uit de *inventarisatie van de 66 mutaties* kwam naar voren dat de feiten veelal in groepjes zijn gepleegd, vaak duo's van meisjes of jongens van dezelfde leeftijd. Uit de registraties bleek tevens dat belangrijke gegevens die nodig zijn om te bezien of de werkwijze is gevolgd, niet zijn genoteerd en volgens de werkwijze ook niet hoefden te worden genoteerd. Daaronder valt het meest cruciale gegeven of er sprake was van een aanhouding (op heterdaad), wat de voorwaarde is voor de nieuwe werkwijze. In minimaal 12 van de steekproef van 66 incidentmutaties (met in totaal 26 minderjarige verdachten) is er gezien de beschrijving waarschijnlijk geen aanhouding verricht. Dat betrof vooral vernielingen met geringe schade waarin geen sprake was van een burgeraanhouding en agenten het kennelijk niet proportioneel achtten om de minderjarige verdachte aan te houden. In vrijwel al die mutaties waarin geen aanhouding is verricht, zijn de ouders betrokken bij de reprimande. In enkele incidenten was er een uitdrukkelijk verzoek van de gedupeerden (waaronder een school) voor het voeren van een reprimandegesprek door de politie met de minderjarigen.

Bij 54 mutaties met in totaal 91 verdachten was er sprake van een (burger)aanhouding en moest de nieuwe werkwijze dus ook daadwerkelijk worden gevolgd. In het merendeel van de reprimandes is er overleg geweest met de hOvj, maar slechts in enkele gevallen ging dat overleg gepaard met een telefonische voorleiding. En als dat gebeurde, werd die verschillend ingevuld. ZSM is in de minderheid van de zaken geconsulteerd en niet altijd op de beoogde wijze. Alle 54 incidentmutaties, op twee na, hadden betrekking op winkeldiefstal en de overige twee op vernieling. Op één na alle verdachten hadden de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar met uitsluiting van een 19-jarige die samen met een 16-jarige was. Zij kreeg een reprimande voor meerderjarige *first offenders*. Drie van de 91 minderjarige verdachten waren geen *first offender* meer, maar pleegden het feit samen met een minderjarige *first offender*. In een van de drie incidenten werd alsnog besloten tot een reprimande en de andere twee minderjarigen gingen het reguliere proces in. Aan drie verdachten die wel *first offender* waren,

Samenvatting

werd pas een reprimande gegeven nadat ze op het politiebureau waren ingesloten. In twee gevallen gebeurde dat omdat de agenten niet bekend waren met de nieuwe werkwijze. Aan twee andere minderjarige verdachten werd geen reprimande gegeven vanwege recalcitrant gedrag. Geen van de andere drie contra-indicaties, groepsdruk, zorgen over de opvoedingssituatie en angst voor de (fysieke) reactie van de ouders, hebben ertoe geleid dat de reprimande werd geweigerd, maar in die gevallen werd wel een VT-melding opgemaakt.

Met betrekking tot *de uitvoering van het reprimandegesprek* blijkt dat in het grootste deel van de 54 incidentmutaties (namelijk 46) waarin is besloten tot een reprimande, melding wordt gemaakt van contact met de ouders. In ruim de helft van die incidenten zijn de minderjarigen naar de woning van de ouders of de zorginstelling waar deze verblijven, overgebracht. In de overige incidenten zijn de ouders naar het politiebureau gekomen of is er ter plaatse of op een niet vermelde locatie een reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders gevoerd. Slechts in zes incidenten is het contact met de ouders alleen telefonisch verlopen. In het overgrote deel van mutaties waarin verslag is gedaan van contact met de ouders, heeft de politie de minderjarige dus thuisgebracht of een persoonlijk gesprek met de ouders op een andere locatie gevoerd. Dat huisbezoek bleek in enkele gevallen een belangrijke meerwaarde te hebben, vanwege de gesprekken tijdens de rit daar naartoe en omdat de situatie aldaar soms een directe verklaring gaf voor de diefstal van tassen met boodschappen, simpelweg omdat er thuis niets te eten in huis was. Wat tot slot opvalt is dat voor bijna de helft van de in totaal 117 minderjarigen (van de steekproef van 66 mutaties), een VT-melding staat genoteerd terwijl bij een groot deel van deze minderjarigen geen sprake lijkt te zijn van zorgen. Tevens valt op dat er in meer dan de helft van de winkeldiefstalincidenten een winkelverbod is uitgevaardigd deels in combinatie met een civiele vordering ofwel winkelboete.

De werkwijze in relatie tot de te realiseren doelen

De doelstelling van *een landelijk eenduidige werkwijze* is nog niet ten volle bereikt. Zo bleek dat de presentatie van de werkwijze van de politie-eenheden richting de basisteams in de praktijk tot verschillende interpretaties leidde. De bekendheid met de pilot in de praktijk varieert, ook binnen de politie-eenheden. De onbekendheid met de werkwijze wordt geweten aan de aanhoudende stroom van protocollen en werkwijzen waar de politieagenten op straat mee worden geconfronteerd. Daarbij heeft de gelijktijdige invoering van de reprimande voor meerderjarige *first offenders* die gepaard ging met veel voorlichtingsmateriaal en de introductie van de RAPP-app, voor ruis gezorgd. Dat de werkwijze nog niet alom bekend is, blijkt ook daaruit dat er nog steeds minderjarigen die in aanmerking zouden kunnen komen voor de reprimande, op het politiebureau worden ingesloten. Daarmee wordt ook de doelstelling om onnodige insluiting te voorkomen, niet ten volle bereikt. Van diverse zijden wordt de aanbeveling gedaan om de werkwijze beter bekend te maken op een wijze die aansluit bij de politiepraktijk, vanuit de bedoeling van de nieuwe werkwijze en door het bespreken van casuïstiek.

Ook de doelstelling van het *bieden van een helder kader* wordt nog niet ten volle gerealiseerd. In de praktijk worden er verschillende interpretaties aan de nieuwe werkwijze gegeven. Bij winkeldiefstal zijn er nu twee parallel lopende werkwijzen reprimande, voor meerderjarigen

Samenvatting

en minderjarigen, met ieder een ander kader. Tevens is voor minderjarige verdachten ook de bestaande werkwijze voor niet aangehouden verdachten gehandhaafd, waarvoor andere criteria gelden. Dat de reprimande bij aangehouden verdachten ook voor andere feiten dan winkeldiefstal kan worden toegepast, blijkt niet bij iedereen bekend. Dat het feit in de context moet worden gezien, wordt wel onderschreven, maar om daar uitvoering aan te geven, is wel wat meer richting nodig, wat zou kunnen door het bespreken van casuïstiek. Tot slot zorgt de telefonische voorgeleiding waarin de hOvJ de rechtmatigheid van de aanhouding toetst voor onduidelijkheid. Dit geldt ook voor het checken van informatie door de hOvJ bij ZSM. In beide gevallen is in de praktijk niet helder wat het doel daarvan is. Tevens zijn de afspraken over wat moet worden geregistreerd en op welke wijze, nog niet voor iedereen even helder.

Met betrekking tot de doelstelling van *een proportionele en pedagogische afhandeling buiten het strafrecht* zien de bij de pilot betrokken partijen als belangrijke meerwaarde van de pilot het creëren van ruimte buiten het strafproces waarbij zonder onnodige insluiting op het politiebureau, aandacht kan zijn voor opgroeiedrag. De pilot zorgt er tevens voor dat de reprimande als politie-interventie een duidelijke basis krijgt. Het reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders wordt gezien als het belangrijkste pedagogische moment, dat het beste persoonlijk en in de thuissituatie kan worden gevoerd. Om daar goed invulling aan te geven, zou dit wel gepaard moeten gaan met een herwaardering van het jeugdspecialisme bij de politie. In het kader van de proportionaliteit komt uit het onderzoek naar voren dat er te gemakkelijk bij VT-melding wordt gedaan vanuit het idee dat er nog een toetsing plaatsvindt. De wijze waarop wordt getoetst, is echter heel wisselend zodat er ook onterechte meldingen worden gedaan. Tot slot speelt ook de samenloop met het winkelverbod en de winkelboete een rol in de proportionaliteit van de afhandeling. Hoewel het om civielrechtelijke maatregelen gaat, worden deze door de minderjarige verdachten en hun ouders wel als onderdeel van de afdoening ervaren.

Tot slot kan met betrekking tot *de effecten op de instroom bij Halt* op basis van de analyse van Halt-cijfers geconcludeerd worden dat er, voor het delict diefstal en in enige mate voor het delict vernieling, waarschijnlijk een lichte verschuiving is geweest van de Halt-afdoening naar de reprimande. Bij diefstal gaat het waarschijnlijk om enkele tientallen zaken gemiddeld per maand. Dat is slechts een beperkt deel (zo'n 20%) van het totaal aantal Halt-verwijzingen voor dit type strafbaar feit.

De reprimande in een breder juridisch en criminologisch perspectief

Uit de analyse van de *reprimande in een breder juridisch perspectief* kwam naar voren dat de politie-reprimande in Nederland een lange geschiedenis kent en dat artikel 40 sub b van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) eist dat jeugdstrafzaken zoveel mogelijk buitengerechtelijk worden afgedaan met inachtneming van een aantal wettelijke garanties waarbij in de toelichting wordt benadrukt dat vrijheidsbeneming daarvan geen deel mag uitmaken. Tevens kwam hieruit naar voren dat zowel het Salduz-arrest⁴ als de EU-richtlijnen ruimte laten om uitzonderingen te maken op de verplichte rechtsbijstand bij lichte

⁴ EHRM 27 november 2008, NJ 2009/214 (*Salduz v. Turkey*). Dit arrest was door de uitleg van de Hoge Raad de directe aanleiding was het uitvaardigen van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor (2010) die ervoor zorgde dat een deel van de minderjarige verdachten geen afstand meer kon doen van consultatiebijstand.

Samenvatting

feiten en dat de Nederlandse wetgever daar, anders dan de Duitse en Belgische wetgever, geen gebruik van heeft gemaakt. Een belangrijke bevinding is dat het in de praktijk gegroeide gejuridificeerde proces dat leidt tot een per saldo disproportionele afhandeling voor reprimande-waardige zaken, niet uitsluitend het gevolg is van de verplichte rechtsbijstand, maar ook van een te lichtvaardige toepassing van de burgeraanhouding bij lichte winkeldiefstallen die niet voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Uit het *literatuuronderzoek naar de toepassing van de reprimande en vergelijkbare interventies in andere landen* kwam naar voren dat de toepassing van de reprimande zeer verschillend is georganiseerd. Als minderjarigen door de politie buiten het strafrecht worden gehouden, wordt dit beschouwd als *'true diversion'*. In veel van de onderzochte landen worden ouders betrokken wanneer de politie een waarschuwing aan een minderjarige geeft en in enkele landen wordt van de politie verwacht dat zij ook nagaan of er zorgen zijn rondom een minderjarige verdachte, om vervolgens tot een passende interventie te komen en eventuele hulpverlening in te schakelen. In de meeste bestudeerde landen is er niet voor gekozen om waarschuwingen of *diversion* in het algemeen formeel te beperken tot *first offenders* of tot een selectief aantal type delicten. *Diversion* is wel vaak bedoeld voor *first offenders* van lichte strafbare feiten, maar het blijft contextafhankelijk in hoeverre een waarschuwing wordt gezien als passen. Dit hangt in veel landen van meer factoren af dan alleen van de vraag of de minderjarige een *first offender* is van en de ernst van het strafbare feit. Zo wordt in meerdere landen de additionele voorwaarde gehanteerd dat de minderjarige verantwoordelijkheid moet nemen voor het gepleegde feit.

Tot slot is een criminologische literatuurstudie verricht naar de *verwachte effectiviteit op basis van eerder empirisch onderzoek* van de reprimande en vergelijkbare interventies. Op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat er veel aanwijzingen zijn dat de toepassing van de reprimande en vergelijkbare *diversion* reacties in het buitenland leidt tot minder geregistreerde recidive dan traditionele afdoeningen via het (jeugd)strafrecht. Dit wordt ondersteund door robuust onderzoek waarbij gebruik is gemaakt van experimentele of quasi-experimentele methoden. De meest recente literatuur schat in dat de kans dat jongeren na een jaar weer in aanraking komen met de politie zo'n 16 procent lager is dan wanneer ze op een traditionele manier de strafrechtsketen doorlopen. Interessant is dat het voor het effect niet uit lijkt te maken of er nog iets extra's wordt gedaan, zoals doorverwijzing naar een programma of het voeren van herstelgesprekken. Opvallend is ook dat het voor het effect niet blijkt uit te maken of een jongere al eerder delicten heeft gepleegd of *first offender* is. Desondanks kunnen we wel concluderen dat er geen enkele aanwijzing is dat de reprimande ongunstig uit zal vallen in het licht van de recidive, en dat de kans aanzienlijk is dat het een gunstig effect zal hebben op de formele recidive. Tot slot zijn er nog twee andere mogelijke gevolgen die in eerder onderzoek worden gerapporteerd. Ten eerste blijken reprimande-achtige reacties aanzienlijk goedkoper te kunnen zijn voor de overheid traditionele vervolging. Een berekening komt uit op de helft tot een derde (bij winkeldiefstal) van de gebruikelijke kosten. Ten tweede blijkt dat jongeren met bepaalde kenmerken, zoals jongens, werkende jongeren en jongeren uit een arm huishouden, onbedoeld in het nadeel kunnen zijn bij de beslissing om al dan niet te besluiten tot reprimande of *diversion*. Zij worden relatief vaak op traditionele wijze vervolgd.

Aanbevelingen

1) Geef de reprimande een vaste basis in het jeugdstrafrecht

Op basis van de bevindingen in deze evaluatie ligt het voor de hand om de reprimande als afdoeningsmogelijkheid voor minderjarige verdachten van lichte feiten te behouden en net als de Halt-afdoening een vaste basis in het jeugdstrafrecht te geven.

2) Het reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders is de kern van de interventie

De reprimande bij minderjarige verdachten onderscheidt zich van de reprimande bij meerderjarige verdachten door het reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders die de zorg over de minderjarige hebben. Dit element zou in de communicatie veel meer kunnen worden benadrukt om de werkwijze bij minderjarigen duidelijk af te bakenen ten opzichte van die bij meerderjarigen.

3) Maak de reprimande beter bekend op een manier die aansluit bij de politiepraktijk

Om het doel van een landelijk eenduidige werkwijze te bereiken, is brede bekendheid een noodzakelijke randvoorwaarde. Dit werkt het beste als de bedoeling van de nieuwe werkwijze voorop wordt gesteld en van daaruit in de dagelijkse politiepraktijk ervaringen worden uitgewisseld naar aanleiding van concrete zaken. Daarnaast verdient het aanbeveling om op landelijk niveau een *infographic* te maken waarin de bedoeling en de werkwijze op een aansprekende manier worden overgebracht.

4) Overweeg een herbezinning op de regeling van de burgeraanhouding

Een belangrijke bevinding in deze evaluatie is dat het nodeloos gejuridificeerde proces waarin veel minderjarige verdachten van een licht feit terechtkomen, direct verband houdt met het veelvuldige gebruik van de burgeraanhouding door de beveiligers van grote winkelbedrijven. De toepassing daarvan bij minderjarige verdachten van lichte feiten verhoudt zich echter slecht met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, zeker in het geval van een *first offender* die zich direct schuld bewust en meewerkend opstelt. Het verdient dan ook aanbeveling om de regeling van de burgeraanhouding, opnieuw te bezien en daarbij een voorbeeld te nemen aan de Belgische regeling waarbij veel voorzichtiger met dit dwangmiddel wordt omgegaan.

5) Inventariseer de met winkels gemaakte afspraken en creëer eenduidig beleid

Uit de evaluatie komt naar voren dat minderjarigen die worden betrappt op winkeldiefstal in veel gevallen worden geconfronteerd met winkelverboden en winkelboetes die het effect van de reprimande als eenmalige waarschuwing grotendeels overschaduwden of tenietdoen. Omdat het om civielrechtelijke maatregelen gaat en de politie en het OM daar weinig invloed op kunnen uitoefenen, zijn deze maatregelen buiten de werkwijze gehouden. Uit de evaluatie blijkt echter dat de politie deze maatregelen door de samenloop met de reprimande, in het gesprek niet kan negeren en er plaatselijk verschillende afspraken bestaan met winkels om te assisteren bij de vaststelling van de identiteit en het opvolgen van overtredingen van winkelverboden. Gezien de grote invloed die deze maatregelen hebben op het reprimandeproces, verdient het aanbeveling om de door de politie gemaakte afspraken met winkels te inventariseren en op basis daarvan een eenduidig beleid te ontwikkelen voorminderjarige verdachten. Hierbij dient ook de huidige toepassing van de burgeraanhouding te worden betrokken.

6) Hanteer één werkwijze voor de reprimande, onafhankelijk van de aanhouding

Tijdens deze evaluatie bleek dat de verschillende werkwijzen voor aangehouden en niet aangehouden minderjarigen tot veel verwarring en onduidelijkheid leiden. De verschillen tussen beide werkwijzen zijn niet algemeen bekend en het onderscheid laat zich ook niet rechtvaardigen door de feiten en de betrokken minderjarigen. Het verdient dan ook aanbeveling om dit onderscheid te schrappen en één werkwijze te hanteren voor de reprimande. Met het hanteren van één werkwijze zou ook de registratie beter kunnen worden gestroomlijnd.

7) Schrap de telefonische voorgeleiding voor de hOvJ met behoud van het overleg

Hoewel het overleg met de hOvJ over het algemeen als waardevol wordt beschouwd, blijkt telefonische voorgeleiding in de vorm van het stellen van procesvragen aan de minderjarige verdachte niet te worden begrepen en nauwelijks te worden toegepast. Het verdient dan ook aanbeveling deze in de werkwijze te schrappen, om daarmee bij te dragen aan het doel van een helder kader en om het proces te versnellen en te vereenvoudigen. Daarmee wordt de werkwijze ook afgestemd op de werkwijze reprimande voor meerderjarige *first offenders* van winkeldiefstal.

8) Maak de 'check' door de hOvJ bij ZSM facultatief

De hOvJ blijkt in de praktijk niet standaard bij ZSM te checken of er nog meer informatie is omdat dit tot vertraging leidt en de politie zelf reeds veel informatie uit het politiesysteem kan halen en in gesprek kan gaan om aanvullende informatie te achterhalen. Als navraag bij ZSM nodig is of als er behoefte is aan overleg in geval van contra-indicaties, blijkt dat in de praktijk te gebeuren, ook zonder dat daartoe de verplichting bestaat. Om het proces te vereenvoudigen en een helder kader te bieden, verdient het dan ook aanbeveling de check bij ZSM facultatief te maken.

9) Overweeg het nemen van verantwoordelijkheid voor het feit als voorwaarde te stellen

Uit de evaluatie bleek dat de enige contra-indicatie die in de praktijk heeft geleid tot afwijzing van de reprimande, betrekking had op recalcitrant gedrag. Vanuit de politie is er in dit verband op gewezen dat de reprimande alleen zinvol is en effect zou hebben als de minderjarige verdachte ervoor openstaat om verantwoordelijkheid te nemen voor het gepleegde strafbare feit. Deze voorwaarde sluit aan bij de door het VN-Kinderrechtencomité in *General Comment nr.24 on children's rights in the child justice system* benadrukte waarborg voor een buitengerechtelijke afdoening dat de minderjarige verdachte in volledige vrijheid en vrijwillig heeft erkend daarvoor verantwoordelijk te zijn. Het verdient dan ook overweging om het nemen van verantwoordelijkheid voor het feit als voorwaarde op te nemen.

10) Overweeg het criterium 'first offender' minder strikt en in de context te hanteren

Uit de evaluatie blijkt dat het criterium 'first offender' in de praktijk niet altijd strikt wordt gehanteerd. Het zijn van *first offender* is ook geen criterium in de reeds bestaande regeling van de reprimande voor niet aangehouden verdachten. Het verdient dan ook overweging om gehoor te geven aan het pleidooi van de Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtadvocaten (VNJA) om deze eis minder hard te maken. Dat sluit ook aan bij de situatie in andere landen waarin reprimande-achtige afdoeningen ook mogelijk zijn voor jongeren die eerder met de

politie in aanraking zijn geweest omdat de context bepalender moet zijn. Uit criminologisch onderzoek is er ook geen aanwijzing dat dit noodzakelijk is voor het effect op recidive.

11) Inventariseer situaties die zich gezien de context lenen voor een reprimande

Ondanks het ruime criterium 'feit met een licht en eenvoudig karakter' waarbij drie feiten met name werden genoemd, blijkt dat de nieuwe werkwijze vrijwel uitsluitend is toegepast voor winkeldiefstal. Dat hangt samen met de burgeraanhouding bij winkeldiefstallen, maar ook met het feit dat in de praktijk het idee leeft dat de nieuwe werkwijze alleen bij winkeldiefstal kan worden toegepast. Uit de literatuurstudie naar de andere landen komt naar voren dat waarschuwingen en vergelijkbare reacties bij minderjarigen niet zijn beperkt tot een selectief aantal strafbare feiten, maar dat net als in Nederland voor de meeste landen de context bepalend is. Omdat die context niet alleen van het feit afhangt, verdient het aanbeveling om bij de nadere vormgeving van de reprimande op basis van casuïstiek af te bakenen in welke situaties de reprimande geschikt is en in welke gevallen een Halt-afdoening meer aangewezen is.

12) Schrap de aan de gezinsomstandigheden gerelateerde contra-indicaties

Uit de evaluatie blijkt dat zorgen over de opvoedsituatie en angst voor de (fysieke) reactie van ouders, die in de werkwijze als contra-indicatie werden benoemd, niet in de weg hebben gestaan aan het geven van een reprimande. Dat sloot ook aan bij de algemeen gedeelde opvatting van de bij het proces betrokken actoren dat gezinsomstandigheden niet aan de afdoening met een reprimande in de weg mogen staan. Het verdient dan ook aanbeveling om de aan de gezinsomstandigheden gerelateerde contra-indicaties te schrappen.

13) Voer het reprimandegesprek in beginsel in persoonlijke aanwezigheid van de ouders en waar mogelijk in de thuissituatie

Uit de evaluatie komt naar voren dat het reprimandegesprek in persoonlijke aanwezigheid van de ouders als het belangrijkste element van de reprimande wordt gezien en dat de meerwaarde wordt gevonden in het feit dat dit mogelijk de eerste stap is in het contact met de jeugd, ook met het oog op vroeg-signalering. Een goed gesprek bij de ouders thuis biedt een uitgelezen kans om zorgsignalen op te vangen. Hoewel de reprimande-werkwijze uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om dit gesprek ter plaatse in telefonische aanwezigheid van de ouders te voeren, is er in de praktijk moeite gedaan om persoonlijk contact te hebben met de ouders. Aansluitend bij deze in de praktijk gevoelde behoefte, maar ook omdat dit gesprek de kern van de interventie uitmaakt, verdient het aanbeveling om in de werkwijze op te nemen dat het gesprek in beginsel wordt gevoerd in persoonlijke aanwezigheid van de ouders of anderen die de zorg over de minderjarige hebben. En dat dit waar mogelijk plaatsvindt bij de minderjarige thuis of in de zorginstelling waar deze verblijft.

14) Maak een eventuele VT-melding afhankelijk van overleg met de jeugdwijkagent

Uit de evaluatie komt naar voren dat er te gemakkelijk een melding bij Veilig Thuis wordt gedaan vanuit de gedachte dat die melding nog getoetst wordt. De wijze waarop wordt getoetst is echter heel wisselend terwijl de consequenties van een onterechte melding groot kunnen zijn. Om te waarborgen dat de melding bij VT alleen wordt gedaan als dat echt noodzakelijk is, verdient het aanbeveling deze afhankelijk te maken van overleg met de jeugdwijkagent die indien nodig op huisbezoek kan gaan. Daarbij kan ook direct in ogenschouw worden genomen of in het geval waarin zich een acute situatie voordoet, een

Samenvatting

melding wel voldoende is om die hulp tot stand te brengen. Doorverwijzingen naar gemeentelijke interventies dienen los te staan van een VT-melding en kunnen beter rechtstreeks geschieden op basis van het reprimandegesprek waarin de ouders en minderjarige aangeven daar behoefte aan te hebben. Dat zou in de praktijk ook meer effect hebben dan een vrijblijvend aanbod via de VT-melding na afloop van de reprimande.

15) Versterk het jeugdspecialisme bij de politie

Uit de evaluatie blijkt dat het voor een goede implementatie en uitvoering van de nieuwe werkwijze van belang is dat de rol van hOvJ in dit reprimande-proces wordt vervuld door politieambtenaren met kennis van en affiniteit met jeugd. Die kennis en affiniteit moet er ook zijn bij de agenten die de reprimandegesprekken voeren en als die er niet is, moeten er genoeg jeugdwijkagenten zijn die kunnen worden geconsulteerd bij twijfels over de opvoedsituatie. Het inrichten van gespecialiseerde jeugdunits bij de politie is overigens ook een eis die gezien de toelichting voortvloeit uit artikel 40, lid 3, Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Daarnaast stelt de in Nederland geïmplementeerde EU-Richtlijn 2016/800 als eis dat personeel van rechtshandhavende instanties die met minderjarige verdachten werken, een specifieke, op de omgang met kinderen afgestemde opleiding moeten hebben gevolgd.

1 Inleiding

1.1 De landelijke Pilot Reprimande

Eind september 2020 formuleerden de Portefeuillehouder Zorg & Veiligheid (Z&V) namens de Nationale Politie, de landelijke jeugdofficier van justitie namens het Openbaar Ministerie (OM) en de directeur van Halt Nederland een gezamenlijk standpunt inzake minderjarige *first offenders* van lichte feiten. In een document getiteld *Standpunt politie, OM en Halt inzake 'reprimande minderjarigen'* (hierna: *Standpuntbrief*) constateren de drie partijen dat er een groeiende behoefte is om bij deze doelgroep tot een proportionele afhandeling te komen. De behoefte daaraan kwam voort uit de op basis van wet- en regelgeving ontstane werkwijze waardoor een gedeelte van de minderjarige *first offenders* die worden verdacht van een licht feit, in een nodeloos gejuridificeerd proces terecht komt, met name in het geval van aanhouding op heterdaad door de politie of een burger (bijvoorbeeld in een winkel). Na aanhouding worden minderjarige verdachten overgebracht naar het politiebureau om te worden voorgeleid aan de hulpofficier van justitie (hOvJ) en om, na een advocaat te hebben geconsulteerd, in aanwezigheid van die advocaat te worden verhoord. Omdat de voorgeleiding en vervolgens de komst van de advocaat op het politiebureau in een voorlopig arrestantenverblijf of ophoudkamer moeten worden afgewacht, leidt dit proces ertoe dat de minderjarige enkele uren van zijn of haar vrijheid is beroofd terwijl deze in aanmerking had kunnen komen voor een reprimande.

Deze situatie had twee jaar eerder - in juli 2018 – al geleid tot een pilot in district Twente van de Politie-Eenheid Oost-Nederland, getiteld *'Betrap! Kind niet in de cel, maar wat dan wel?'*. Het initiatief daartoe kwam vanuit dit district zelf, waar men in de politiepraktijk geregeld werd geconfronteerd met minderjarigen die urenlang in een ophoudkamer of cel zaten te huilen, nadat ze waren betrapt op diefstal van bijvoorbeeld een blikje cola.⁵ Met verwijzing naar het proportionaliteitsbeginsel en het beginsel dat insluiting bij minderjarigen alleen als uiterste middel mag worden toegepast, werd daar een nieuwe werkwijze ontwikkeld voor minderjarige *first offenders* die op heterdaad werden aangehouden door een burger voor een 'licht vergrijp'. Als de hOvJ daar telefonisch mee instemde, werd de aanhouding in dat geval niet overgenomen, maar in plaats daarvan direct telefonisch overlegd met de ouders of verzorgers over het overdragen van de minderjarige. Zowel de ouders als de minderjarige werden vervolgens mondeling en schriftelijk geïnformeerd dat ze binnen enkele dagen zouden worden uitgenodigd voor een gesprek op het bureau. Dat gesprek, dat de mogelijkheid open liet tot een andere afdoening, mondde in de meeste gevallen uit in een geregistreerde reprimande.⁶

In de hiervoor genoemde *Standpuntbrief* doen de politie, OM en Halt, met betrokkenheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid (MJenV), een voorstel voor een landelijke Pilot Reprimande met een nieuwe landelijke werkwijze voor op heterdaad aangehouden minderjarige *first offenders* van een licht feit. Om te ontkomen aan het op basis van de bestaande wet- en regelgeving ontstane nodeloos gejuridificeerde proces met insluiting op

⁵ Lindeman, Kind hoeft niet meer de cel in. Twentse proef met reprimandegesprekken, *Tubantia* 13 juli 2018.

⁶ Factsheet 'Betrap! Een kind niet in de cel maar wat dan wel? Een verkorte aanpak jeugdige first offenders.'

Inleiding

het politiebureau, worden deze verdachten niet langer naar het politiebureau overgebracht om daar te worden voorgeleid aan de hOvJ. Anders dan in de Twentse pilot, waar de hOvJ er telefonisch mee in kon stemmen om de aanhouding niet over te nemen, wordt de aanhouding in de landelijke werkwijze wel overgenomen, maar wordt de aangehouden minderjarige vervolgens ter plaatse telefonisch voorgeleid aan de hOvJ. Dit was zo geregeld om te voldoen aan artikel 53, tweede en derde lid, Wetboek van Strafvordering (Sv) waarin wordt bepaald dat de opsporingsambtenaar de aangehoudene ten spoedigste overbrengt naar de plaats voor verhoor ter voorgeleiding aan de hOvJ of officier van justitie (OvJ). Tijdens die telefonische voorgeleiding stelt deze procesvragen om te achterhalen of de minderjarige begrijpt waarom hij of zij is aangehouden en of de aanhouding rechtmatig heeft plaatsgevonden. Er volgt geen inhoudelijk verhoor over de betrokkenheid bij het strafbare feit waarvan de minderjarige als verdachte is aangemerkt zodat er met het oog daarop ook geen advocaat hoeft te worden geconsulteerd. Eveneens anders dan in de Twentse pilot checkt de hOvJ bij de politiefunctionaris van het afdoeningsoverleg met de ketenpartners ofwel het ZSM-overleg⁷ of er nog relevante informatie is over de persoonlijke omstandigheden van de minderjarige. Als de hOvJ vervolgens besluit tot een reprimande, wordt de aangehouden minderjarige verdachte in vrijheid gesteld en zal kort daarna in overleg met de ouders en met betrokkenheid van de ouders een reprimandegesprek plaatsvinden.

De afspraken tussen de partijen zijn uitgewerkt in een *Notitie Landelijke pilot reprimande* (hierna: *Notitie*) en de pilot is voor de uitvoering op operationeel niveau uitgewerkt in een *Handreiking reprimande* (hierna: *Handreiking*) met een *Leidraad reprimandegesprek* (hierna: *Leidraad*). Volgens de *Standpuntbrief* kan de nieuwe werkwijze door de politie en het OM op lokaal niveau worden toegepast vanaf 1 oktober 2020. Tevens wordt daarin aangekondigd dat de werkwijze zal worden geëvalueerd en op basis van de evaluatieresultaten zal worden besloten over de voortzetting daarvan.

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Tegen de hierboven geschetste achtergrond heeft het MJenV het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gevraagd om deze landelijke Pilot Reprimande te evalueren. Het doel van deze evaluatie is het bieden van inzicht in de uitvoering van de pilot, het verzamelen van de ervaringen van betrokkenen inclusief knelpunten en verbetermogelijkheden, en het vaststellen van het doelbereik en de (ervaren) neveneffecten van de pilot.

Het onderzoek is verricht in de periode van november 2020 tot en met maart 2022 en begeleid door een wetenschappelijke Begeleidingscommissie, ingesteld door het WODC. Om het doel van het onderzoek te bereiken, was vooraf de volgende algemene vraagstelling geformuleerd:

Wat kan gezegd worden over de uitvoering van de pilot, de ervaringen van betrokkenen daarmee en het doelbereik en de (ervaren) neveneffecten van de pilot?

Deze vraagstelling was door de opdrachtgever uitgewerkt in een dertiental onderzoeksvragen waarvan de meeste weer zijn onderverdeeld in deelvragen (bijlage I). Omdat een deel van de vragen betrekking had op de situatie voorafgaand aan de pilot, een deel daarvan op het verloop van de pilot en een ander deel op de situatie na afloop van de pilot, zijn deze

⁷ De afkorting ZSM staat voor Zorgvuldig, Snel en op Maat.

Inleiding

onderzoeksvragen en de daaronder vallende deelvragen verwerkt in drie deevaluaties: een planevaluatie, een procesevaluatie en een outputevaluatie. Elk van deze deevaluaties heeft een overkoepelende hoofdvraag:

I. Planevaluatie

Hoe is de Pilot Reprimande in het licht van de nagestreefde doelen opgezet en wat is de verwachte bijdrage aan die doelen?

II. Procesevaluatie

Hoe verloopt de uitvoering van de Pilot Reprimande en wat zijn de ervaringen van de betrokken partijen?

III. Outputevaluatie

Worden doelen van de Pilot Reprimande bereikt en wat zijn de (ervaren) neveneffecten?

De drie deevaluaties zijn in de genoemde volgorde uitgevoerd. Zo vormden de bevindingen uit de planevaluatie de basis voor de procesevaluatie waarvan de bevindingen op hun beurt weer zijn geconfronteerd met die uit de planevaluatie voor de outputvaluatie. Gezamenlijk kon daarmee de hiervoor genoemde algemene onderzoeksvraag worden beantwoord. Met andere woorden; met de drie deevaluaties tezamen konden gefundeerde conclusies worden getrokken omtrent de opzet, uitvoering, ervaringen, doelbereik en neveneffecten van de Pilot Reprimande. Ook de hoofdvragen die pasten bij de drie deevaluaties konden goed worden beantwoord.

Omdat, zoals hierna nog wordt beschreven, het zeer lastig bleek om de uitvoering van de reprimande in de praktijk te observeren en het veldwerk nog verder werd bemoeilijkt door de situatie rondom de coronapandemie, was het niet mogelijk om op alle oorspronkelijk geformuleerde – ruim veertig - deelvragen een volledig antwoord te krijgen. In bijlage I wordt nader toegelicht om welke vragen dat gaat. Daar staat tegenover dat er ook onderzoeksvragen zijn beantwoord die niet waren opgenomen, maar wel relevant bleken voor de evaluatie van het reprimande-proces, waaronder de vraag hoe de reprimande zich verhoudt tot door de winkels toegepaste civielrechtelijke maatregelen en of de wetsgeschiedenis ruimte biedt voor een andere visie op de burgeraanhouding van minderjarige verdachten van lichte feiten die in aanmerking komen voor een buitengerechtelijke afdoening. Daarbij is de reprimande tevens in een breder juridisch en criminologisch perspectief geplaatst waarbij ook een landenvergelijking is opgenomen. Ook deze vragen zijn betrokken om daarmee te komen tot de meest relevante waarnemingen en inzichten voor beleid en praktijk.

1.3 De methode van het onderzoek in hoofdlijnen

1.3.1 De planevaluatie

De planevaluatie staat in het teken van de vraag hoe de pilot in het licht van de nagestreefde doelen is opgezet en wat de verwachte bijdrage is aan die doelen. Deze evaluatie richt zich op (clusters van) onderzoeksvragen met betrekking tot de beoogde doelstellingen van de Pilot Reprimande, de opzet daarvan en de bijdrage van de opzet aan de realisatie van de doelen.

Inleiding

Daarvoor is informatie verzameld door middel van een documentanalyse van de basisdocumenten die aan de pilot ten grondslag liggen. Om de daaraan ten grondslag liggende ideeën en overwegingen te achterhalen en beter te kunnen duiden, zijn vervolgens interviews afgenomen met sleutelinformanten die betrokken waren bij het opstellen van de pilot en deze basisdocumenten.

Documentanalyse

Om de beoogde doelstellingen, doelgroep, werkwijze en rolverdeling, randvoorwaarden en neveneffecten te onderzoeken, is een documentanalyse uitgevoerd van de schriftelijke stukken waarin de Pilot Reprimande is aangekondigd en uitgewerkt. Het gaat daarbij om de al eerdergenoemde *Standpuntbrief* waarmee de drie betrokken partijen (politie, OM en Halt) de pilot aankondigden, en de eveneens eerdergenoemde *Notitie* en *Handreiking*.

Interviews sleutelinformanten

In aanvulling op de documentanalyse zijn in de periode van januari tot en met maart 2021 gesprekken gevoerd met in totaal vijftien sleutelinformanten van de betrokken partijen. Bij de politie is gesproken met de landelijk portefeuillehouder Z&V, de voormalig strategisch beleidsadviseur en de twee betrokken beleidsadviseurs van deze portefeuille. Bij het OM is gesproken met de huidige en voormalige landelijk jeugdofficier van justitie en de portefeuillehouder Jeugd bij het Parket-Generaal. Bij Halt is gesproken met de directeur-bestuurder en de betrokken beleidsadviseur en bij MJenV met senior-beleidsadviseurs van de twee betrokken directies. Daarnaast is gesproken met de landelijk beleidsadviseur van de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK) en met de betrokkenen bij de pilot in Oost-Nederland: de initiatiefnemers van de politie in het district Twente en de coördinerend jeugdofficier van justitie. De interviews zijn vanwege de coronamaatregelen op één na via Teams afgenomen, en met toestemming van de respondenten opgenomen. Om alle mogelijke overwegingen en knelpunten goed in kaart te brengen, is gebruik gemaakt van een semigestructureerde topiclijst over de doelstellingen, de opzet, en de verdeling van de verantwoordelijkheden (zie bijlage II). Respondenten werd zoveel mogelijk ruimte gelaten in het verstrekken van aanvullende informatie en overwegingen vanuit hun organisatie. De interviews zijn zo zorgvuldig mogelijk letterlijk uitgewerkt, gecodeerd en geanalyseerd.

De resultaten van de planevaluatie zijn neergelegd in hoofdstuk 2.

1.3.2 De procesevaluatie

De procesevaluatie staat in het teken van de vraag hoe de uitvoering van de pilot verloopt en wat de ervaringen zijn van de betrokken partijen. Deze evaluatie richt zich op (clusters van) onderzoeksvragen met betrekking tot de uitvoering en werkwijze van de betrokken organisaties, het doelbereik, de omvang en aard van de pilotdoelgroep, het verblijf van minderjarigen in een politielocatie en de zaken waarin geen reprimande is gegeven. Het monitoren van een proces dat landelijk is uitgerold, nog volop in ontwikkeling is en op diverse niveaus en vanuit diverse organisaties wordt gevolgd en ondersteund, vergde een combinatie van onderzoeksmethoden. Er is allereerst op landelijk niveau informatie verzameld over het doelbereik, de omvang en aard van de pilotdoelgroep, maar ook naar de zaken waarin geen reprimande is gegeven. Daarbij is gebruik gemaakt van landelijke registratiegegevens om de toepassingen en ontwikkeling van de toepassing van reprimandes op diverse momenten te inventariseren. Op basis van de eerste analyses van de landelijke cijfers zijn drie politie-

Inleiding

eenheden aangewezen voor nader onderzoek naar de uitvoering en werkwijze van de betrokken organisaties waar is begonnen met verkennende observaties en interviews en vervolgens een steekproef van mutaties is bestudeerd, gevolgd door interviews met bij reprimandes betrokken agenten. Tevens zijn op verschillende momenten landelijke overleggen van het OM en de politie bijgewoond.

Analyse van de landelijke registratiegegevens

De landelijke registratiegegevens zijn verkregen via het Bureau Management Informatie (BMI) van de Directie Strategie en Innovatie van de Nationale Politie. Er is vanuit de registratiesystemen Basisvoorziening Handhaving (BVH) en BOSZ⁸ van de politie een bestand opgeleverd met daarin alle tussen 1 oktober 2020 en 30 november 2021 in BVH geregistreerde persoon-incidentregistraties voor verdachten tot 18 jaar (inclusief 12-minners). Een verdachte kan voor meerdere incidenten geregistreerd staan in deze periode en bij een incident kunnen verschillende verdachten betrokken zijn. Voor deze persoon-incidentregistraties is informatie aangeleverd over het al dan niet toepassen van de reprimande volgens de landelijke werkwijze en over overige afhandelingen en de daaropvolgende afdoeningen. Daarnaast bevat het bestand informatie over het proces van de afhandeling door de politie, kenmerken van het strafbare feit en van de betreffende minderjarige.

Verkennende observaties en interviews in drie politie-eenheden

Daar zijn om te beginnen interviews gehouden met de eenheidsadviseurs Z&V van de drie geselecteerd politie-eenheden. Dat waren:

- 1) de Eenheid Midden-Nederland als voorbeeld van een eenheid waar de pilot blijkens de eerste cijfers goed leek te zijn geïmplementeerd,
- 2) de Eenheid Rotterdam als voorbeeld van een stedelijke eenheid, en
- 3) de Eenheid Zeeland-West-Brabant als voorbeeld van een kleinere eenheid waar de eerste signalen erop duiden dat de implementatie moeizaam zou verlopen.

Vervolgens zijn er verkennende observaties verricht bij een basisteam in de Eenheid Rotterdam in juli 2021 van de incidentafhandeling van meldingen op straat. Deze gaven een goed beeld van de praktijk waarin de reprimande moet worden toegepast en geregistreerd, maar leidden ook tot de conclusie dat deze diensten niet het geschikte middel zijn om de reprimandepraktijk in beeld te brengen. Daar kwam bij dat een van de te onderzoeken politie-eenheden het ook niet verantwoord vond om onderzoekers mee te nemen tijdens deze diensten.

Het bijwonen van landelijke jeugdoverleggen van het OM en de politie

Om de bevindingen te kunnen toetsen aan het landelijke beeld, hebben onderzoekers gedurende de procesevaluatie van de pilot op twee momenten – in maart en september 2021 – het landelijk platform jeugd van het OM (LPJOM) bijgewoond waar alle coördinerend jeugdofficieren van justitie van de regioparketten en hun beleidsmedewerkers aan deelnemen. Tevens is op twee momenten - maart en oktober 2021 - het landelijk jeugdoverleg Politie bijgewoond waar alle eenheidsadviseurs Z&V van de politie-eenheden aan deelnemen. In deze overleggen werd onder andere besproken hoe de Pilot Reprimande in de praktijk verliep en welke knelpunten zich daarbij voordeden.

⁸ De afkorting BOSZ staat voor: Beter Opsporen door Sturing op Zaken. Hierin zijn onder andere zowel de afhandeling door de politie als de afdoening door het OM geregistreerd.

Inleiding

Steekproef van mutaties in drie politie-eenheden

Omdat observaties van de incidentafhandeling om verschillende redenen niet de beste methode bleek te zijn om een beeld te krijgen van de uitvoering van het reprimande-proces, is een steekproef van incidentmutaties getrokken uit een door de Nationale Politie ter beschikking gesteld bestand met mutaties van reprimandes over de periode van 1 oktober 2020 tot en met 30 juni 2021, de eerste negen maanden van de pilot. Per politie-eenheid is een aselechte steekproef van ruim twintig mutaties getrokken, in totaal 66 met 117 verdachten, die uitvoerig zijn geanalyseerd.

Interviews met betrokken agenten

Vervolgens zijn in dezelfde politie-eenheden interviews gehouden met diverse bij het proces betrokken actoren om de mutaties in hun context te kunnen plaatsen. De selectie hiervan is hoofdzakelijk willekeurig gebeurd, op enkele gevallen na die om inhoudelijke redenen opvielen. Hierbij is ook rekening gehouden met een spreiding over stedelijke en meer landelijke gebieden. Aan de hand van een topiclijst (zie bijlage III) zijn semigestructureerde interviews gehouden met in totaal zestien hoofdzakelijk politieagenten, een operationeel specialist jeugd en een senior wijkagent jeugd over de uitvoering van het reprimande-proces in de praktijk.

De resultaten van de procesevaluatie zijn neergelegd in de hoofdstukken 3 en 4.

1.3.3 De outputevaluatie

De outputevaluatie staat in het teken van de vraag of met de pilot de beoogde doelen worden bereikt en wat de ervaren neveneffecten zijn. Deze evaluatie richtte zich op (clusters van) onderzoeksvragen met betrekking tot de ervaringen van de betrokken organisaties en aanbevelingen, ervaringen van de betrokken minderjarigen en hun ouders of voogd, de realisatie van de doelstellingen en de (ervaren) neveneffecten van de pilot waaronder het effect op de instroom bij Halt en tot slot de door diverse partijen ervaren meerwaarde van de pilot.

Voor deze deelevaluatie kon worden voortgebouwd op bevindingen uit en informatie die reeds was verzameld voor de plan- en procesevaluatie: de interviews met sleutelinformanten, met de eenheidsadviseurs Z&V, met agenten in drie politie-eenheden en de landelijke registratiegegevens van reprimande- en overige zaken met minderjarigen. Hierbij zijn extra analyses uitgevoerd op de registratie-data over het verloop van de afhandeling. Tevens is opnieuw deelgenomen aan het LPJOM en het landelijk jeugdoverleg Politie en zijn ditmaal ook vragen voorgelegd aan de deelnemers daarvan. Daarnaast is aanvullende informatie verzameld door interviews met bij het proces betrokken actoren, een enquête onder jeugdrechtsadvocaten en het organiseren van een stakeholdersessie. Tot slot is een analyse verricht van de cijfers over de instroom bij Halt.

Het voorleggen van vragen aan de landelijke jeugdoverleggen van het OM en de politie

Na het bijwonen van eerdere overleggen hebben onderzoekers in december 2021 nogmaals het LPJOM bijgewoond waar ditmaal vragen zijn voorgelegd aan de deelnemende regioparketten. Datzelfde is in januari 2022 gedaan door het bijwonen van het landelijk jeugdoverleg Politie waar vragen zijn voorgelegd aan de deelnemende politie-eenheden.

Inleiding

Interviews met bij het proces betrokken actoren

In aanvulling op de reeds verzamelde informatie zijn er interviews gehouden met diverse bij het proces betrokken actoren waaronder de politiefunctionarissen van de drie ZSM-locaties van de onderzochte politie-eenheden. In Midden-Nederland is een interview gehouden met een politiefunctionaris op de ZSM-locatie zelf, gevestigd in een Utrechts politiebureau. In Rotterdam hebben zeven van de twaalf politiefunctionarissen van de ZSM-locatie, gevestigd in het Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond (VHRR), met elkaar onze vragen telefonisch en per e-mail beantwoord. Met een politiefunctionaris van de ZSM-locatie in Zeeland-West-Brabant, gevestigd in de rechtbank Breda, is een telefonisch interview gehouden. Tevens zijn ad hoc interviews gehouden met twee hOvJ's met een bijzondere interesse voor jeugd in de Politie-Eenheid Rotterdam, met de directie van Service Organisatie Directe Aansprakelijkstelling (SODA), de grootste organisatie die namens de winkelier de civiele vordering ofwel 'winkelboete' afhandelt en is, om informatie te krijgen over de Pilot Reprimande meerderjarigen en de RAPP-app, telefonisch en aanvullend via e-mail informatie opgevraagd bij de landelijke contactpersoon van deze pilot van het OM.

Stakeholderssessie

Om de bevindingen terug te koppelen naar de plannenmakers is een jaar na de eerste interviews met de sleutelinformanten, in januari 2022, een Stakeholderssessie gehouden met een selectie van de belangrijkste sleutelinformanten van de politie, het OM en Halt. Daarbij zijn de eerste resultaten van het onderzoek voorgelegd met de vraag te reflecteren op de betekenis van deze bevindingen in het licht van de beoogde doelstellingen en mogelijke neveneffecten van de Pilot Reprimande.

Kwalitatieve enquête onder jeugdrechtadvocaten

Met het oog op het verwachte neveneffect van de reprimande op de contacten met de advocatuur van deze doelgroep, is een kwalitatieve enquête uitgezet onder de jeugdrechtadvocaten. Die is via de Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtadvocaten (VNJA) gemaïld naar alle aangesloten leden van deze vereniging. Voor het geval de advocaten niet bekend zouden zijn met de pilot, was in de uitnodigingsmail toegelicht wat deze inhield en dat de VNJA hierover is geïnformeerd en is vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie van deze evaluatie. De eerste oproep werd gedaan in november 2021 en in december 2021 werd een *reminder* gestuurd. De enquête bestond uit zes open vragen. In totaal hebben er negen advocaten uit acht plaatsen deelgenomen, verspreid over zes politie-eenheden: Noord-Nederland (Assen), Amsterdam (Amsterdam), Noord-Holland (Haarlem), Midden-Nederland (Almere, Utrecht), Rotterdam (Dordrecht, Rotterdam), Oost-Brabant ('s-Hertogenbosch).

Analyse van de cijfers over de instroom bij Halt

Met het oog op het verwachte neveneffect van de reprimande op de instroom bij Halt, zijn tot slot aanvullende registratiegegevens verzameld en geanalyseerd met betrekking tot de ontwikkeling van de Halt-verwijzingen in Nederland vlak voor en tijdens de Pilot Reprimande. Voor het achterhalen van de cijfers over het aantal Halt-verwijzingen is contact gezocht met het landelijk Halt-bureau waar de registraties van Halt-verwijzingen vanuit de verschillende politie-eenheden bijeen zijn gebracht en systematisch worden bijgehouden. De data die voor dit onderzoek zijn gebruikt bevatten informatie over alle Halt-registraties in de periode vanaf januari 2019 tot 1 oktober 2021. Daarmee konden de ontwikkelingen van het aantal Halt-verwijzingen in kaart worden gebracht vóór de invoering van de Pilot Reprimande (toen alleen

in de Eenheid Twente de reprimande werd toegepast), en tijdens het eerste jaar van de pilot (tussen 1 oktober 2020 en 1 oktober 2021). Voor elke maand in de onderzochte periode zijn per politie-eenheid de gegevens verkregen van het aantal Halt-verwijzingen voor alle verschillende onderscheiden strafbare feiten bij Halt. Er zijn geen indicaties bekend dat er in deze periode problemen waren bij de registratie van Halt-verwijzingen in een of meer politie-eenheden. Wel is in 2021 een kleine verandering opgetreden in de gedetailleerdheid van de strafbare feiten die zijn onderscheiden, de categorie 'overige strafbare feiten' is toen nader uitgesplitst in een aantal weinig frequent voorkomende categorieën van strafbare feiten. Deze verandering heeft echter geen gevolgen voor de analyse omdat dit strafbare feiten waren waarvoor niet of nauwelijks een reprimande wordt gegeven.

De resultaten van de outputevaluatie zijn neergelegd in hoofdstuk 5.

1.3.4 Aanvullend juridisch en criminologisch literatuuronderzoek

Naast de hiervoor beschreven deevaluaties van de pilot, zijn aanvullend op de reprimande en het reprimandeproces gerichte juridische en criminologische literatuurstudies verricht. De juridische literatuurstudie richt zich op het gejuridificeerde proces dat de aanleiding vormde voor de pilot en de wettelijke regelingen die daaraan ten grondslag liggen. De criminologische literatuurstudie bouwt voort op de vraag in de planevaluatie of er in de wetenschappelijke literatuur ondersteuning bestaat voor de gekozen opzet en of daarin (elementen van) werkzame interventies voor de pilotdoelgroep zijn te identificeren, die op dit moment geen deel uitmaken van de Pilot Reprimande, maar daar mogelijk wel in opgenomen kunnen worden.

Juridische literatuuronderzoek

Het juridische literatuuronderzoek heeft betrekking op het gejuridificeerde proces dat de aanleiding vormde voor de pilot, de regeling van de burgeraanhouding en verplichte consultatiebijstand door een advocaat bij minderjarige verdachten van lichte feiten die zich lenen voor een buitengerechtelijke afdoening. Hiertoe is op basis van de geschiedenis die ten grondslag ligt aan dit proces, bezien of er ruimte bestaat voor een andere inrichting van dit proces dan over het algemeen wordt aangenomen. Daarbij is tevens een vergelijking gemaakt met regelingen in Duitsland en in België.

Criminologisch literatuuronderzoek

Het criminologische literatuuronderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft een literatuurstudie naar het gebruik van en de voorwaarden voor de reprimande en vergelijkbare reacties in verschillende landen, waaronder de buurlanden België, Duitsland en Engeland. Aanvullend hieraan is ook via e-mail contact gezocht met enkele internationale experts en auteurs van boeken en hoofdstukken daarin. Dit resulteerde in nog een aantal belangrijke aanvullingen bij de beschrijving van de situatie in een aantal landen.

Het tweede deel betreft een analyse van de criminologische literatuur over de mogelijke effecten van de reprimande. Hiervoor is systematisch gezocht naar overzichten van empirisch onderzoek over dit onderwerp in de criminologie en naar recent onderzoek dat nog niet in die overzichten kon worden opgenomen. Daarbij werden drie relevante overzichtsstudies

Inleiding

gevonden die betrekking hadden op *diversion*⁹ bij minderjarigen die de wet hebben overtreden, waaronder ook reacties die vergelijkbaar zijn met de reprimande. Daarnaast zijn twee additionele recente studies gevonden waarin empirisch onderzoek is gedaan naar de effecten van met de reprimande vergelijkbare reacties.

De resultaten van dit literatuuronderzoek zijn neergelegd in hoofdstuk 6.

⁹ Maatregelen die ervoor zorgen dat jeugdigen voorafgaand of tijdens het proces uit het strafrechtssysteem worden geleid.

2 De beoogde doelen, doelgroep en opzet van de nieuwe werkwijze

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk maakt deel uit van de planevaluatie en richt zich op de vraag hoe de pilot in het licht van de nagestreefde doelen is opgezet. Daarin komt de vraag aan de orde wat de doelstellingen zijn van de pilot, wat de precieze doelgroep is en welke criteria daarbij worden gehanteerd, welke rollen en verantwoordelijkheden voorafgaand aan de pilot zijn toebedeeld aan de betrokken organisaties, welke randvoorwaarden voorafgaand aan de pilot zijn benoemd en wat de verwachte neveneffecten waren. Deze vragen worden beantwoord aan de hand van de bestudering van de basisdocumenten die ten grondslag liggen aan de pilot en interviews met sleutelinformanten die betrokken zijn geweest bij de opzet van de nieuwe werkwijze en deze documenten. In dit hoofdstuk zullen in paragraaf 2.2 eerst de beoogde doelstellingen worden geïnterpreteerd en vervolgens in paragraaf 2.3 de beoogde doelgroep van de pilot. Daarna worden de beoogde werkwijze en rolverdeling in kaart gebracht (paragraaf 2.4) en de vooraf benoemde randvoorwaarden en neveneffecten (paragraaf 2.5). Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting van de bevindingen waarin een antwoord wordt gegeven op de hiervoor gestelde vragen (paragraaf 2.6).

2.2 De met de pilot beoogde doelen

In deze paragraaf wordt onderzocht wat de doelstellingen zijn van de pilot. Omdat de door de partijen beoogde doelstellingen niet expliciet zijn benoemd in de basisdocumenten van de pilot, maar daar alleen impliciet uit zijn af te leiden, zijn deze nader besproken in de interviews met de betrokken sleutelinformanten.

2.2.1 De doelen zoals deze naar voren komen uit de basisdocumenten

Uit de interviews met de sleutelinformanten van de betrokken partijen, waarin de vraag werd voorgelegd wat de status is van de drie basisdocumenten en hoe ze zich tot elkaar verhouden, kwam naar voren dat de *Standpuntbrief* het visiedocument ('waarom'), de *Notitie* het beleidsdocument ('wat') en de *Handreiking* het uitvoeringsdocument ('hoe'). Zoals hiervoor al werd opgemerkt, zijn de doelstellingen daar niet expliciet in vermeld, maar zijn ze daar wel impliciet uit af te leiden. Zo wordt in de toelichting op de aanleiding in de *Standpuntbrief* de behoefte aan een proportionele afhandeling genoemd die pedagogisch van aard is en onnodig lang verblijf in de cel voorkomt:

*Politie, OM en Halt constateren dat er een groeiende behoefte is om tot een **proportionele afhandeling** te komen bij minderjarige first offenders (12 tot 18 jaar) van lichte feiten. Dit primair gelet op het belang van de jongere (**pedagogisch effect** van een interventie staat centraal, **niet onnodig lang in de cel**).*

Vervolgens wordt benoemd dat er maatschappelijk en politiek gezien behoefte is om gedifferentieerd en effectief te handelen en dat het OM, politie en Halt het nodig vinden om een gezamenlijk standpunt formuleren in de aanpak van *first offenders*, die verdacht worden van lichte feiten om tot een helder landelijk kader te komen voor een effectieve en efficiënte aanpak die tevens tegemoet komt aan de wens tot een proportionele afhandeling:

*Middels een dergelijk standpunt kunnen een **helder landelijk kader** en handvatten geboden worden voor een effectieve en efficiënte aanpak en wordt tegemoetgekomen aan de gedeelde wens om tot een **proportionele afhandeling** te komen.*

De beoogde doelen, doelgroep en opzet van de nieuwe werkwijze

De partijen zijn het eens dat een deel van deze minderjarige *first offenders* als gevolg van de werkwijze die is ingericht op basis van wet- en regelgeving momenteel in een nodeloos gejuridificeerd proces terecht komen, met name bij aanhouding op heterdaad of bij overname van een burgeraanhouding. Hiermee wordt verdere vrijheidsbeneming op het politiebureau in afwachting van een raadsman voorkomen terwijl kort daarna een reprimandegesprek plaatsvindt. Dit zou recht doen aan een passende, effectieve reactie ter voorkoming van recidive:

*Deze procedure heeft tot voordeel dat **verdere vrijheidsbeneming op het politiebureau in afwachting van een raadsman niet noodzakelijk is** en kort daarna een reprimandegesprek kan plaatsvinden. Dit doet recht aan **een passende, effectieve reactie voor de jongere ter voorkoming van recidive.***

Daarnaast vermelden zowel de *Notitie* als de *Handreiking* in de inleiding expliciet het doel van het buiten het strafrecht houden van deze minderjarigen:

*De pilot reprimande betreft een landelijke pilot waarbij jeugdigen van 12 tot 18 jaar (...), **buiten het strafrecht worden gehouden.**(...) De reprimande heeft een **pedagogisch doel.**(...) Daarmee worden het feit en de minderjarige verdachte **buiten het justitiële circuit gehouden.***

De doelen die uit deze basisdocumenten kunnen worden afgeleid, kunnen worden teruggebracht tot grofweg een viertal doelen:

- 1) Het voorkomen van een nodeloos gejuridificeerd proces met insluiting op het politiebureau;
- 2) Het bieden van een helder kader voor een landelijk eenduidige werkwijze;
- 3) Een proportionele en pedagogische afhandeling buiten het strafrecht;
- 4) Een passende, effectieve reactie ter voorkoming van recidive.

In deze doelen zijn zowel inhoudelijke doelen te onderscheiden als doelen die te maken hebben met de inrichting van het proces. Dat komt doordat blijkens de documenten, maar ook blijkens de interviews met de sleutelinformanten, de behoefte aan het bieden van een proportionele en pedagogische afhandeling niet los kan worden gezien van de wijze waarop het proces is ingericht, wat de aanzet gaf voor het ontstaan van de pilot. Omdat er naar aanleiding van dat proces verschillende initiatieven in het land ontstonden, leidde dat tot de wens om een helder kader te bieden voor een landelijk eenduidige werkwijze. Dit zal hieronder dan ook als eerste doel worden besproken.

2.2.2 Het voorkomen van een nodeloos gejuridificeerd proces met insluiting op het politiebureau

Het eerstgenoemde doel van de pilot is het voorkomen van een nodeloos gejuridificeerd proces, met verblijf op het politiebureau. Diverse sleutelinformanten van de politie en het OM schetsen uit eigen ervaring hoe dit gejuridificeerde proces in de loop der jaren is gegroeid. Diverse sleutelinformanten benoemen de invoering van de verplichte consultatiebijstand door de in 2010 uitgevaardigde *Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor*.¹⁰ Als gevolg daarvan werden aangehouden minderjarigen verdachten van 12 tot 15 jaar van een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (waaronder winkeldiefstal en vernieling) verplicht een advocaat te consulteren voordat ze konden worden verhoord. Een van de sleutelinformanten van het OM gaf aan destijds in de praktijk te hebben gezien hoe daardoor de

¹⁰ Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor (Stcrt. 2010, 4003).

De beoogde doelen, doelgroep en opzet van de nieuwe werkwijze

afhandelingsperiode op het politiebureau voor deze categorie jonge verdachten toenam van een afhandeling binnen drie uur naar meer dan zes uur, met name in de avonduren. Ze is namens het OM bezig geweest met het zoeken naar oplossingen, maar meent dat daar geen goed antwoord op is gevonden. Sinds 2017 is de verplichte consultatiebijstand in de wet geregeld en uitgebreid naar alle jeugdige verdachten tot 18 jaar.

Behalve de verplichte consultatiebijstand benoemen enkele sleutelinformanten de invoering van het ZSM-overleg met de ketenpartners in 2012 als belangrijke factor. Hoewel dit ketenoverleg was bedoeld om de afhandeling te bespoedigen, zou deze in de praktijk bij dit soort lichte feiten tot onnodige vertraging kunnen leiden omdat de ketenpartners worden betrokken, alle systemen moeten worden gecheckt en de minderjarige aangehouden verdachte in die tijd op het politiebureau zit ingesloten totdat het ZSM-overleg een beslissing heeft genomen. Een van de sleutelinformanten weet nog hoe ze als een van de eerste ZSM-officieren van justitie de monitor met alle aangehouden verdachten van die dag bekeek en toen zag dat minderjarigen voor kleine winkeldiefstallen, bijvoorbeeld van een flesje nagellak van een paar euro, zeven tot acht uur in een ophoudkamer zaten te wachten.

De sleutelinformanten die namens de politie betrokken waren bij de Pilot Twente, wezen behalve op het ZSM-overleg op de reorganisaties van de parketten en de politie waardoor de Politie-Eenheid Oost-Nederland nog maar één centraal cellencomplex had met een centrale afhandeling voor een gebied dat twee provincies bestreek. Dat betekende dat een politieagent die een aangehouden minderjarige winkeldief overnam, de minderjarige over een lange afstand moest overbrengen naar dit arrestantencomplex waar vervolgens het onderzoek werd verricht. Dat kon leiden tot een urenlange insluiting om onderzoek te doen naar het bewijs voor diefstal van snoep of een blikje fris. Daarbij gebeurde het dat een ZSM-officier van justitie bepaalde camerabeelden opvroeg die ook door de politieagenten ter plaatse hadden kunnen worden bekeken. De beide sleutelinformanten die de opdracht hadden om samen de kwaliteit van de processen-verbaal van de centrale afhandeling te verbeteren, werden naar eigen zeggen in het cellencomplex geconfronteerd met kinderen die daar vaak zaten te huilen, alleen in een hokje, zonder de ouders te hebben gesproken en werden behandeld als elke andere arrestant; fouilleren, riem af, veters uit de schoenen, foto maken en vingerafdrukken nemen. In de Twentse pilot stond het doel van het voorkomen van opsluiting in de politiecel dan ook voorop wat ook bleek uit de naam: *“Betrap! Een kind niet in de cel, maar wat dan wel?”*.

De Twentse pilot ging bij toeval van start op het moment dat er een discussie ontstond over een column in de Volkskrant waarin de columnist verhaalde hoe zijn 13-jarige zoon die als *first offender* werd verdacht van diefstal van koekjes en twee drankjes uit een supermarkt, zeven uur in een Amsterdamse politiecel had moeten doorbrengen. Dat dit gebeurde om zijn zoon te voorzien van rechtsbijstand, bleek deze vader niet als waarborg te zien, maar als een teken dat de koekjesdiefstal als een zware zaak werd opgepakt:

“Iemand kondigt een advocaat aan. We weten niets van een advocaat. Maar hij is er: (...), een goede, ervaren strafpleiter gespecialiseerd in georganiseerde criminaliteit, vrouwenhandel, mensensmokkel, drugshandel, moord, doodslag, vermogensdelicten en jeugd. Hij heeft piket en geeft mijn zoon een ‘spoedcursus strafrecht’ – dat is wettelijk verplicht. Dit is bloedserieus, dringt tot me door. (...) legt kalm uit dat het

De beoogde doelen, doelgroep en opzet van de nieuwe werkwijze

opsluiten van kinderen normaal is geworden. Het is de werkelijkheid waarin hij werkt. En mijn zoon is verdachte.”

Ook het verhoor door twee rechercheurs met standaardvragen over verslaving, seks en psychische aandoeningen vond hij niet passend en contraproductief. Door de onmenselijke wijze waarop zijn zoon tegemoet was getreden, kostte het hem moeite om als vader de aangewezen boosheid te tonen over de diefstal. Hij stoorde zich aan de onverschilligheid en het feit dat niemand zich verantwoordelijk leek te voelen:

“Iedereen onverschillig. Behalve de manager van de supermarkt waar mijn zoon de koekjes stal. Die belde de politie in de hoop op een donderpreek. Niet op een strafproces.”¹¹

Volgens de sleutelinformant van de politie was er zeker geen sprake van onverschilligheid. Uit de reacties op de column bleek dat korps-breed het sentiment leefde dat de ontstane werkwijze absurd is en er sprake zou zijn van doorgeschoten rechtsbescherming die verkeerd is uitpakkt.

2.2.3 Het bieden van een helder kader voor een landelijk eenduidige werkwijze

Het tweede doel van de pilot is het bieden van een helder kader voor een landelijk eenduidige werkwijze. De behoefte daaraan kwam voort uit het feit dat rechtsongelijkheid dreigde nu overal in het land in diverse politie-eenheden initiatieven werden ontwikkeld om aan het hiervoor genoemde nodeloos gejuridificeerde proces met insluiting op het politiebureau te ontkomen. Een sleutelinformant van de politie benoemde dat er meer van dat soort ‘vonkjes en vuurtjes’ waren, maar dat de pilot in Twente voor algehele bewustwording zou hebben gezorgd, voor de zuurstof bij dat smeulende vuurtje. De Twentse pilot werd na een periode van drie maanden in oktober 2018 voor onbepaalde tijd verlengd.¹² Halverwege 2019 kondigde een tweede district in de Eenheid Oost-Nederland, het district IJsselland, aan de werkwijze in te voeren. In de mediaberichten daarover werd erop gewezen dat ook andere eenheden in het land interesse hadden getoond. Zo zou er al telefonisch contact zijn gezocht door de Eenheden Limburg en Amsterdam.¹³

Volgens de betrokken partijen gaven deze berichten in de media in de zomer van 2019 de doorslag om te besluiten tot het ontwikkelen van een landelijke eenduidige werkwijze. De toenmalige landelijke jeugdofficier van justitie zegt er door deze ontwikkelingen voor te hebben gekozen om met de politie en Halt om tafel te gaan zitten. Halt was betrokken omdat deze partij als eerste aandacht had gevraagd voor het belang van een objectieve evaluatie van de Pilot Twente en vanwege de raakvlakken met de eigen doelgroep. Van de zijde van Halt wordt erop gewezen dat rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en uniformiteit van belang zijn, maar ook maatwerk. De reprimande mocht niet breder worden toegepast dan bedoeld en niet alleen kinderen in Oost-Nederland moesten het geluk hebben om niet in de cel te komen, maar het zou landelijk op dezelfde manier moeten worden ingericht, ook omdat sommige politie-eenheden daar minder actief in zouden zijn dan andere.

¹¹ Heijmans, ‘Waarom het opsluiten van kinderen door de politie normaal is geworden’, *De Volkskrant* 25 juni 2018.

¹² “Betrap! Kind niet in de cel maar wat dan wel?”, Evaluatie 24 oktober 2018.

¹³ Ook politie IJsselland is om: "Als je een huilend kind opsluit, voel je dat het niet klopt", *RTV OOST* 26 mei 2019.

2.2.4 Een proportionele en pedagogische afhandeling buiten het strafrecht

Het derde te onderscheiden doel, dat meer inhoudelijk van aard is, is dat met de nieuwe werkwijze een proportionele en pedagogische afhandeling wordt geboden buiten het strafrecht om. Ook dit doel wordt door veel sleutelinformanten benoemd. Er is een wens om proportioneel en buiten het strafrecht om te kunnen reageren op feiten van een eenvoudig en licht karakter. Het belang om proportioneel te reageren, werd zowel van de zijde van de politie als van de zijde van het OM benoemd als doorslaggevende reden om aan de pilot mee te werken. Beide partijen noemen het spanningsveld tussen enerzijds het onthouden van rechtsbijstand bij een licht feit en anderzijds het insluiten in afwachting van die rechtsbijstand bij een licht feit waarmee het proportionaliteitsbeginsel in het geding is.

Van de zijde van de politie werd opgemerkt dat tot diep in de operationele politieorganisatie zou worden ervaren dat de gegroeide afhandeling niet meer in verhouding staat tot de ernst van het feit, bij feiten die samengaan met het gedrag van een opgroeiende puber. Daarbij wordt een directe relatie gelegd met de pedagogische afhandeling, want een proportionele afhandeling zou bij dit pubergedrag inhouden dat er pedagogisch wordt opgetreden en een grens aan wordt aangegeven, ook gericht op de ouders, om duidelijk te maken dat het er een volgende keer anders aan toe zal gaan.

De reprimande wordt ook meer als een pedagogische reactie dan als een sanctie gezien. Het gaat erom dat de zorgen dat de minderjarige een strafbaar feit heeft gepleegd, met de ouders worden gedeeld. Politieagenten zouden in de praktijk moeten kunnen inschatten wanneer er sprake is van een proportionele reactie. Van de zijde van het OM wordt gewezen op de meerwaarde van de pilot door de aandacht die zal ontstaan voor opgroergedrag en het besef dat dit soms leidt tot strafbare feiten, maar niet altijd betekent dat een minderjarige ontspoot. Op dit opgroergedrag moet zo snel mogelijk worden gereageerd buiten het strafrecht om, mede in verband met het principiële uitgangspunt '*licht waar het kan*'. Er moet serieus aandacht aan worden besteed met een pedagogische insteek, maar de reprimande moet ook niet groter worden gemaakt dan bedoeld: "*Een standje geven en dat is het.*"

2.2.5 Een passende, effectieve reactie ter voorkoming van recidive

Het vierde doel, een passende, effectieve reactie ter voorkoming van recidive, heeft niet zozeer betrekking op de werkwijze, maar op het reprimandegesprek zelf. Van de zijde van MJenV wordt opgemerkt dat de reactie op een strafbaar feit altijd gericht moet zijn op re-integratie van een minderjarige in de samenleving en het voorkomen van strafbare feiten. Wat lastig is, is dat het in dit geval - althans dat is de veronderstelling - een doelgroep betreft met een zeer licht risicoprofiel. Dat zou een effect op recidive moeilijk meetbaar maken omdat veel van de betreffende minderjarigen toch al niet zo snel zouden recidiveren. Ook door andere sleutelinformanten wordt erop gewezen dat hoewel de effectiviteit lastig meetbaar zal zijn, de reprimande past in het beleid van 'betekenisvol afdoen' door het klein te houden zodat minderjarigen daar - met betrokkenheid van de ouders - wat van leren. Het idee achter de reprimande is dat een eenmalige waarschuwing passend en voldoende effectief is in het voorkomen van recidive, zeker waar een aantal van deze minderjarigen waarschijnlijk toch al niet zou recidiveren. De reprimande wordt wel geregistreerd, wat het voordeel heeft dat minderjarigen kunnen worden gevolgd om te bezien of het delict een eenmalige vergissing is geweest of het begin van een patroon. En dat ook kan worden bezien of dat wellicht al had kunnen worden voorspeld dat de reprimande niet effectief zou zijn.

Van de zijde van de politie wordt opgemerkt dat de nieuwe werkwijze in de eerste plaats bedoeld is om onnodige insluiting op het politiebureau te voorkomen, maar in de tweede plaats om er zoveel mogelijk voor te zorgen dat met de waarschuwing recidive wordt voorkomen. Het uitgangspunt daarbij is dat het goedwillende minderjarigen zijn die door zo'n gesprek met een politieman of -vrouw inzien dat het niet klopt wat ze doen. De meest ideale reprimande wordt tijdens een diploma-uitreiking of bij een huwelijksfeest in de sketch als herinnering aangehaald, want dan heeft die indruk gemaakt, is het een mooi verhaal van twintig jaar geleden. Het voorkomen van recidive is altijd het doel van het jeugdstrafrecht. Om het gewenste pedagogische effect te bereiken, zou de reactie ook in balans moeten zijn met het feit. Als een minderjarige onnodig wordt gecriminaliseerd of er sprake is van een overreactie, zou dat volgens sommige sleutelinformanten recidive juist in de hand kunnen werken. Verder wordt opgemerkt dat er juridisch gezien niet kan worden gesproken over het voorkomen van 'recidive' aangezien de reprimande wordt toegepast op verdachten en er dus strikt genomen geen sprake is van een bewezen strafbaar feit.

2.3 De beoogde doelgroep van de pilot

Na deze inventarisatie van de beoogde doelen wordt in deze paragraaf - opnieuw aan de hand van de aan de pilot ten grondslag liggende basisdocumenten en de interviews met de betrokken sleutelinformanten - de beoogde doelgroep van de pilot nader onderzocht. Achtereenvolgens wordt daarbij aandacht besteed aan het feit dat het moet gaan om een aangehouden minderjarige verdachte, een *first offender*, een feit met een licht en eenvoudig karakter en de contra-indicaties.

2.3.1 Aangehouden minderjarige verdachten van 12 tot 18 jaar

De nieuwe werkwijze geldt alleen in situaties waarin een minderjarige verdachte op heterdaad is aangehouden. Dat het moet gaan om een aangehouden verdachte, heeft volgens de sleutelinformanten te maken met de achtergrond van de pilot, het feit dat de aanhouding door de bestaande regelingen kan leiden tot een onnodige insluiting op het politiebureau. De pilot heeft betrekking op minderjarige verdachten van 12 tot 18 jaar, de primaire doelgroep van het jeugdstrafrecht. Daar is volgens de sleutelinformanten geen discussie over geweest. Kinderen jonger dan 12 jaar kunnen niet strafrechtelijk worden vervolgd. Bij jongvolwassenen doet het probleem dat er geen afstand kan worden gedaan van consultatiebijstand, zich niet voor en zou minder snel sprake zijn van opgroeidrag.

2.3.2 Het criterium 'first offender'

Behalve dat het moet gaan om een op heterdaad aangehouden minderjarige verdachte, moet het ook gaan om een *first offender*. In de *Notitie* wordt toegelicht wat daaronder wordt verstaan, namelijk dat de minderjarige nog niet eerder in aanmerking is gekomen voor een reprimande, Halt-afdoening, OM-afdoening of een afdoening door de rechter. De voorwaarde wordt in combinatie genoemd met het betuigen van spijt. Volgens de *Handreiking* moet de politie ter plaatse via het systeem Basisvoorziening Informatie-Integrale Bevraging (BVI-IB), een software-applicatie waarmee met één bevraging informatie uit verschillende (inter-) nationale en regionale bronregisters kan worden gegenereerd, checken of de minderjarige een *first offender* is en daarnaast nagaan of deze medewerkend is en spijt heeft betuigd. Als niet is voldaan aan het criterium *first offender*, moet de verdachte volgens de werkwijze worden overgebracht naar het politiebureau:

Als de verdachte geen *first offender* is (...) of als het delict niet in aanmerking komt voor een reprimande, wordt de aangehouden verdachte overgenomen door de politie en overgebracht naar het politiebureau, waar de verdachte wordt voorgeleid bij de hOvJ.

Of de verdachte meewerkend is en spijt heeft betuigd zijn omstandigheden die een rol kunnen spelen bij de hierna nog te bespreken contra-indicaties.

Volgens de sleutelinformanten is de eis van *first offender* gesteld omdat het moet gaan om opgroeigedrag en het verkennen van grenzen wat grenst aan baldadigheid. Bij een eerste keer kan daar nog sprake zijn, maar bij een tweede keer zijn er mogelijk meer zorgen, neemt het risico op recidive toe en is dat een signaal dat er mogelijk sprake kan zijn van achterliggende problematiek. Als een waarschuwing kennelijk niet heeft gewerkt, is een Halt-verwijzing op zijn plaats. In dat geval zou het ook belangrijk zijn om met de minderjarige te spreken over de achtergrond van het plegen van het feit. Bij een reprimande kan dat niet omdat er geen inhoudelijk verhoor wordt afgenomen. Voorts zou het volgens de sleutelinformanten maatschappelijk gezien niet wenselijk en niet effectief zijn om een minderjarige opnieuw een reprimande te geven tenzij er bijzondere redenen voor zijn. Er zijn ook twijfels of de waarschuwing voor een minderjarige die in herhaling valt nog wel een pedagogisch effect kan hebben. Als het om een heel ander delict gaat of het vermoeden bestaat dat er pedagogisch nog wel iets te winnen valt, dan ligt dat anders, maar dat zou dan wel moeten worden besproken en niet aan de discretie van de lokale politie moeten worden overgelaten.

2.3.3 Het criterium 'feit met een licht en eenvoudig karakter'

Behalve het criterium van *first offender* moet het gaan om een strafbaar feit met een 'licht en eenvoudig karakter', dezelfde term als in de bestaande regeling van de reprimande.¹⁴ In zowel de *Notitie* alsmede in de *Handreiking* wordt vermeld dat het een strafbaar feit met een eenvoudig en licht karakter moet betreffen, met name:

- Eenvoudige winkeldiefstal van geringe waarde.
- Vernieling waarbij er sprake is van geringe schade.
- Gebruik maken van een ID-bewijs op naam van een ander/ simpel gefalsificeerd ID in de horeca.

Volgens de sleutelinformanten van alle betrokken partijen zou aanvankelijk zijn nagedacht over de vraag welk type strafbare feiten zou moeten worden uitgesloten omdat ze zich in beginsel niet voor de reprimande zouden lenen vanwege twijfels over de pedagogische werking bij die strafbare feiten. Vervolgens is er een lijst met feiten opgesteld waarvoor de reprimande zich wel zou lenen, maar die lijst is uiteindelijk beperkt tot de drie genoemde voorbeelden om klein te beginnen. De drie genoemde feiten worden voorafgegaan door de woorden 'met name' om de politie bepaalde professionele ruimte te laten. Door die toevoeging moeten de drie daarna genoemde feiten dan als voorbeelden worden gezien en niet als een limitatieve opsomming. Volgens een sleutelinformant van de politie zou voor deze drie voorbeelden zijn gekozen omdat er bij die drie feiten vaak sprake zou zijn van een burgeraanhouding. Bij winkeldiefstal kan deze door het beveiligingspersoneel van de winkel

¹⁴ Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten halt (*Stcr*.2020, 62180) par.4.1.

of de winkelier zelf zijn verricht, bij vernieling door de conciërge van een school en bij het gebruik van een vals ID-bewijs in de horeca de portier of het horecapersoneel. Bij die feiten is er vaak de grootste spanning met de proportionaliteit omdat de politie niet zelf de afweging heeft gemaakt, maar deze aanhouding wel zou moeten overnemen.

Om de politie ruimte te laten om rekening te houden met de context van het delict en de minderjarige verdachte, is er bij de feiten geen bovengrens gesteld aan het schadebedrag. Zo kan de diefstal van een blikje fris van een paar euro in een bepaalde context ertoe leiden dat er geen reprimande wordt gegeven en een diefstal van een duur product in een andere context wel. De *Notitie* vermeldt dat de contextinformatie van belang is bij de oordeelsvorming en noemt als voorbeelden van een context waarin een reprimande niet gepast is, het gebruik maken van een geprepareerde tas, een minderjarige die verward is of mobiel banditisme. In de *Handreiking* wordt de context met betrekking tot het delict en de minderjarige verdachte als aanvullend genoemd op de check door de politieagenten ter plaatse. Het is aan de hOvJ om een besluit te nemen of een reprimande van toepassing kan zijn. De politieagent ter plaatse moet bij twijfel altijd contact opnemen met de hOvJ. Als duidelijk is dat het delict niet in aanmerking komt voor een reprimande, moet de minderjarige verdachte, net als bij het criterium '*first offender*', worden overgebracht naar het politiebureau waar de verdachte wordt voorgeleid bij de hOvJ.

2.3.4 Contra-indicaties: zorgen over het gedrag, groepsdruk of de thuissituatie

Behalve de hiervoor behandelde criteria om in aanmerking te komen voor een reprimande, worden er contra-indicaties benoemd die ertoe kunnen leiden dat deze niet moet worden toegepast. De al eerder in de *Notitie* genoemde voorwaarde van een meewerkende verdachte komt in de *Handreiking* terug onder een van de vier contra-indicaties voor het toepassen van de reprimande, namelijk het gedrag van de minderjarige. Er worden nog drie situaties genoemd, te weten groepsdruk, zorgen over de opvoedsituatie of verwardheid (wat in de *Notitie* werd genoemd als voorbeeld van een context) en angst voor de ouders:

- Het gedrag van de minderjarige. Bijvoorbeeld: de verdachte heeft een grote mond/is recalcitrant of heeft verzet gepleegd bij zijn aanhouding.
- De minderjarige heeft in opdracht of onder druk van of met andere(n) het delict gepleegd.
- Er zijn zorgen rondom de minderjarige, bijv. in de opvoedsituatie, (ernstige) verwardheid etc.
- Wanneer de minderjarige aangeeft heel erg bang te zijn voor een (fysieke) reactie van de ouders.

In het geval van een contra-indicatie moet de hOvJ met ZSM overleggen welke afhandeling passend is. In zowel de *Notitie* als de *Handreiking* staat dat in geval van zorgen over de thuissituatie altijd (minimaal) een melding bij Veilig Thuis (VT) wordt gedaan. VT is het advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Behalve het strafbare feit, wat op zichzelf onvoldoende reden is om die melding te doen, moeten er zorgen zijn over de minderjarige en een context die aanleiding geeft tot deze melding. Omdat er vanuit wordt gegaan dat de agent op straat niet voldoende kennis en expertise heeft om te beoordelen of een situatie verband houdt met huiselijk geweld of kindermishandeling of sprake is van opvoedproblematiek, is er een landelijke afspraak met VT dat de politie altijd een melding kan

doen over minderjarigen als er sprake is van duidelijk omschreven zorgen en contextinformatie. Die kan zijn dat ouders heel afwijkend reageren door het gedrag van hun kind te bagatelliseren of goed te praten of te gaan slaan of schelden naar het kind. Een reden kan ook zijn dat de politie vaker met de minderjarige in contact is geweest, de minderjarige overlast veroorzaakt of een grote mond naar de wijkagent opzet of dat er al eerdere VT-meldingen zijn gedaan. Al die achtergrondinformatie zou dan in de VT-melding moeten worden vermeld naar aanleiding van het strafbare feit.¹⁵

In de situatie waarin de minderjarige aangeeft heel erg bang te zijn voor de reactie van de ouders, zou het eerste contact met de ouders op het bureau plaats moeten vinden. Na het borgen van de veiligheid en zorg zou dan alsnog een regulier reprimandegesprek kunnen worden gevoerd, bij voorkeur door een jeugdagent. Volgens de sleutelinformanten van de betrokken partijen zou het in geval van zorgen over de thuissituatie belangrijk zijn om de zaken eruit te filteren waar er sprake is van signaalgedrag van een groter probleem. Dat betekent niet dat een reprimande daar niet mogelijk is, maar dat er goed moet worden overlegd. Het zou dan kunnen zijn dat er wel een reprimande wordt gegeven, maar dat er ook een zorgmelding wordt gedaan. Of dat er toch voor een strafproces wordt gekozen om meer onderzoek te doen naar de persoonlijke omstandigheden.

Volgens de sleutelinformanten is de reprimande niet uitgesloten bij een contra-indicatie, maar moet het aanwezig zijn daarvan als een indicatie worden gezien dat de reprimande mogelijk niet geschikt is. In de situatie waarbij in opdracht of onder druk van of met andere(n) een delict is gepleegd zou volgens de sleutelinformanten moeten worden bezien in hoeverre er eventuele groepsstructuren een rol spelen of dat er georganiseerde verbanden aanwezig zijn. De reprimande zou minder geschikt kunnen zijn, omdat er dan veel meer problematiek achter zit. Maar ook in geval van groepsdruk zou een reprimande zinvol kunnen zijn omdat dit tijdens het reprimandegesprek met de ouders naar voren zou kunnen komen en besproken zou kunnen worden als de minderjarige daar gevoelig voor is. Mogelijk kunnen de ouders hun kind daar vervolgens bij helpen. De sleutelinformanten van de betrokken partijen melden dat wanneer er sprake is van recalcitrant gedrag, het nodig zal zijn de minderjarige over te brengen naar het politiebureau. Daar kan dan in gesprek worden gegaan om te bezien of er een andere reactie nodig is. Omdat er in dit gedrag gradaties zijn, zou het afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval hoe daarmee om moet worden gegaan. Het zou een groot verschil maken of een minderjarige ontkent dat hij het feit heeft gepleegd of spuugt naar een ambtenaar. Het gedrag bij aanhouding kan ook voortkomen uit een bepaalde (sub)cultuur onder jongeren.

2.4 De beoogde werkwijze en rolverdeling

Nu duidelijk is op welke doelgroep de pilot het oog heeft, wordt in deze paragraaf - opnieuw aan de hand van de aan de pilot ten grondslag liggende basisdocumenten en de toelichting daarop van de bij de opstelling daarvan betrokken sleutelinformanten – de beoogde werkwijze en rolverdeling onderzocht. Het gaat dan om de besluitvorming over de reprimande, het reprimandegesprek, de zorgmelding en de vooraf benoemde randvoorwaarden voor de uitvoering van de nieuwe werkwijze.

¹⁵ Boere & Jansen, *Delictplegende jongere: melden en afhandelen*, november 2020, intern document van de Nationale Politie.

De beoogde doelen, doelgroep en opzet van de nieuwe werkwijze

2.4.1 Overname van de burgeraanhouding en het checken van het bewijs

Volgens de nieuwe werkwijze worden de minderjarige op heterdaad aangehouden verdachten die voor een reprimande in aanmerking komen, niet meer overgebracht naar het politiebureau. Om te waarborgen dat het proces rondom de reprimande zorgvuldig verloopt, wordt voorgesteld dat de politie na de aanhouding op heterdaad of de overname van de aanhouding ter plaatse het eerste onderzoek naar de feiten en omstandigheden doet. Dat sluit ook aan bij de in de *Notitie* genoemde voorwaarde dat de zaak bewijsbaar moet zijn. Volgens de *Handreiking* checkt de politie ter plaatse wat er aan informatie en bewijs is. In geval van burgeraanhouding is dat de informatie van de winkelier of beveiligger of burger. Daarnaast worden de personalia van de verdachte en het bewijs zoals camerabeelden, getuigenverklaring(en) en aangetroffen goederen gecheckt. Het gaat dus om informatie van de burger, in geval van winkeldiefstal meestal de winkelier of beveiligger, over wat er gebeurd is, hoe dat geconstateerd is en wat er is aangetroffen. Als blijkt uit de informatie van de winkelier dat de aanhouding juridisch niet juist is geweest of er geen bewijsbare zaak is, volgt er geen verdere reactie naar de minderjarige. Ouders worden dan wel door politie geïnformeerd over het incident.

2.4.2 Contact met de hulpofficier van justitie die informatie checkt bij ZSM

Volgens de *Handreiking* neemt de politieagent ter plaatse telefonisch contact op met de dienstdoende hOvJ en bespreekt de uitkomsten van de check. Als de minderjarige direct en ongevraagd aangeeft onschuldig te zijn, moet dat worden medegedeeld aan de hOvJ. In de situatie waarin een reprimande wordt overwogen, moet de hOvJ tijdens openingstijden van ZSM (van 8:00 tot 22:00 uur) met de politiefunctionaris bij ZSM bellen en de personalia en informatie doorgeven zodat deze bij de ZSM-partners kan checken of er nog relevante informatie is die de voorgenomen reprimande niet wenselijk maakt. Als dergelijke informatie beschikbaar is, wordt dat direct doorgegeven aan de hOvJ. Buiten de openingstijden van ZSM neemt de hOvJ een besluit op basis van de beschikbare informatie. Het blijft dus wel de hOvJ die beslist en niet ZSM. Er zijn ook situaties waarin de minderjarige volgens de *Handreiking* moet worden overgebracht naar het politiebureau om daar persoonlijk te worden voorgeleid voor de hOvJ met het oog op een inhoudelijk verhoor door de politie. Dat zijn de eerder vermelde situaties waarin er geen sprake is van een *first offender* of het strafbare feit niet in aanmerking komt voor de reprimande, maar ook als er twijfel is over de identiteit. De vier genoemde situaties waarin er sprake is van een contra-indicatie, hoeven blijkens de *Handreiking* niet dwingend te leiden tot overbrenging naar het politiebureau. Deze moeten door de hOvJ met ZSM worden besproken om te overleggen welke afhandeling passend.

Volgens de bij de opzet betrokken partijen is ZSM betrokken als toetssteen, omdat die veertien uur per dag bereikbaar is, als waarborg om geen zorgsignalen te missen. Vanuit het OM wordt erop gewezen dat deze tussenstap is ingebouwd omdat de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en Halt bij dit afdoeningsoverleg aan tafel zitten en daar dus nog kunnen checken of er contextinformatie is of zorgen zijn. Het voordeel van de consultatie zou volgens een van de sleutelinformanten ook zijn dat de zaak daarmee ook meteen is geregistreerd bij ZSM. Omdat alle partijen in dit overleg zitten zou het ook een logische plek zijn. Het is geen harde toets, want ZSM hoeft alleen te worden geconsulteerd tijdens de openingstijden, zo blijkt ook uit de *Handreiking*. Volgens de sleutelinformanten hoeft er ook niet op die informatie te worden gewacht als het heel druk is of er geen contact kan worden gelegd met ZSM waardoor het te lang gaat duren.

2.4.3 Telefonische voorgeleiding voor de hulpofficier van justitie

Volgens de nieuwe werkwijze worden de aangehouden verdachten niet meer overgebracht naar het politiebureau, maar ter plaatse telefonisch voorgeleid aan de hOvJ. Dit gebeurt nadat deze eerst is gebeld door de politieagent ter plaatse en de check bij ZSM heeft gedaan, en vervolgens de politieagent ter plaatse heeft gebeld over zijn beslissing. Tijdens de telefonische voorgeleiding van de minderjarige worden er geen vragen gesteld over het strafbare feit, maar alleen procesvragen en procesmededelingen. Er vindt dus geen inhoudelijk verhoor plaats. De hOvJ toetst daarbij de rechtmatigheid van de aanhouding. Zo moet hij vragen of de verdachte weet waarvoor hij is aangehouden, hoe de aanhouding is verlopen, of er bijzonderheden zijn en hoe de verdachte staat tegenover een reprimandegesprek waarbij de ouders worden betrokken om verdere strafrechtelijke afhandeling te voorkomen. Daarbij moet de hOvJ aangeven dat het feit wel wordt geregistreerd in de politiesystemen, zodat bekend is dat de verdachte geen *first offender* meer is. Tot slot moet de hOvJ hem wijzen op de mogelijkheid om het reguliere strafproces te volgen, inclusief het verblijf op het politiebureau, waarbij de verdachte van overheidswege rechtsbijstand kan krijgen van een advocaat. Dat zou in ieder geval van belang zijn bij de verdachten die zelf hebben aangegeven onschuldig te zijn. Als de hOvJ vervolgens definitief tot een reprimande besluit, deelt hij de verdachte mee dat hij is heengezonden.

2.4.4 Plaats en moment reprimandegesprek met betrokkenheid van ouders

Een belangrijk aspect in de nieuwe werkwijze is het betrekken van de ouders. In de *Notitie* staat dat de reprimande bij voorkeur in aanwezigheid van de ouders of voogd wordt gegeven en dat deze in ieder geval in kennis worden gesteld en betrokken. De politieagent ter plaatse neemt contact op met de ouders, vertelt wat er is gebeurd en besloten en voert waar mogelijk direct het reprimandegesprek waar de ouders dan telefonisch bij aanwezig zijn:

Waar mogelijk wordt direct het reprimandegesprek gevoerd (met de ouder(s) is dus nog een telefonische verbinding).
--

Met de ouders wordt vervolgens afgesproken of hun zoon of dochter zelfstandig naar huis of school kan, of de ouders hun kind komen ophalen of dat de politieagent de minderjarige thuisbrengt. Als het reprimandegesprek niet direct kan plaatsvinden, wordt met de minderjarige en ouders afgesproken waar en wanneer het gesprek dan wel plaatsvindt, idealiter binnen 48 uur. De hOvJ bepaalt wie het reprimandegesprek gaat voeren, de politieagenten die het incident hebben afgehandeld of de jeugdagent, en er wordt een datum, tijdstip en locatie afgesproken, op het politiebureau, bij de minderjarige en zijn ouders thuis of elders waarbij rekening moet worden gehouden met de schooltijden. De reprimande kan ook op het bureau worden gegeven door de Operationeel coördinator (OPCO) of de senior Jeugd. Omdat die rollen per basisteam verschillend zijn ingevuld, is het aan het basisteam overgelaten om te bezien wat het beste en meest effectieve is.

Diverse sleutelinformanten wijzen erop dat voor een reprimandegesprek met betrokkenheid van de ouders is gekozen omdat ouders een belangrijke rol hebben in de opvoeding. Het betrekken van de ouders is bedoeld als pedagogische reactie, om met elkaar de zorgen te delen over het strafbare feit. Het is belangrijk dat ouders weten dat hun kind, dat onder hun zorg valt, met de politie in aanraking is gekomen en dat zij daar de verantwoordelijkheid voor nemen. Het is een belangrijke pijler in de pilot dat de ouders in positie worden gezet, om ze

De beoogde doelen, doelgroep en opzet van de nieuwe werkwijze

zelf hun kind te laten aanspreken. Het zou het meest effectief zijn als een politieagent in uniform de minderjarige aan de ouders overdraagt met een indringende waarschuwing voor het vervolg, en de ouders dan met de minderjarige in gesprek gaan. Vanwege het effect zou het gesprek volgens de sleutelinformanten snel moeten volgen op de overtreding. Dat zou nog wel de volgende dag kunnen plaatsvinden, maar als er langer mee zou worden gewacht, zou het veel minder effect hebben. Vanuit de politie wordt opgemerkt dat hier een beroep wordt gedaan op de professionaliteit van de politieagent ter plaatse die de ouders moet bellen om ze te informeren en de inschatting te maken of het beter is om dat gesprek bij de ouders thuis te voeren om zo tevens een beeld te krijgen van de opvoedingssituatie. Als dat niet meteen lukt, kan er ook een afspraak worden gemaakt voor de volgende dag zodat dat gesprek alsnog bij de ouders thuis kan worden gevoerd.

2.4.5 Inhoud van het reprimandegesprek

Hiervoor werd al opgemerkt dat de werkwijze niet gepaard gaat met vragen over het strafbare feit, maar daarvoor in de plaats moet er wel een inhoudsvol reprimandegesprek worden gevoerd. In de *Notitie* wordt melding gemaakt van de *Leidraad reprimandegesprek* die is opgenomen achter de *Handreiking* om “voldoende het pedagogisch effect dat beoogd wordt te stimuleren en te borgen”. Volgens de leidraad moet worden besproken dat het gesprek geen verhoor is en geen strafrechtelijk doel heeft, maar een pedagogisch doel. Het gaat om de vraag wat de minderjarige van de situatie kan leren zodat deze geen strafbare feiten meer pleegt die (grotere) gevolgen kunnen hebben. Verder moet met de minderjarige worden besproken wat hij heeft gedaan, hoe hij daartoe is gekomen en waarom en wat hij of zij daar nu van vindt. De politie moet ook de ‘leefgebieden uitvragen’, zoals dat in de praktijk wordt genoemd, dus vragen of de minderjarige naar school gaat, wat deze in zijn vrije tijd doet en hoe de thuissituatie is. Ook aan de ouders moet worden gevraagd wat ze ervan vinden, wat het met ze doet en hoe ze gaan reageren richting hun kind.

Vervolgens staat er een aanwijzing voor de politieagent die ziet op de inhoud van de reprimande zelf:

Leg de jongere uit waarom zijn gedrag afgekeurd wordt.

Leg uit wat de gevolgen zijn voor de winkelier of gedupeerde.

Vertel wat er gaat gebeuren als hij/zij opnieuw betrapt wordt op een delict (incl. ‘strafblad’).

Vertel dat de minderjarige in het politiesysteem geregistreerd staat.

Volgens de sleutelinformanten is er bij de vormgeving van de pilot veel gesproken over een pedagogische invulling en uitvoering van het reprimandegesprek. Die moet bestaan uit het bespreken van de gedraging van de minderjarige en een waarschuwing om dit gedrag niet nog eens te vertonen. Voor het bereiken van het pedagogische effect zou het belangrijk zijn een grens aan te geven alsmede de minderjarige ervan te doordringen dat een andere, meer ingrijpende reactie mogelijk was geweest en dit dus een tweede kans is. Ook het betrekken van de ouders zou bijdragen aan het pedagogische gehalte van de reactie.

2.4.6 Bereidheid tot schadevergoeding

Volgens de *Handreiking* moet, als er schade is ontstaan aan het gestolen of vernielde goed, aan de minderjarige worden gevraagd of deze bereid is de schade te vergoeden. Daarbij zal

De beoogde doelen, doelgroep en opzet van de nieuwe werkwijze

het naar verwachting om een luttel bedrag gaan omdat er anders geen sprake zou zijn van een reprimande. De schadevergoeding dient onderling geregeld te worden. De politie kan hierin bemiddelen, maar kan dit niet 'afdwingen' en speelt in de verdere afhandeling geen rol. De politie moet tijdens het reprimandegesprek met de minderjarige en ouders bespreken dat het gestolen goed wordt teruggegeven aan de winkelier en eventuele schade aan het goed wordt vergoed. De schadevergoeding maakt geen deel uit van de pilot omdat er geen inhoudelijk verhoor wordt afgenomen. De partijen moeten dit onderling regelen en als duidelijk blijkt dat een minderjarige weigert te betalen, zou dit nog wel onder het kopje 'recalcitrant' kunnen vallen wat een contra-indicatie is voor de reprimande.

De *Handreiking* meldt over de mogelijkheden van winkeliers om een winkelverbod uit te vaardigen of via een civiele vordering (ofwel 'winkelboete') de indirecte schade voor de administratieve kosten die met de afhandeling van een winkeldiefstal gepaard gaat te verhalen, dat dit wordt overgelaten aan de winkelier of ze hier gebruik van maken en de politie daar geen bemoeienis mee heeft. Wel wordt nog genoemd dat winkeliers voor de afhandeling van dit soort civiele winkelmaatregelen vaak gebruik maken van gespecialiseerde organisaties zoals SODA, Afrekenen met winkeldieven of Overlastregistratie Nederland.

2.5 Vooraf benoemde randvoorwaarden en verwachte neveneffecten

Nu de beoogde doelen, doelgroep en werkwijze zijn onderzocht, zal in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk nog worden gezien wat de vooraf benoemde randvoorwaarden waren en welke neveneffecten werden verwacht.

2.5.1 Vooraf benoemde randvoorwaarden

De belangrijkste vooraf benoemde randvoorwaarden zijn terug te vinden in de *Notitie*, te weten een onafhankelijke evaluatie en een goede en eenduidige registratie. Over de evaluatie is opgenomen dat om de pilot verder kwalitatief te ontwikkelen en de effecten die samenhangen met de reprimande goed in kaart te brengen, een gedegen onafhankelijke evaluatie zal worden uitgevoerd en dat de partijen, mede op basis van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek, nader zullen besluiten over de ontwikkelde werkwijze.

Een tweede randvoorwaarde die in de *Notitie* wordt genoemd is een goede en eenduidige registratie in BVH. Wat er in de mutatie over de reprimande moet worden vermeld, is opgenomen in de *Handreiking*. Daarin staat dat in BVH een mutatie moet worden gemaakt waarin de minderjarige als verdachte wordt ingevoerd en waar in de vrije tekst een aantal gegevens moet worden vermeld. Het gaat om een journaalachtige aantekening waarin staat wat er is gebeurd, hoe de persoonsgegevens zijn vastgesteld, waarom voor een reprimande is gekozen, wat het contact met ZSM heeft opgeleverd, wanneer en door wie het reprimandegesprek is gevoerd, wanneer er contact is geweest met de ouders en wat daarmee is afgesproken. Ook moet er een kort verslag van het reprimandegesprek worden opgenomen met de afspraken. Door de minderjarige in BVH als verdachte van een misdrijf te registreren, wordt bereikt dat deze een volgende keer niet meer als *first offender* wordt aangemerkt.

Alle partijen benoemen een goede registratie als belangrijke randvoorwaarde. Het OM zegt alleen met de pilot te hebben kunnen instemmen op voorwaarde dat de registratie op orde zou zijn. Er zouden in de praktijk nog geregeld minderjarigen met een waarschuwing naar huis worden gestuurd zonder dat te registreren. Halt vindt het belangrijk dat voor iedereen

De beoogde doelen, doelgroep en opzet van de nieuwe werkwijze

duidelijk is hoe vaak de reprimande is toegepast, voor welke feiten en of is voldaan aan de kwalitatieve eisen zoals het betrekken van de ouders. Het MJenV ziet het als belangrijk instrument om op basis daarvan data te verzamelen in het kader van de pilot en om te weten of een jongere eerder in beeld is geweest. Het zou nu wel gebeuren dat minderjarigen 'ineens uit het niets', zonder dat er een voorgeschiedenis bekend is, zware strafbare feiten plegen. Vanuit de politie wordt opgemerkt dat het goed is dat de politie zich verantwoordt en laat zien wat er is gebeurd, ook al betekent dat dat de politieagenten op straat nu meer moeten registreren dan wanneer ze een minderjarige aanhouden en overbrengen naar het politiebureau. In het laatste geval wordt die taak namelijk overgenomen door de recherche die de processen-verbaal opmaakt.

Uit de interviews kwam tevens naar voren dat het OM naast deze evaluatie ook een monitor *on the job* wenste door de coördinerend jeugdofficieren van justitie die verantwoordelijk zijn voor het lokale beleid. Het OM wilde daarmee bereiken dat tussentijds wordt gecheckt hoe de reprimande wordt toegepast. Dit leidde tot de afspraak dat er elke zes tot acht weken regionale overleggen zouden worden gehouden tussen de politie, OM en Halt op regionaal niveau waar op basis van lokale informatie wordt gezien hoe de pilot verloopt.

2.5.2 Verwachte neveneffecten

Wat de vooraf verwachte neveneffecten waren, berust voornamelijk op de interviews met de sleutelinformanten van de betrokken partijen. De vraag welke neveneffecten, zowel positief als negatief, werden verwacht bij het opzetten van de pilot is heel divers beantwoord. Van diverse kanten wordt gewezen op de administratieve lastenverlichting en tijdbesparing, al wordt daarbij aangetekend dat er daarbij ook sprake zal zijn van een gedeeltelijke verschuiving van de lasten van de recherche naar de politieagenten die de incidentafhandeling op straat doen en meer moeten registreren. Een daarmee samenhangend en vanuit de politie benoemd en verwacht positief neveneffect is dat de registraties van reprimandes, wat een randvoorwaarde is, door hun eenduidigheid op de langere termijn gedeeltelijk geautomatiseerd kunnen worden.

Als derde mogelijk positief neveneffect wordt benoemd dat een politieagent bepaalde zorgsignalen kan opvangen als deze het reprimandegesprek bij de minderjarige thuis voert. Mogelijk zou de politieagent in het gesprek kunnen nagaan of de ouders zelf erkennen dat hun kind de grens is overgegaan en of ze inzien dat er problemen zijn. Sommige ouders zouden niet uit zichzelf hulp vragen. Indien blijkt dat die hulp wel nodig is, zou de wijkagent kunnen worden ingeschakeld die ze zou kunnen doorwijzen naar hulpverleningsinstanties zoals het Sociale Wijkteam.

Twee andere neveneffecten die meer als negatief worden gekwalificeerd zijn de mogelijk lagere instroom bij Halt aangezien de reprimande wordt toegepast voor feiten als vernieling en winkeldiefstal die ook door Halt kunnen worden afgedaan en dat de advocatuur minder snel met deze doelgroep in aanraking komt.

2.6 Samenvatting van de bevindingen

Beoogde doelstellingen

In dit hoofdstuk is allereerst onderzocht wat de beoogde doelstellingen zijn van de pilot. Hoewel de doelstellingen deels overlappen, kunnen er vier worden onderscheiden waarvan enkele meer processueel en andere meer inhoudelijk van aard zijn. Het eerste doel is het voorkomen van een nodeloos gejuridificeerd proces met insluiting op het politiebureau. Het komt voort uit de situatie die de aanleiding vormde tot het ontstaan van de pilot, te weten het in de praktijk ontwikkelde proces waarin minderjarigen onnodig lang op het politiebureau verbleven. Het tweede doel is het bieden van een helder kader voor een landelijk eenduidige werkwijze. De behoefte daaraan hangt nauw samen met het eerste doel omdat het voortkwam uit de vele verschillende initiatieven in het land die beoogden om dit proces met de insluiting op het politiebureau te voorkomen. De laatste twee meer inhoudelijke doelen zijn het bieden van een proportionele en pedagogische afhandeling buiten het strafrecht om en een passende, effectieve reactie ter voorkoming van recidive. Deze doelen zijn meer inhoudelijk van aard en hebben betrekking op de reprimande en het reprimandegesprek zelf.

Beoogde doelgroep

Ten tweede is onderzocht wat de beoogde doelgroep is van de pilot en welke criteria en contra-indicaties daarbij worden gehanteerd. De pilot is bedoeld voor verdachten van 12 tot 18 jaar die op heterdaad zijn aangehouden die *first offender* zijn en dus nog niet eerder in aanmerking zijn gekomen voor een reprimande, Halt-afdoening, OM-afdoening of een afdoening door de rechter. Ze moeten worden verdacht van een feit met een licht en eenvoudig karakter, met name eenvoudige winkeldiefstal van geringe waarde, vernieling waarbij er sprake is van geringe schade en gebruik maken van een ID-bewijs op naam van een ander of simpel gefalsificeerd ID-bewijs in de horeca. De toevoeging 'met name' moet de ruimte geven om ook andere feiten van een licht en eenvoudig karakter daaronder te brengen. Er zijn bewust geen schadebedragen genoemd omdat de context bepalend moet zijn. Contra-indicaties zijn gelegen in het gedrag van de minderjarige doordat hij zich recalcitrant opstelt, er sprake is van groepsdruk van buitenaf, er zorgen zijn over de minderjarige of zijn of haar opvoedsituatie en dat de minderjarige angst heeft voor de (fysieke) reactie van zijn of haar ouders. In geval van zorgen over de thuissituatie moet altijd een VT-melding worden gedaan. In geval van angst voor de reactie van de ouders, zou het eerste contact met de ouders op het bureau plaats moeten vinden.

Beoogde rolverdeling en werkwijze

In de derde plaats is onderzocht hoe de beoogde rolverdeling en werkwijze eruitzien. De rolverdeling ziet er zo uit dat de politieagent die ter plaatse de aanhouding overneemt en het bewijs en de informatie checkt. Deze neemt vervolgens telefonisch contact op met de dienstdoende hOvJ en bespreekt de uitkomsten van de check waarbij hij er melding van maakt als een minderjarige direct en ongevraagd zegt onschuldig te zijn. Vervolgens moet de hOvJ tijdens openingstijden van ZSM bij de politiefunctionaris aldaar checken of er nog relevante informatie is die een reprimande niet wenselijk maakt. Vervolgens spreekt de hOvJ telefonisch met de minderjarige in het kader van de voorgeleiding waarbij alleen procesvragen worden gesteld om de rechtmatigheid van de aanhouding te toetsen. Als de hOvJ daarna tot een reprimande besluit en dat aan de politieagent ter plaatse mededeelt, wordt de minderjarige aangehouden verdachte formeel heengezonden.

De beoogde doelen, doelgroep en opzet van de nieuwe werkwijze

De werkwijze met betrekking tot de reprimande zelf is dat de politieagent ter plaatse contact opneemt met de ouders, ze informeert en waar mogelijk direct het reprimandegesprek voert in hun telefonische aanwezigheid. Er worden tevens afspraken gemaakt over waar de minderjarige naartoe gaat en op welke wijze. Als het reprimandegesprek niet direct kan plaatsvinden, wordt met de minderjarige en ouders afgesproken waar en wanneer het gesprek dan wel plaatsvindt, idealiter binnen 48 uur. Tijdens het reprimandegesprek bespreekt de politieagent met de minderjarige dat het gesprek geen verhoor is en geen strafrechtelijk doel heeft, maar een pedagogisch doel, om van de situatie te leren zodat het niet nog eens gebeurt. Er is een *Leidraad* waarin staat welke onderwerpen wel besproken worden met zowel de minderjarige als de ouders, welk gesprek gevolgd wordt door de reprimande zelf waarin de minderjarige worden uitgelegd waarom zijn gedrag wordt afgekeurd, wat de gevolgen zijn voor de winkelier of gedupeerde, dat er een registratie komt in het politiesysteem en wat er gebeurt als deze opnieuw wordt betrapt op een delict. Er worden afspraken gemaakt over de vergoeding van de directe schade waarbij het uitvaardigen van een winkelverbod of vorderen van indirecte schade in de vorm van een winkelboete geen deel uitmaakt van de werkwijze.

Vooraf benoemde randvoorwaarden en verwachte neveneffecten

Tot slot zijn de vooraf benoemde (rand)voorwaarden en verwachte neveneffecten geïnterpreteerd. De eerste randvoorwaarde is dat de pilot gedegen en onafhankelijk wordt geëvalueerd en dat de partijen mede op basis van de uitkomsten daarvan nader zullen besluiten over het vervolg. De tweede randvoorwaarde is een goede en eenduidige registratie in BVH. De verwachte neveneffecten zijn wat minder duidelijk en heel divers. Daarbij wordt gedacht aan het meer systematisch registreren van de reprimandes, administratieve lastenverlichting en het opvangen van zorgsignalen tijdens het reprimandegesprek bij de minderjarige thuis. Tot slot worden als verwachte negatieve neveneffecten genoemd dat er een lagere instroom is bij Halt en dat de advocatuur minder snel met deze doelgroep in aanraking komt.

3 Het doelbereik van de nieuwe werkwijze: landelijke cijfers

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk maakt samen met hoofdstuk 4 deel uit van de procesevaluatie. Daarbij heeft hoofdstuk 3 als doel om op basis van landelijke cijfers een algemeen en representatief landelijk beeld te geven van het doelbereik, de aantallen en aard van de uitgedeelde reprimandes en van de vergelijkbare zaken waarin geen reprimande is opgelegd. Ter verdieping en duiding van de in dit hoofdstuk gepresenteerde landelijke cijfers worden in het hierop volgende hoofdstuk 4 een meer kwalitatieve analyse verricht op een steekproef van mutaties uit de drie Politie-Eenheden Midden-Nederland, Rotterdam en Zeeland-West-Brabant, naar de uitvoering van de nieuwe werkwijze. De informatie die in hoofdstuk 3 en 4 wordt gebruikt komt grotendeels voort uit de informatie die door agenten in BVH wordt geregistreerd.

In paragraaf 3.2 zal worden stilgestaan bij de wijze waarop het gebruikte databestand tot stand is gekomen. Het doelbereik, de omvang en aard van de met de pilot bereikte groep minderjarigen wordt in dit hoofdstuk in beeld gebracht door middel van een cijfermatige analyse van de registraties van de reprimande door de politie in BVH (paragraaf 3.3). Die analyse geeft inzicht in het landelijk aantal minderjarigen dat een reprimande opgelegd heeft gekregen en hun persoonlijke kenmerken, het strafbare feit waarvoor de reprimande is opgelegd en de manier waarop de afhandeling van de reprimande vorm heeft gekregen. Vervolgens worden in paragraaf 3.4 de aard van de reprimandezaken (i.e. strafbaar feit en kenmerken van de minderjarigen) vergeleken met zaken die volgens de pilot in aanmerking zouden kunnen komen voor de reprimande, maar die op een andere wijze zijn afgehandeld. In paragraaf 3.5 is vergeleken hoe de wijze van afhandeling - reprimande versus andere afhandeling – samenhangt met kenmerken van het afhandelingsproces, zoals het al dan niet aanhouden van de minderjarige, de duur tussen de aanhouding en heenzending en het contact met de ouders. De informatie over de duur tussen aanhouden en heenzending geeft inzicht in de mate waarin een van de doelen van de Pilot Reprimande wordt bereikt, namelijk het terugdringen van onnodig oponthoud op het politiebureau onder minderjarige verdachten van lichte strafbare feiten.

3.2 Het tot stand komen van de registraties en het databestand

3.2.1 De registratie door de agenten

In paragraaf 2.4 is de beoogde werkwijze beschreven bij het geven van een reprimande en in paragraaf 2.5.1 is aangegeven welke afspraken er zijn over de registratie van reprimandezaken. De mutaties in reprimandezaken zouden in ieder geval informatie moeten bevatten over wat er is gebeurd, hoe de persoonsgegevens zijn vastgesteld, waarom voor een reprimande is gekozen, wat het contact met ZSM heeft opgeleverd, wanneer en door wie het reprimandegesprek is gevoerd, wanneer er contact is geweest met de ouders en wat met hen is afgesproken. Ook moet er een kort verslag van het reprimandegesprek worden opgenomen met de afspraken. In paragraaf 4.3 worden op basis van de bestudering van de mutaties in de drie eenheden verschillende voorbeholden beschreven bij deze mutatieteksten. Er blijkt dat de beschrijvingen in de mutatieteksten niet altijd compleet zijn. Er is dan bijvoorbeeld geen reprimandegesprek beschreven terwijl er in werkelijkheid wel een gesprek geweest is. Ook

blijken incidenten soms ten onrechte als reprimande te worden weggeschreven omdat daarvoor geen passende type afhandeling in het systeem bestond. Uit de mutatietekst wordt dan duidelijk dat er in werkelijkheid geen reprimande gegeven is.

3.2.2 Het landelijk databestand

In hoofdstuk 1 is beschreven dat voor de analyses in dit hoofdstuk data zijn verkregen via het Bureau Management Informatie van de Directie Strategie en Innovatie van de Nationale Politie. Er is vanuit de registratiesystemen BVH en BOSZ van de politie een bestand opgeleverd met daarin alle tussen 1 oktober 2020 en 30 november 2021 in BVH geregistreerde persoon-incidentregistraties voor verdachten tot 18 jaar (inclusief 12-minners).

Het totaal aantal geregistreerde persoon-incidentregistraties in het bestand is 27.160. Sommige personen waren bij verschillende incidenten betrokken in de onderzochte periode en komen dus vaker in de data voor. Het aantal reprimandes dat in het kader van de Pilot Reprimande in de periode van 1 oktober 2020 tot en met 30 november 2021 aan minderjarigen is gegeven, is 3.964 (een kleine 15% van alle persoon-incidentregistraties).¹⁶ In de paragraaf 3.3 worden eerst de kenmerken en toepassing van de reprimandes besproken. Daarna wordt in paragraaf 3.4 nagegaan welke andere afdoeningen er hebben plaatsgevonden bij zaken die een vergelijkbare aard hebben als de reprimandezaken.

Het geanalyseerde databestand, bevat zowel informatie uit geautomatiseerde velden in BVH en BOSZ, als informatie die op basis van ‘tekst zoeken’ uit de mutatieteksten is gehaald. De informatie uit de automatische velden betreft: de politie-eenheid, geslacht, leeftijd, pleegdatum, omschrijving van het strafbare feit en maatschappelijke kwalificatie van het strafbare feit, of er een aanhouding gerapporteerd staat in het systeem, of er een reprimande (jeugd) is gegeven, overige afhandelingen, afdoening OM, duur van aanhouding tot heenzending, betrokkenheid ZSM, of er bij het incident voor de persoon een zorgmelding is gedaan en of er eerdere strafbare feiten bekend zijn. Informatie die via ‘tekst zoeken’ is verzameld, betreft of er in de mutatie een melding is gedaan van een reprimandegesprek, een gesprek met de ouder, de locatie van het gesprek, een schadevergoeding of een civiele vordering. Deze informatie is zoals hierboven aangegeven hoogstwaarschijnlijk onvolledig, het is mogelijk dat er wel sprake was van één van de kenmerken, maar dat hierover niet gerapporteerd is in de mutatie of niet in de exacte termen die gebruikt zijn bij het tekst zoeken. In bijlage IV is een uitgebreidere toelichting op de kenmerken opgenomen.

3.3 Doelbereik, aantal en aard van de reprimandezaken

In deze paragraaf wordt beschreven hoeveel minderjarigen vanaf het begin van de pilot (per 1 oktober 2020) tot eind november 2021 een reprimande hebben gekregen en worden kenmerken van de minderjarigen, de gepleegde strafbare feiten en het verloop van de afhandeling beschreven voor zover deze uit de landelijke registraties van de politie konden worden verkregen.

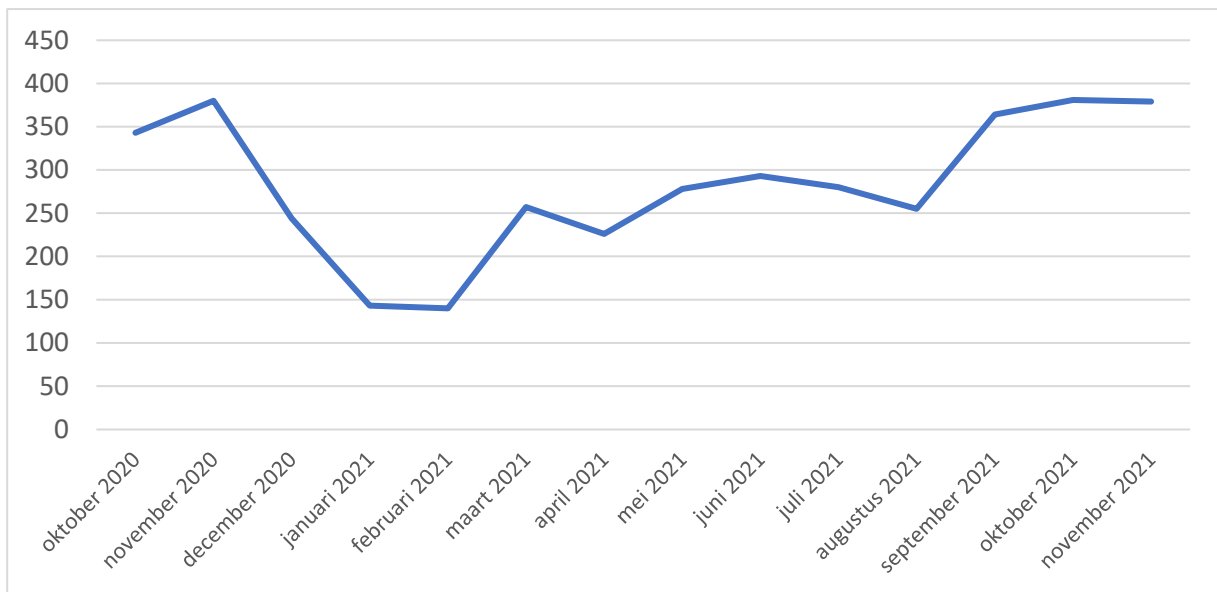
¹⁶ In dit hoofdstuk wordt de term ‘zaken’ gebruikt om de technische term persoon-incident registraties te vermijden.

Het doelbereik van de nieuwe werkwijze: landelijke cijfers

3.3.1 Aantal reprimandes en ontwikkelingen over de tijd

Voor een eerste algemeen beeld presenteert figuur 3.1 de ontwikkeling van het totaal aantal gegeven reprimandes over de onderzochte periode van oktober 2020 tot en met november 2021. Uit deze grafiek wordt duidelijk dat er aan het begin en het einde van de onderzochte periode ongeveer evenveel reprimandes werden gegeven. Daartussen wordt een sterke daling van november 2020 tot januari 2021 zichtbaar, hetgeen verklaard kan worden door de lockdown maatregelen die toen van kracht waren.¹⁷ Vanaf februari 2021 is er weer een stijging zichtbaar.

Figuur 3.1 Aantal reprimandes naar pleegdatum per maand oktober 2020 t/m november 2021



Figuren 3.2a en 3.2b geven de trends weer in de verschillende eenheden. Figuur 3.2a laat daarbij de absolute aantallen volgens de landelijke werkwijze gegeven reprimandes zien, terwijl figuur 3.2b de gegeven reprimandes laat zien als aandeel (proportie) van het totaal aantal persoon-incident registraties in de betreffende maand en politie-eenheid. Dit laatste figuur houdt dus rekening met verschillen tussen de eenheden in het totaal aantal mutaties die over zaken met minderjarige verdachten gaan. In eenheden waar door externe factoren zoals de bevolkingsomvang en opbouw en gelegheidsstructuren meer incidenten met minderjarigen zijn, zullen immers ook waarschijnlijk meer reprimandes gegeven worden. Daarmee wordt op deze manier rekening gehouden.

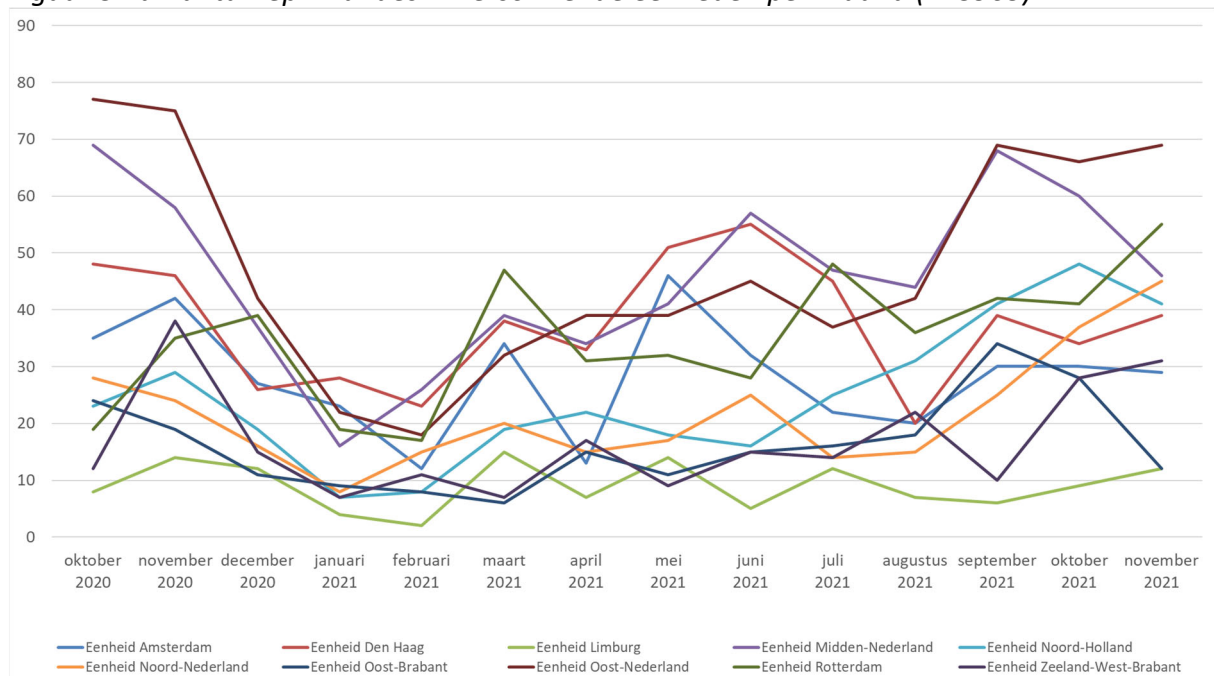
Het totaalbeeld uit figuur 3.1 met de dalende trend tussen november 2020 en januari 2021 en vanaf februari 2021 een stijging, komt in alle politie-eenheden globaal terug. Uit deze figuren blijkt bovendien dat in de Eenheid Midden-Nederland in vrijwel de gehele periode (absoluut en relatief) de meeste reprimandes werden gegeven. Ook in de Eenheid Oost-Nederland worden relatief veel reprimandes gegeven. De Eenheid Rotterdam heeft een laag aantal reprimandes in het begin van de periode maar startte ook pas in december met de pilot. De Eenheid Rotterdam laat vervolgens een gestage groei zien en eindigt in het midden als het om

¹⁷ Onder andere de sluiting van horeca en niet essentiële winkels en online onderwijs voor scholieren.

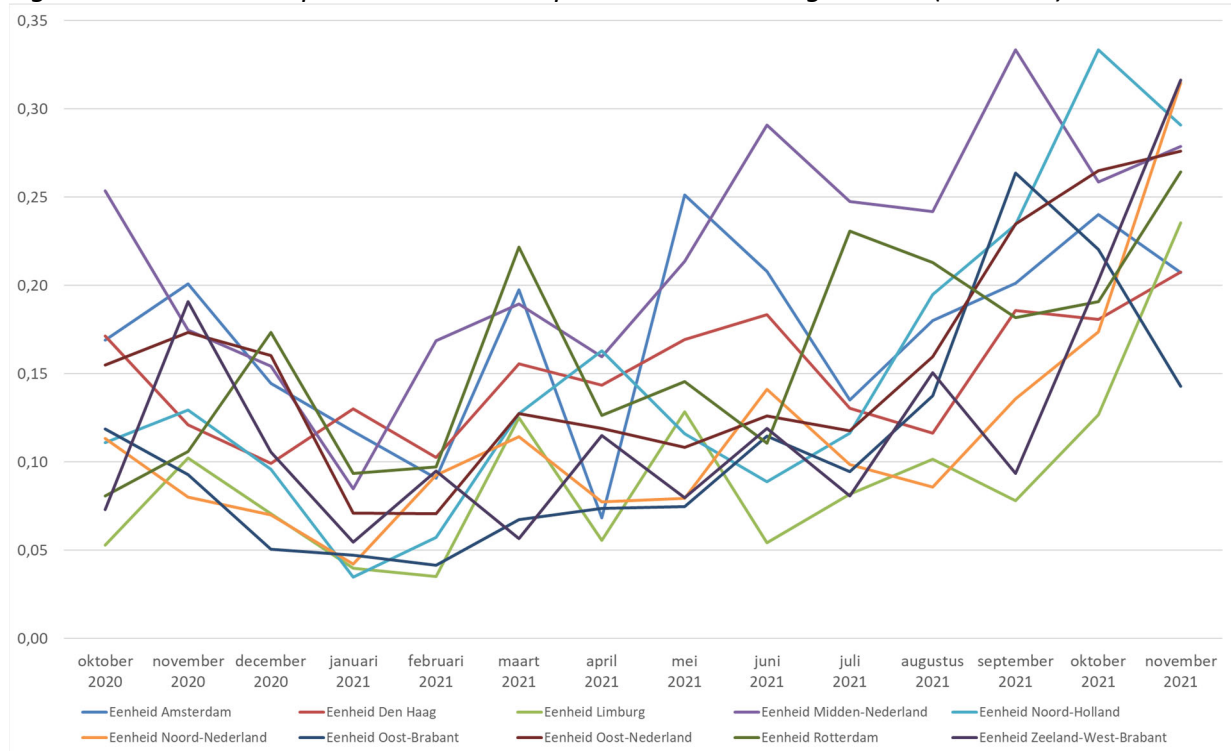
Het doelbereik van de nieuwe werkwijze: landelijke cijfers

het aandeel mutaties met reprimandes gaat. In absolute zin worden in de politie-eenheden Rotterdam samen met Oost-Nederland aan het einde van de periode de meeste reprimandes toegepast. In de politie-eenheden Noord-Holland en Noord-Nederland (die ook in december startte met de pilot) werden in de eerste acht maanden van de pilot relatief weinig reprimandes gegeven maar van juni t/m oktober 2021 is in deze eenheden een groei van het aantal gegeven reprimandes zichtbaar waardoor zij aan het einde van de periode bij de vijf eenheden behoren met de meeste reprimandes. Het aandeel van het totaal aantal mutaties waarin een reprimande is gegeven is in deze eenheden aan het eind van de periode zelfs de hoogste van alle eenheden. De politie-eenheden Amsterdam en Den Haag laten een grillig beeld zien maar bevinden zich over het algemeen in de middenmoot. In de politie-eenheden Limburg, Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant worden over delen in vrijwel de gehele periode de minste reprimandes toegepast. Enige uitzondering hierop is een opvallende stijging in Zeeland-West-Brabant in figuur 3.2b aan het einde van de periode.

Figuur 3.2a Aantal reprimandes in verschillende eenheden per maand (n=3963)



Figuur 3.2b Aandeel reprimandes van alle persoon-incident registraties (n=27157)



3.3.2 Aantal reprimandes naar type strafbaar feit

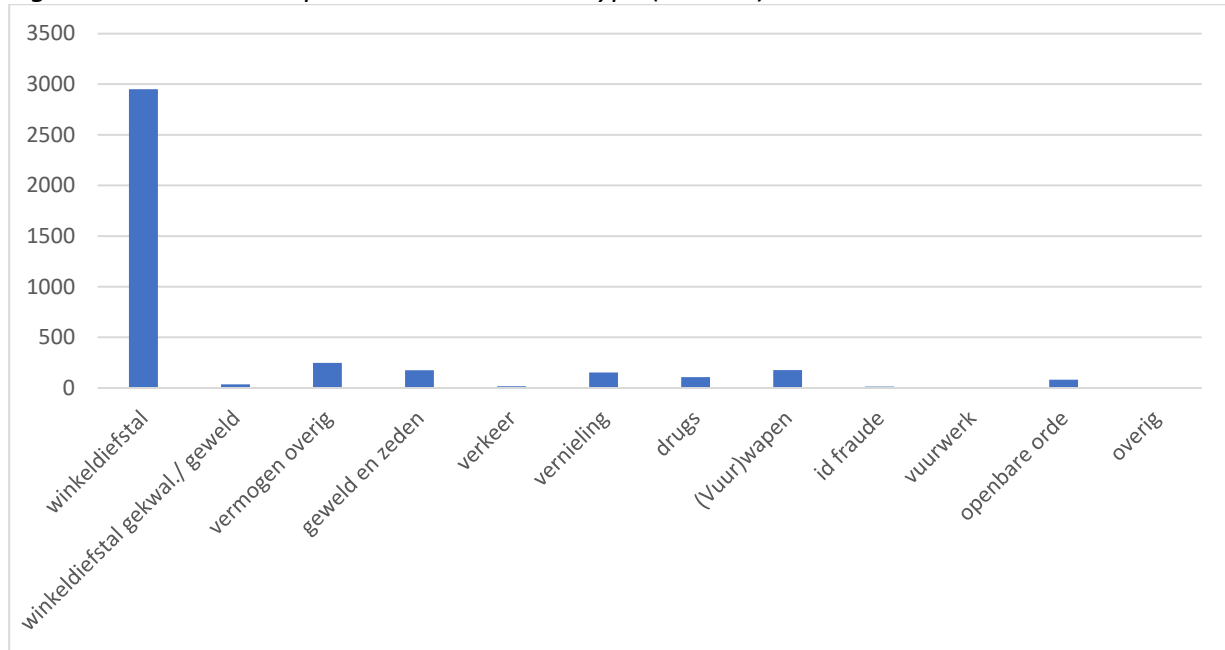
Figuur 3.3 geeft aan voor welke strafbare feiten de reprimandes zijn gegeven. Hierbij zijn de categorieën uit de aangeleverde omschrijvingen van de strafbare feiten samengevat aan de hand van de *CBS-standaardkwalificatie misdrijven* tot een overzichtelijk aantal categorieën.¹⁸ Voor vermogensdelicten is een extra specificatie aangebracht om eenvoudige winkeldiefstal te kunnen onderscheiden. In bijlage V is de volledige tabel met alle maatschappelijke kwalificaties weergegeven. Figuur 3.3 laat zien dat het overgrote deel van de reprimandes (74%, n=2.950) eenvoudige winkeldiefstallen betreft. Een klein aantal strafbare feiten betreft gekwalificeerde winkeldiefstal of winkeldiefstal met geweld (n=36). Dit kan een invoerfout betreffen of er kan sprake zijn geweest van verzet bij de aanhouding, maar dat is op basis van deze data niet duidelijk. De strafbare feiten die na eenvoudige winkeldiefstal het meest voorkomen zijn overige vermogensdelicten (n=248), geweld en zeden (n=175), vernieling (n=152),¹⁹ en wapenbezit (n=177).²⁰ Er zijn vrijwel geen reprimandes gegeven voor ID-fraude (n=14) omdat dit aantal over de gehele periode gaat, kan dit niet verklaard worden door de sluiting van de horeca als gevolg van de coronamaatregelen. Die waren immers niet het gehele jaar van kracht. Voor vuurwerk is één reprimande gegeven.

¹⁸ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/misdrijven/standaardclassificatie-misdrijven--politie---2010>

¹⁹ Dit betreft vooral vernieling overige objecten n=112 en vernieling aan auto n=36.

²⁰ Helaas kunnen we in deze data niet nagaan wat er bij de strafbare feiten in de categorieën geweld en zeden en wapenbezit precies aan de hand was. Mogelijk gaat het om zeer lichte feiten zoals het hebben van een naaktfoto op een telefoon waardoor te begrijpen is dat een reprimande is gegeven. Wel weten we dat het wapenbezit 12x een vuurwapen betreft maar dit kan mogelijk om een betrokkene en niet hoofddader gaan.

Figuur 3.3 Aantallen reprimandes naar delicttype (n=3964)

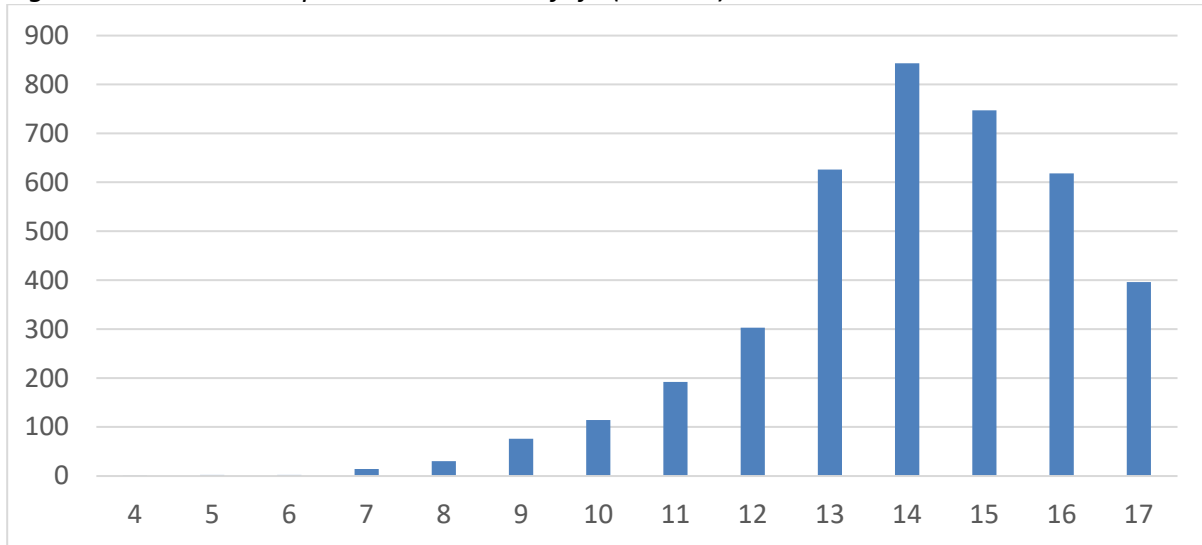


3.3.3 Aantal reprimandes naar geslacht, leeftijd en delict verleden

Van de 3964 gegeven reprimandes ging 66% (n=2617) naar een jongen en 34% (n=1347) naar een meisje. In enkele politie-eenheden wijkt deze verhouding iets af van het landelijk beeld. In de politie-eenheden Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant is het aandeel jongens met 73% wat hoger en in de Eenheden Midden-Nederland, Noord-Holland en Amsterdam is het aandeel jongens met 61-63% wat lager. De leeftijdsverdeling van de reprimandes is afgebeeld in figuur 3.4. Hieruit blijkt dat de meeste reprimandes zijn gegeven aan minderjarigen in de leeftijd van 13 tot en met 16 jaar. In totaal gaat 71% van de reprimandes naar minderjarigen in deze leeftijdsgroep. Van alle reprimandes blijken er 431 (ruim 10%) te zijn gegeven aan minderjarigen jonger dan 12. Bij 65% van de reprimandes aan deze 12-minners was er sprake van een in groepsverband gepleegd feit. De 12-minners die in de verdiepende analyse in hoofdstuk 4 naar voren zullen komen, waren altijd samen met minderjarigen die wel tot de doelgroep behoorden. In de landelijke data die hier worden besproken, blijken echter ook 153 reprimandes te zijn gegeven aan 12-minners (35% van alle reprimandes aan deze leeftijdsgroep) voor wie geen medeplegers in het systeem staan (met afhandeling reprimande of een andere afhandeling). Deze kinderen hebben dus alleen gepleegd, of met meerderjarige medeplegers²¹ of met medeplegers die uit handen van de politie zijn gebleven.

²¹ De steekproef omvat alleen minderjarigen, dus er kon niet worden gecontroleerd of er meerderjarigen bij hetzelfde incident betrokken waren.

Figuur 3.4 Aantallen reprimandes naar leeftijd (n=3964)



Van alle reprimandes gaat 85% naar een minderjarige die voor het eerst als verdachte is geregistreerd ofwel een *first offender*. Bij 15% van de reprimandes (n=609) is er een datum van een eerder strafbaar feit bekend en betreft het dus geen *first offender*. De duur sinds de registratie van het voorgaande strafbare feit is bij ongeveer de helft (51%) van deze 609 reprimandezaken minder dan een half jaar. Bij ruim een derde (35%) is dat tussen een half en twee jaar en bij 14% meer dan twee jaar. Dit is een opvallende bevinding omdat de reprimande uitdrukkelijk bedoeld is voor *first offenders*. Bijna de helft (44%) van deze reprimandes aan recidivisten betreft 16- en 17-jarigen (n=269).²²

3.3.4 Verschillen tussen de politie-eenheden in de toepassing van de reprimande

In deze paragraaf is de informatie weergegeven over de toepassing van de reprimande in de verschillende politie-eenheden. Zoals aangegeven is een deel van deze informatie afkomstig uit aparte velden die in BVH moesten worden ingevuld of aangevinkt terwijl andere informatie via 'tekst zoeken' uit de mutatieteksten is gehaald. Bij de variabelen waar met 'tekst zoeken' is gewerkt, is het waarschijnlijk dat maar een deel van de werkelijk gebeurde activiteiten wordt beschreven. Dit betreft de informatie over het reprimandegesprek (wel/niet plaatsgevonden, met/zonder ouders, locatie van het gesprek) en over de schadevergoeding en de civiele vordering of winkelboete. Daarmee moet rekening gehouden worden bij de interpretatie van de gegevens. De verschillen tussen de politie-eenheden zijn getoetst op significantie middels een Chi-kwadraat toets.²³ De toets geeft aan dat de verschillen in alle gevallen significant zijn met uitzondering van het aandeel reprimandes waarbij een gesprek met de ouders is geweest.

Aanhoudingen en duur tussen aanhouding en heenzending bij gegeven reprimandes

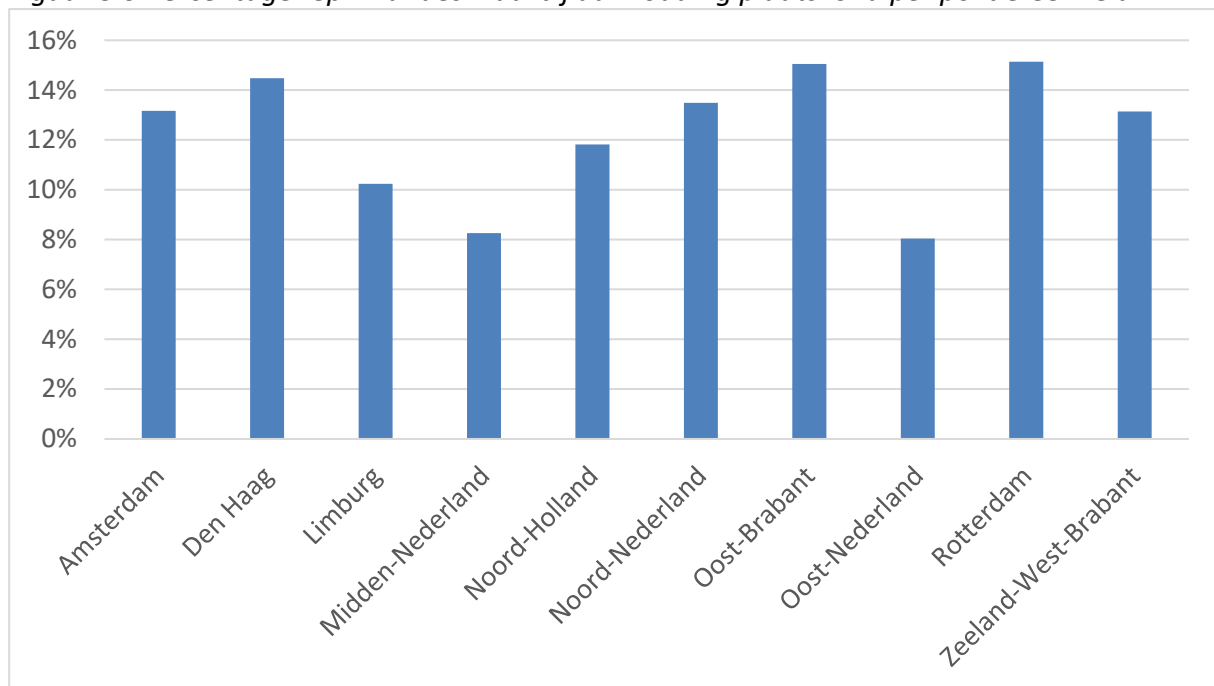
Uit figuur 3.5 blijkt dat er bij 8-15% van de reprimandes een aanhouding geregistreerd staat in BVH (landelijk gemiddelde is 12%). Een registratie van een aanhouding zou betekenen dat er een PV van aanhouding is opgemaakt, hetgeen bij reprimandezaken volgens de *Handreiking*

²² Mogelijk komt een deel hiervan doordat eerdere strafbare feiten nog niet als zodanig in het politiesysteem geregistreerd staan. Dit zou verder onderzocht moeten worden.

²³ Dit is een statistische toets die aangeeft of de bestudeerde verschillen significant zijn, wat inhoudt dat het voldoende zeker is dat de gevonden verschillen in de steekproef niet op toeval berusten.

niet zou moeten gebeuren. Een andere vraag is in welk aandeel van de reprimandezaken de burgeraanhouding is overgenomen maar er vervolgens geen PV van aanhouding is opgemaakt omdat er een reprimande is gegeven. Om daarachter te komen, worden de mutatieteksten zelf onderzocht. Daarover wordt in hoofdstuk 4 verslag gedaan. Wat hier geconcludeerd kan worden, is dat er nog een aanzienlijk deel van de reprimandezaken is waar toch een PV van aanhouding lijkt te zijn opgemaakt. Uit figuur 3.5 blijkt bovendien dat er hierin duidelijke verschillen zijn tussen de politie-eenheden. In de Politie-Eenheden Oost-Nederland en Midden-Nederland zijn de minste aanhoudingen geregistreerd, in de Politie-Eenheden Den Haag, Oost-Brabant en Rotterdam zijn de meeste aanhoudingen geregistreerd.

Figuur 3.5 Percentage reprimandes waarbij aanhouding plaatsvond per politie-eenheid



Van de totaal 469 minderjarigen die een reprimande kregen en volgens de registratie daarbij waren aangehouden zijn er 139 direct heengezonden (30%).²⁴ Voor 242 minderjarigen (52%) was de duur tussen aanhouding en heenzending korter dan 5 uur en voor 88 minderjarigen (19% van de totaal 469 voor wie een aanhouding stond geregistreerd) was de tijd tussen aanhouding en heenzending meer dan vijf uur. Bij 58 deze zaken waarin de minderjarige dus waarschijnlijk een lange tijd op het politiebureau verbleef, betrof het strafbare feit een winkeldiefstal, bij 11 vermogen overig, bij 8 geweld en zeden, bij 7 bezit van een (vuur)wapen, bij 3 vernieling en bij 1 een openbare orde feit.

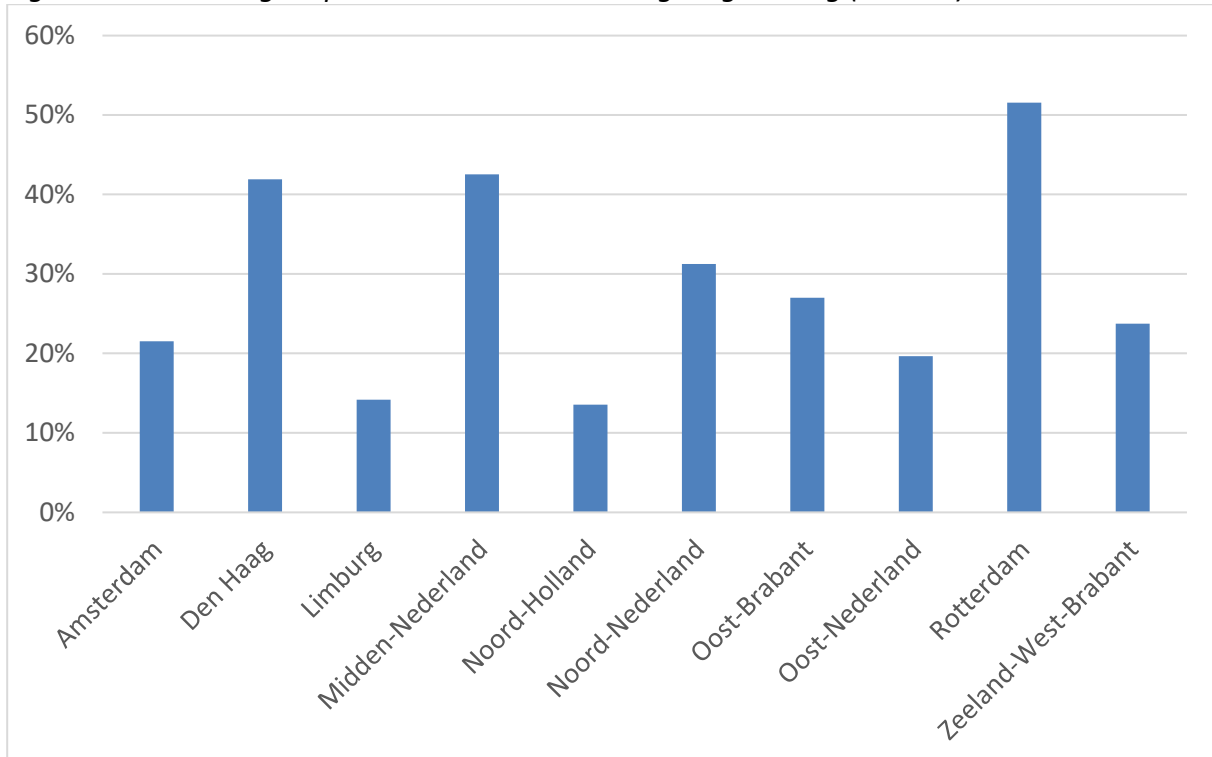
Meldingen bij VT

Landelijk is het gemiddelde percentage reprimandes waarbij geregistreerd staat dat een melding bij VT is gedaan 31%. De verschillen tussen de politie-eenheden zijn aanzienlijk (14-52%, zie figuur 3.6). De Eenheid Rotterdam scoort hier duidelijk het hoogst (52%) terwijl Noord-Holland en Limburg (14%) het laagst scoren. In paragraaf 3.3.1 en 3.4.6 wordt duidelijk waar het hoge percentage in de Eenheid Rotterdam vandaan komt.

²⁴ Ook de 3494 minderjarigen voor wie geen aanhouding geregistreerd staat, zijn direct heengezonden.

Het doelbereik van de nieuwe werkwijze: landelijke cijfers

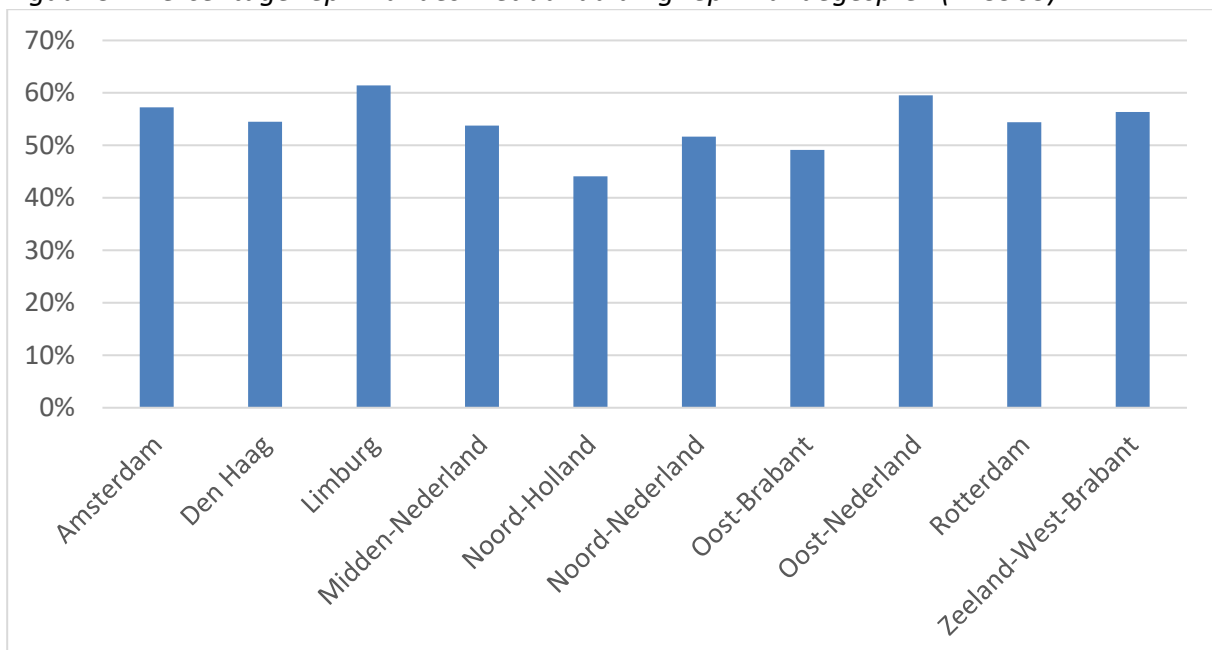
Figuur 3.6 Percentage reprimandes met aanduiding zorgmelding (n=3963)



Het reprimandegesprek

In de mutatieteksten is (zie figuur 3.7) bij 39-56% van de reprimandes teruggevonden dat er daadwerkelijk een reprimandegesprek heeft plaatsgevonden (landelijk gemiddelde 54%). Er zijn ook hier verschillen tussen de politie-eenheden, al zijn die minder groot. Ditmaal hebben de Politie-Eenheden Noord-Holland (44%) en Oost-Brabant (49%) de laagste percentages en Limburg (61%) en Oost-Nederland (60%) de hoogste.

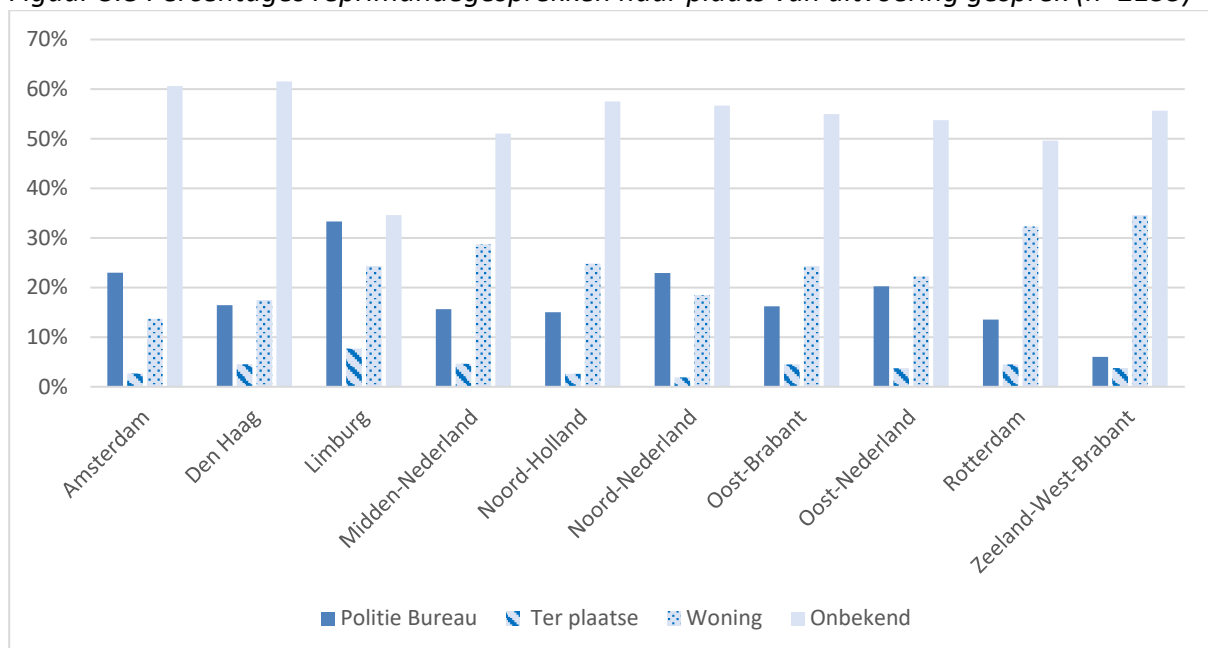
Figuur 3.7 Percentage reprimandes met aanduiding reprimandegesprek (n=3963)



Het doelbereik van de nieuwe werkwijze: landelijke cijfers

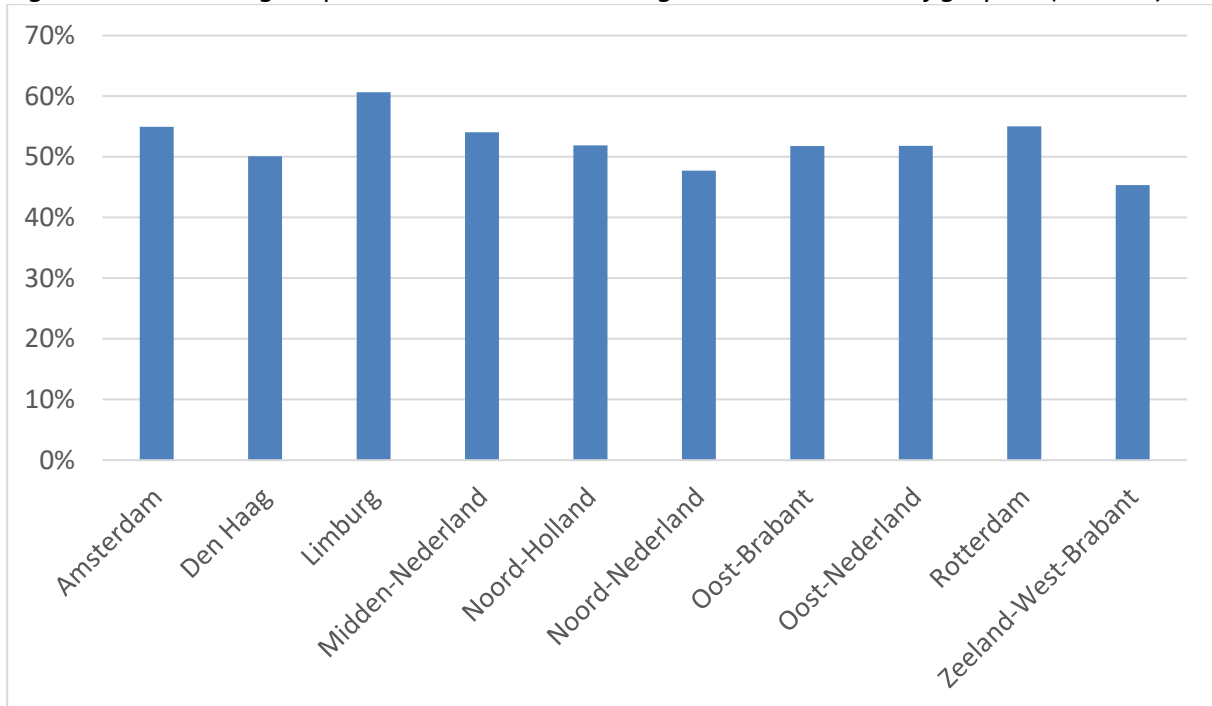
De plaats van het reprimandegesprek wordt in veel gevallen niet duidelijk uit de mutatieteksten (zie figuur 3.8). Dit zal ook blijken bij de bespreking van de mutaties in hoofdstuk 4 maar hier wordt duidelijk dat dit dus voor alle politie-eenheden geldt. Landelijk geldt dat voor 55% van de reprimandezaken waar is aangegeven dat er wel een gesprek is geweest, niet duidelijk is waar het gesprek heeft plaatsgevonden. Van de reprimandegesprekken waarbij dit wel duidelijk is, blijken in de meeste politie-eenheden de gesprekken het vaakst bij de ouders thuis te worden gevoerd. In de Politie-Eenheden Amsterdam (23%), Limburg (33%) en Noord-Nederland (23%) vinden de gesprekken het vaakst op het politiebureau plaats. Overigens is het zeer waarschijnlijk dat juist over gesprekken die 'ter plaatse' plaatsvinden geen specifieke vermelding in de mutatietekst wordt gedaan. De verwachting is dan ook dat bij een groot deel van de 'onbekend' categorie het gesprek ter plaatse was.

Figuur 3.8 Percentages reprimandegesprekken naar plaats van uitvoering gesprek (n=2155)



Bij 45-61% van de reprimandes (landelijk gemiddelde 52%) is er informatie gevonden dat er ook met de ouders is gesproken naar aanleiding van het incident waarvoor de reprimande is gegeven (figuur 3.9). Het wordt uit de informatie niet duidelijk of dat in de setting van een reprimandegesprek was. Er zijn hier geen significante verschillen tussen de politie-eenheden.

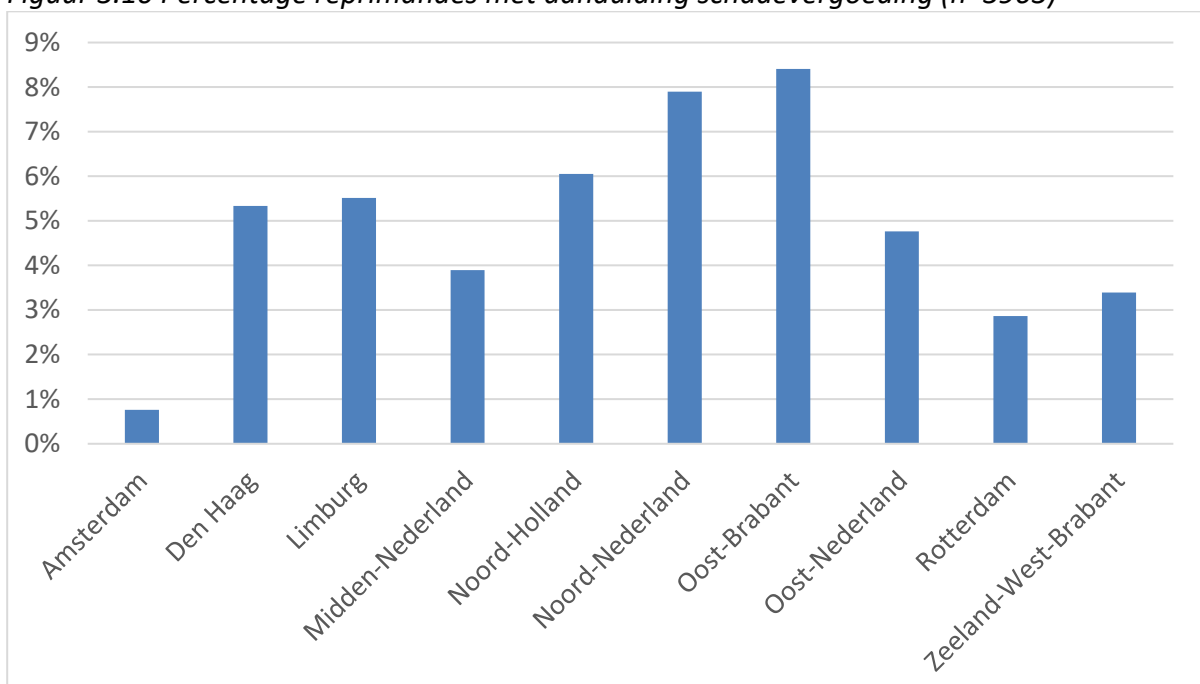
Figuur 3.9 Percentage reprimandes met aanduiding ouder betrokken bij gesprek (n=3963)



De civiele vordering door de winkelier

Tot slot wordt de mate waarin er melding wordt gedaan van schadevergoeding of een civiele vordering, ook wel aangeduid met SODA naar de organisatie die deze vorderingen uitvoert, in de mutatieteksten, besproken (figuren 3.10 en 3.11). Er blijkt dat maar in een heel klein deel van de reprimandes informatie over schadevergoedingen te vinden is (1-8%, met landelijk gemiddelde van 5%) waarbij de Eenheid Amsterdam een bijzonder laag percentage laat zien en Noord-Nederland en Oost-Brabant het hoogste percentage.

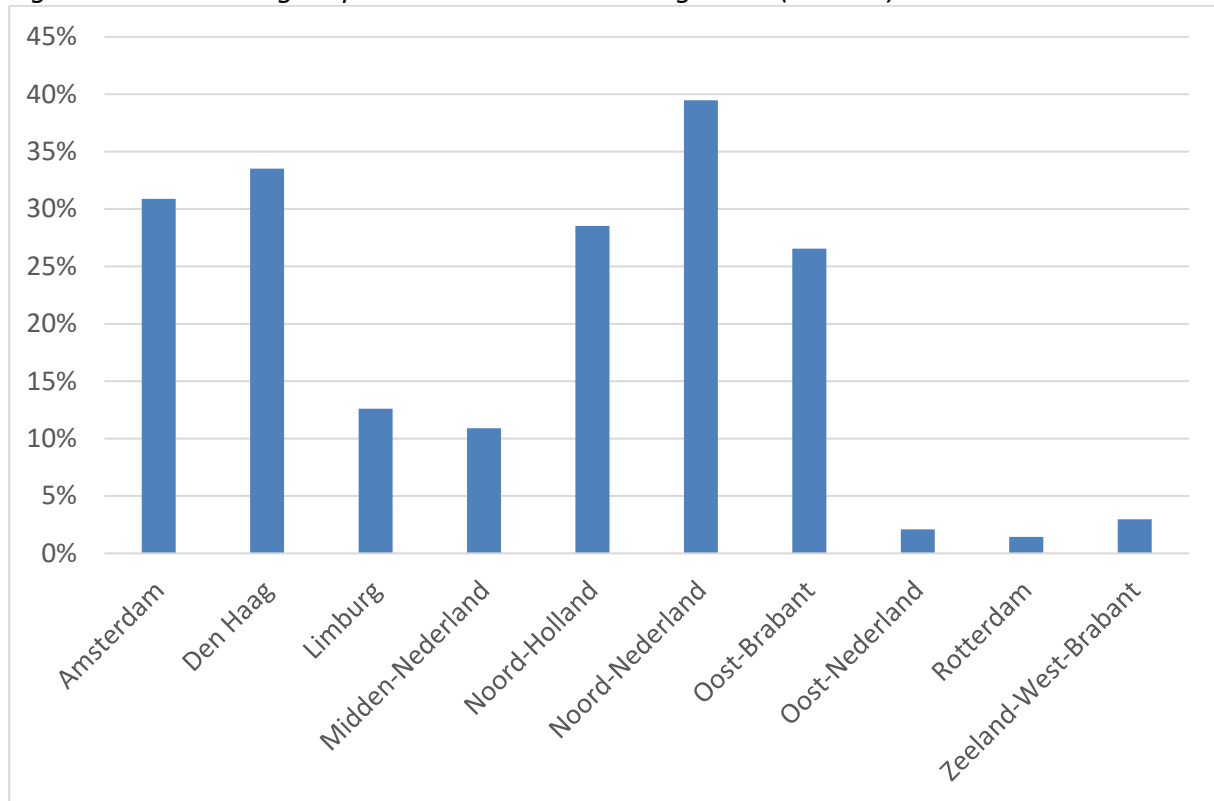
Figuur 3.10 Percentage reprimandes met aanduiding schadevergoeding (n=3963)



Het doelbereik van de nieuwe werkwijze: landelijke cijfers

Over de civiele vordering is wel veel vaker informatie teruggevonden in de mutaties, maar hier zijn opvallend grote verschillen tussen de politie-eenheden zichtbaar. De percentages variëren tussen de 1% en 40% (landelijk gemiddelde 17%) waarbij in de Politie-Eenheden Oost-Nederland, Rotterdam en Zeeland-West-Brabant de minste civiele vorderingen van winkeliers worden vermeld in de mutaties en in Noord-Nederland de meeste.

Figuur 3.11 Percentage reprimandes met aanduiding SODA (n=3963)



3.4 Vergelijking aantal en aard van de doelgroepzaken met en zonder reprimande

Naast de reprimandezaken komen in het bestand totaal 2.227 persoon-incident combinaties²⁵ voor behorende bij een minderjarige *first offender* die een eenvoudige winkeldiefstal, vernieling of identiteitsfraude (een van de strafbare feiten uit de landelijke werkwijze) heeft gepleegd maar waar een andere afhandeling door de politie is geregistreerd. Om een goede vergelijking met de populatie reprimandezaken te kunnen maken, gebruiken we in de huidige paragraaf 3.4 en in paragraaf 3.5 een selectie uit de reprimandezaken waarbij dezelfde afbakening naar strafbaar feit en *first offender* status wordt gehanteerd. Dit betreft in totaal 2.792 reprimande zaken. Deze selectie van zaken (met en zonder reprimande) worden vanaf hier benoemd als de selectie van *doelgroepzaken*. Het aantal reprimandezaken is in deze selectie uiteraard lager dan het aantal in de paragraaf 3.3.1 t/m 3.3.4 omdat de reprimandes die bij andere strafbare feiten zijn gegeven (zie figuur 3.3) en de reprimandes aan recidivisten hier niet zijn meegenomen. Op basis van de beschikbare data was het helaas niet mogelijk na te gaan of de zaken voldoen aan het criterium 'geringe schade'. Er zullen dus in deze selectie van doelgroepzaken ook zaken voorkomen waar sprake is van een aanzienlijke schade en een reprimande dus mogelijk niet de gewenste reactie is. Een andere kanttekening bij de selectie

²⁵ Hier wordt kort herhaald dat het feitelijk om persoon-incident registraties gaat maar vanaf hier refereren we hiernaar weer met de term 'zaken'.

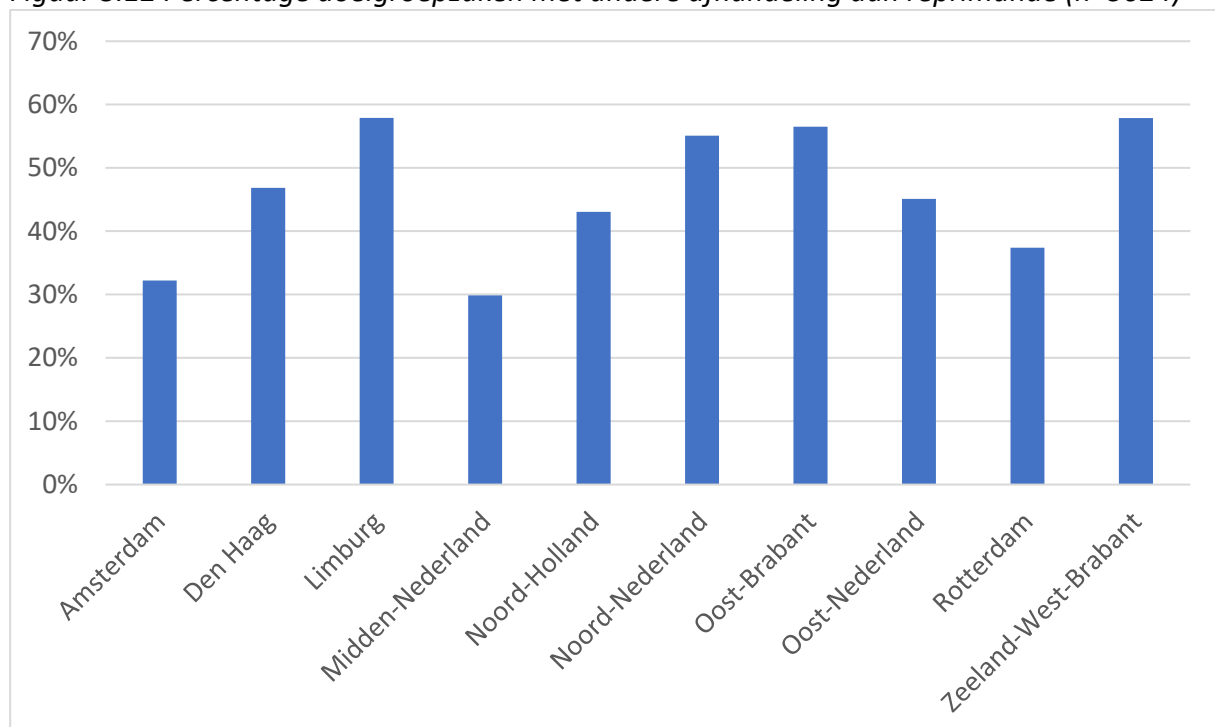
van zaken is dat niet te achterhalen is welk type ID-fraude het betreft, waardoor ook andere ID-fraude dan het gebruik maken van een ID van iemand anders of het maken of vervalsen van een ID om toegang tot de horeca te verkrijgen zijn meegenomen. Gezien het kleine aantal (n=10) waar dit om gaat gaan we hier niet verder op in.

In de nu volgende sub-paragrafen wordt allereerst het aandeel doelgroepzaken beschreven waarin voor een andere afhandeling dan de reprimande is gekozen in de verschillende politie-eenheden (paragraaf 3.4.1) en de ontwikkelingen in het aandeel niet-reprimandezaken gedurende de pilot (paragraaf 3.4.2). Vervolgens beschrijven we welke afhandelingen en afdoeningen er in de doelgroepzaken zonder reprimande volgen (paragraaf 3.4.3). In paragraaf 3.4.4 beschrijven we kenmerken van de strafbare feiten en minderjarigen (leeftijd en geslacht). Het verloop van de afhandeling van de doelgroepzaken is beschreven in paragraaf 3.5.

3.4.1 Aandeel doelgroepzaken zonder reprimande naar politie-eenheid

In figuur 3.12 is voor de verschillende politie-eenheden het aandeel doelgroepzaken weergegeven met een andere afhandeling dan een reprimande (in de onderzoeksperiode: oktober 2020 t/m november 2021). Uit de figuur blijkt dat er behoorlijke verschillen zijn. In de Politie-Eenheden Midden-Nederland (30%) en Amsterdam (32%) blijkt voor deze populatie nog het minst vaak sprake te zijn van een andere afhandeling en wordt de reprimande dus het meest uitvoerig toegepast. In de Politie-Eenheden Limburg (58%), Zeeland-West-Brabant (58%) Oost-Brabant (57%) en Noord-Nederland (55%) wordt er vergeleken met de andere politie-eenheden juist relatief vaak een andere afhandeling toegepast en wordt er dus minder vaak voor een reprimande gekozen.

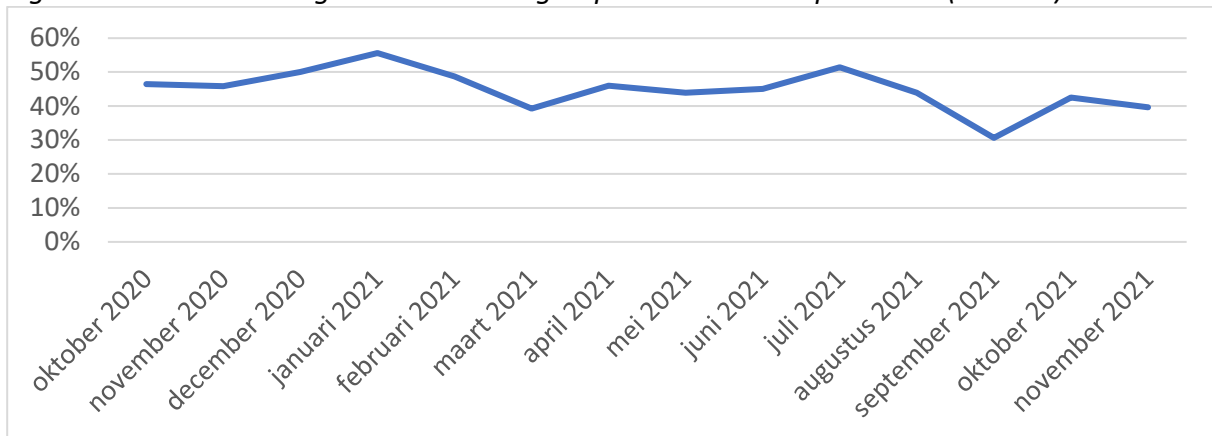
Figuur 3.12 Percentage doelgroepzaken met andere afhandeling dan reprimande (n=5024)



3.4.2 Ontwikkeling in aandeel doelgroepzaken zonder reprimande tijdens de pilot

In figuur 3.13 is de ontwikkeling weergegeven in het aandeel doelgroepzaken dat door de politie anders wordt afgehandeld dan met een reprimande. We zien een grillig verloop in de figuur waarbij het percentage van doelgroepzaken dat anders dan met een reprimande wordt afgehandeld zich tussen de 30 en 55 procent beweegt. Gedurende het verloop van de pilot neemt het aandeel heel licht af. Die afname is bovendien significant. Dit geeft aan dat er in de loop van de pilot dus in licht toenemende mate voor de reprimande wordt gekozen.

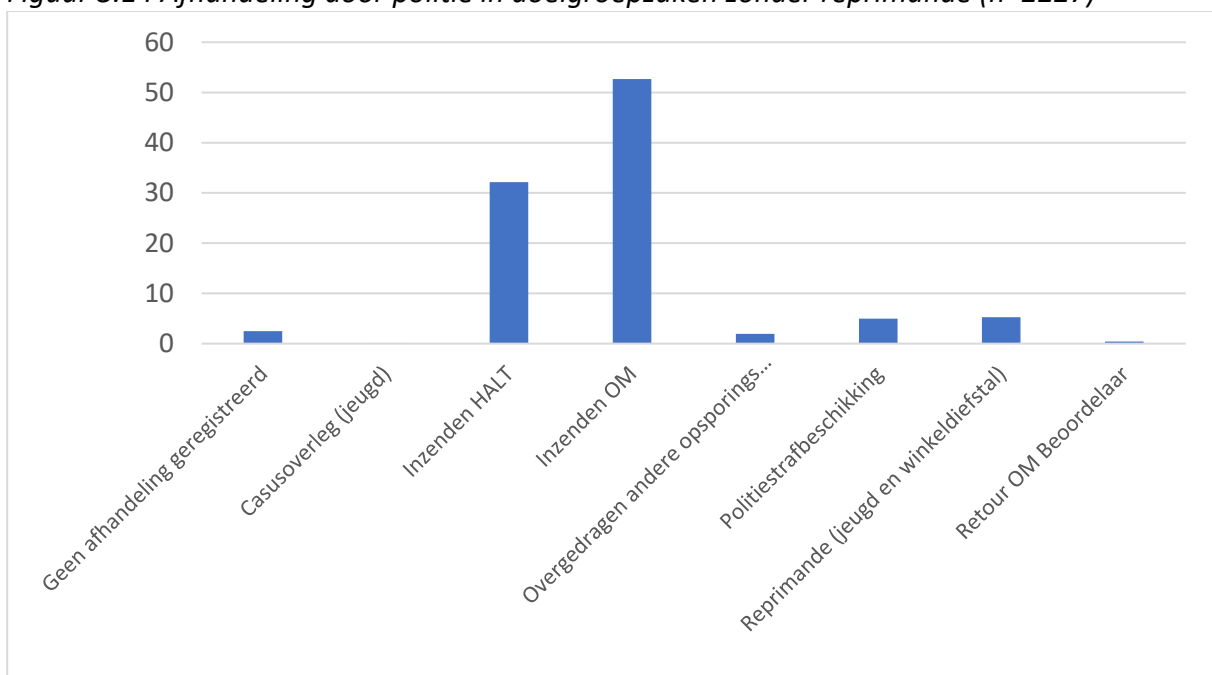
Figuur 3.13 Ontwikkeling in aandeel doelgroepzaken zonder reprimande (n=5024)



3.4.3 Doelgroepzaken zonder reprimande naar type afhandeling en afdoening

In figuur 3.14 is te zien welke afhandeling er volgens registratie in BOSZ door de politie heeft plaatsgevonden bij de doelgroepzaken waar geen reprimande volgens de pilot is gegeven. Hier blijkt iets meer dan de helft (53%) van de zaken te zijn ingezonden naar het OM. Ongeveer een derde (32%) is ingezonden naar Halt. De overige afhandelingen die in tenminste 5% van de zaken voorkwamen waren de reprimande jeugd en winkeldiefstal (5%), een politiestrafbeschikking (5%).

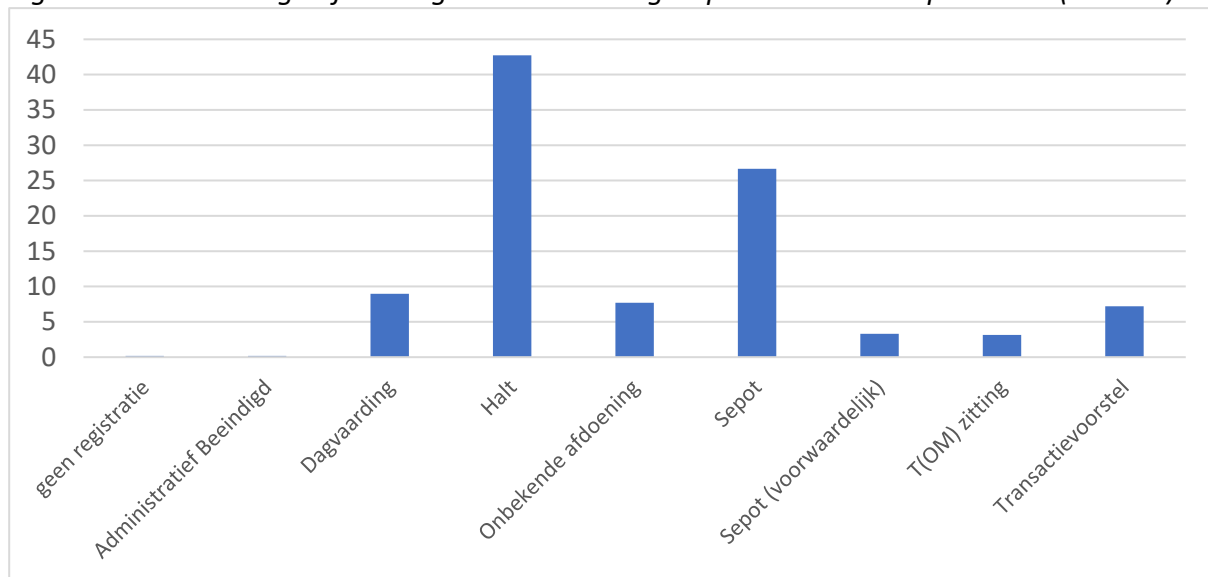
Figuur 3.14 Afhandeling door politie in doelgroepzaken zonder reprimande (n=2227)



Het doelbereik van de nieuwe werkwijze: landelijke cijfers

Figuur 3.15 laat vervolgens zien welke afdoening door het OM er is geregistreerd in BOSZ voor de selectie van zaken die zijn ingezonden naar het OM of retour zijn gegaan naar de OM-beoordelaar (n=1182). Uit deze figuur wordt duidelijk dat van deze zaken het grootste deel (43%) alsnog een Halt-afdoening krijgt. Ongeveer een derde eindigt bovendien in een (voorwaardelijk)sepot (27% + 3%). Bij een veel kleiner aandeel van de zaken volgt er een dagvaarding (9%), een transactievoorstel (7%) of een T(OM)-zitting²⁶ (3%). Wanneer de informatie uit de figuren 3.14 en 3.15 combineren dan concluderen we dat van de zaken die anders dan met een reprimande worden afgehandeld door de politie uiteindelijk 55% (32%+ 53%*43%) dus meer dan de helft bij Halt uitkomt en 14% (i.e. 53%*27%) in een sepot eindigt.

Figuur 3.15 Percentage afdoening in BOSZ in doelgroepzaken zonder reprimande (n=1182)



3.4.4 Strafbaar feit, leeftijd en geslacht bij doelgroepzaken zonder en met reprimande

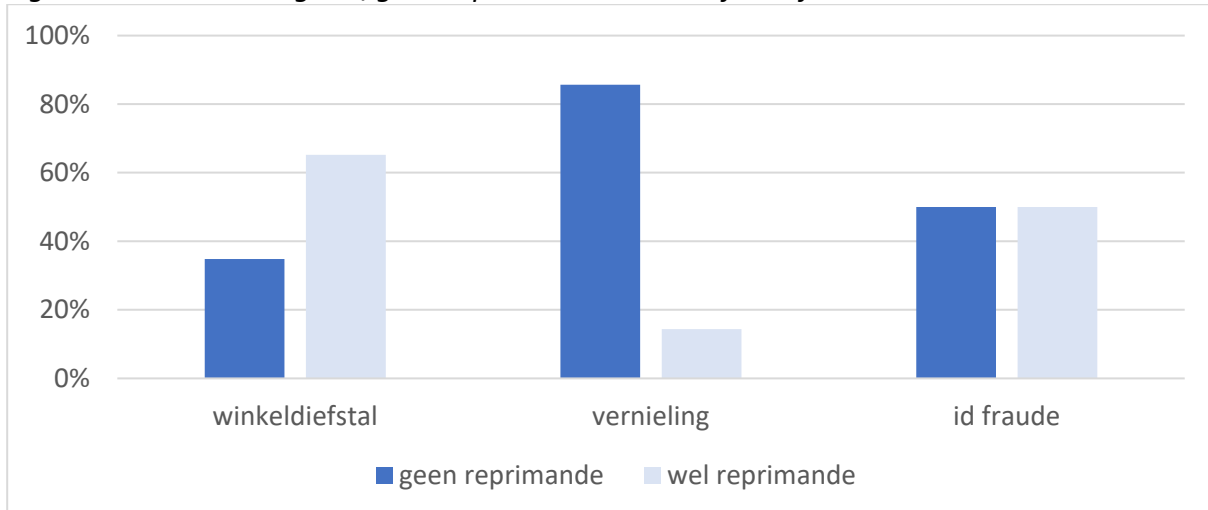
Strafbare feiten

Van de 2.227 zaken van minderjarige *first offenders* die een eenvoudige winkeldiefstal, vernieling of ID-fraude hadden gepleegd en van wie de zaak op een andere manier dan met een reprimande is afgehandeld door de politie betrof het in 1418 zaken winkeldiefstallen (63,7%), in 799 zaken vernielingen (35,9%) en in 10 zaken ID-fraudes (0,4%). Zoals uit figuur 3.16 blijkt, worden in de zaken met een andere afhandeling dus aanzienlijk (en significant) meer vernielingen gezien dan in de groep waar een reprimande volgens de pilot is gegeven (n=2797). Dat er bij de niet-reprimandezaken in verhouding meer andere afhandelingen voorkomen zal deels komen doordat er hier sprake is van grotere schadebedragen.

²⁶ Een T(OM)- of TOMMIE-zitting is een zitting onder leiding van een officier van justitie of parketsecretaris waarin een minderjarige, in aanwezigheid van zijn ouders en soms een advocaat, een transactie door het OM wordt aangeboden, die gepaard gaat met voorwaarden.

Het doelbereik van de nieuwe werkwijze: landelijke cijfers

Figuur 3.16 Verhouding wel/geen reprimande naar strafbaar feit

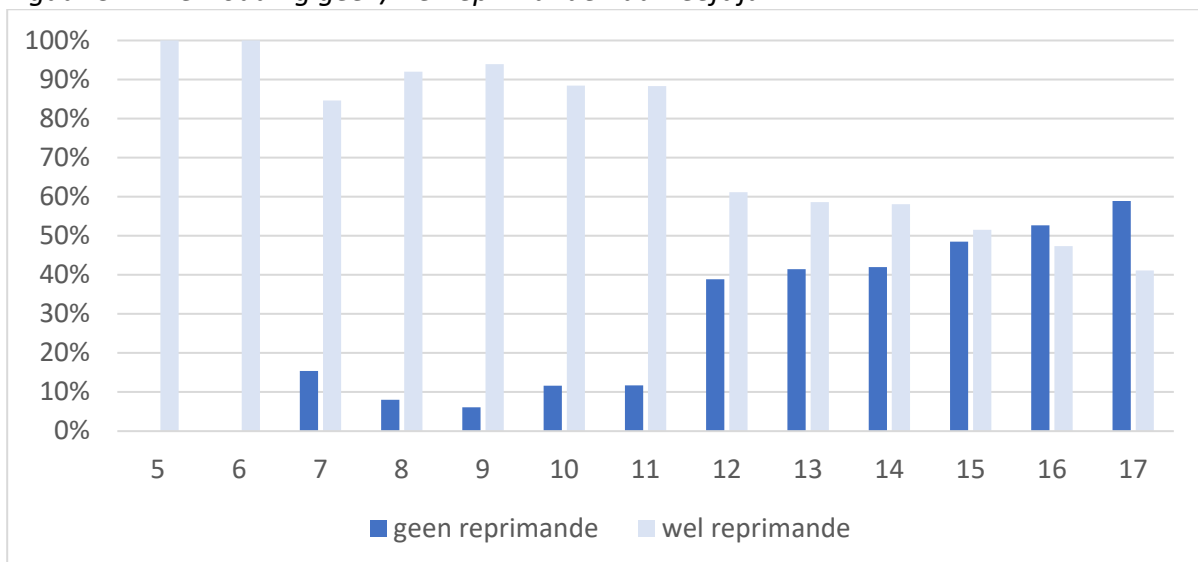


Chi-kwadraat=794,2 ($p < ,00$); N geen reprimande= 2227; N reprimande =2797

Leeftijd van minderjarigen bij plegen delict

In figuur 3.17 zijn de verhoudingen weergegeven tussen zaken met en zonder reprimande naar leeftijd van de betrokken minderjarigen in doelgroepzaken. Uit deze figuur blijkt dat bij de lagere leeftijden de reprimande veruit de meest voorkomende wijze van afhandeling is. Bij 16- en 17-jarigen blijken andere vormen van afhandeling oververtegenwoordigd. Belangrijk is hier nogmaals te benoemen dat het hier gaat om een selectie van *first offenders* en dit dus geen gevolg kan zijn van een eventuele criminele voorgeschiedenis.

Figuur 3.17 Verhouding geen/wel reprimande naar leeftijd

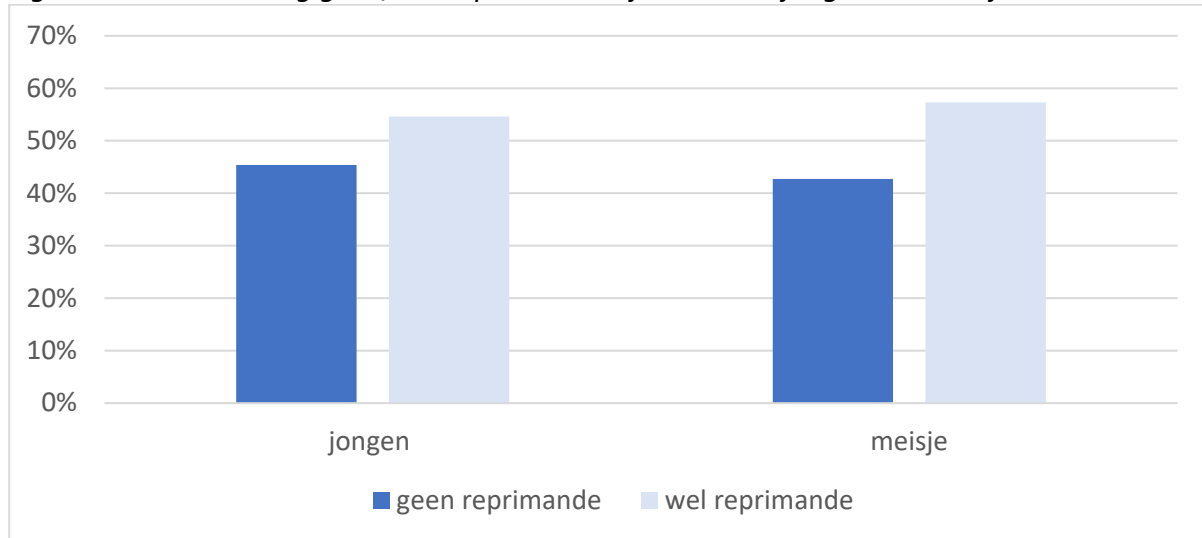


Chi-kwadraat=244,8 ($p < ,00$); N geen reprimande= 2227; N reprimande =2797

Geslacht jeugdige

Er zijn geen verschillen tussen jongens en meisjes in de verhouding waarin de reprimande of een andere afhandeling voorkomt. Bij beide groepen wordt een iets groter deel van de zaken afgehandeld met een reprimande dan op een andere wijze (figuur 3.18).

Figuur 3.18 Verhouding geen/wel reprimande bij zaken van jongens en meisjes



Chi-kwadraat=3,5 (p=0,06=ns); N geen reprimande= 2227; N reprimande =2797

3.5 Vergelijking van de afhandeling in doelgroepzaken zonder en met reprimande

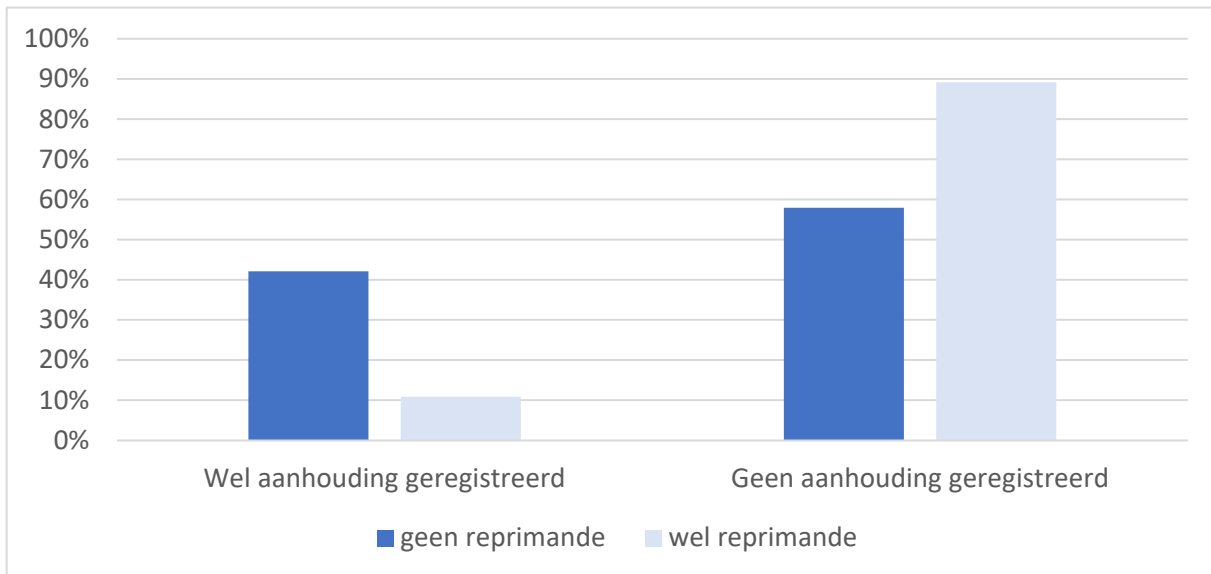
In deze paragraaf worden kenmerken van de afhandeling van doelgroepzaken met en zonder reprimande naast elkaar gezet. Uit de data kan niet worden opgemaakt of minderjarigen feitelijk in voorlopige arrestantenverblijven op het politiebureau hebben verbleven. Maar informatie over aanhouding en duur tussen aanhouding en heenzending geeft wel een indruk van de ervaringen van de minderjarigen in de betreffende zaken (paragraaf 3.5.1). Vervolgens wordt in paragraaf 3.5.2 t/m 3.5.4 beschreven welke andere kenmerken er aanwezig zijn in de afhandeling van de zaken zonder reprimande. Ook daarbij maken we weer de vergelijking met de doelgroepzaken *met* reprimande.

3.5.1 Aanhouding en duur tussen aanhouding en heenzending

Uit figuur 3.19 blijkt dat er bij een minderheid van de zaken zonder reprimande (42%) een aanhouding geregistreerd staat. Het aandeel *met* aanhouding is weliswaar veel hoger dan bij de reprimandezaken (11%), maar tegelijk blijkt dus ook zonder het gebruik van de reprimande in een minderheid van de zaken sprake te zijn van een (geregistreerde) aanhouding. In figuur 3.20 is dezelfde analyse uitgevoerd op de selectie van zaken waarbij het strafbare feit een winkeldiefstal was omdat hier de burgeraanhouding een belangrijke rol speelt. In deze selectie is het percentage zaken met (geregistreerde) aanhouding bij de niet-reprimandezaken inderdaad iets hoger (53%) terwijl het percentage zaken met (geregistreerde) aanhoudingen in reprimande zaken wederom 'slechts' 11% is.

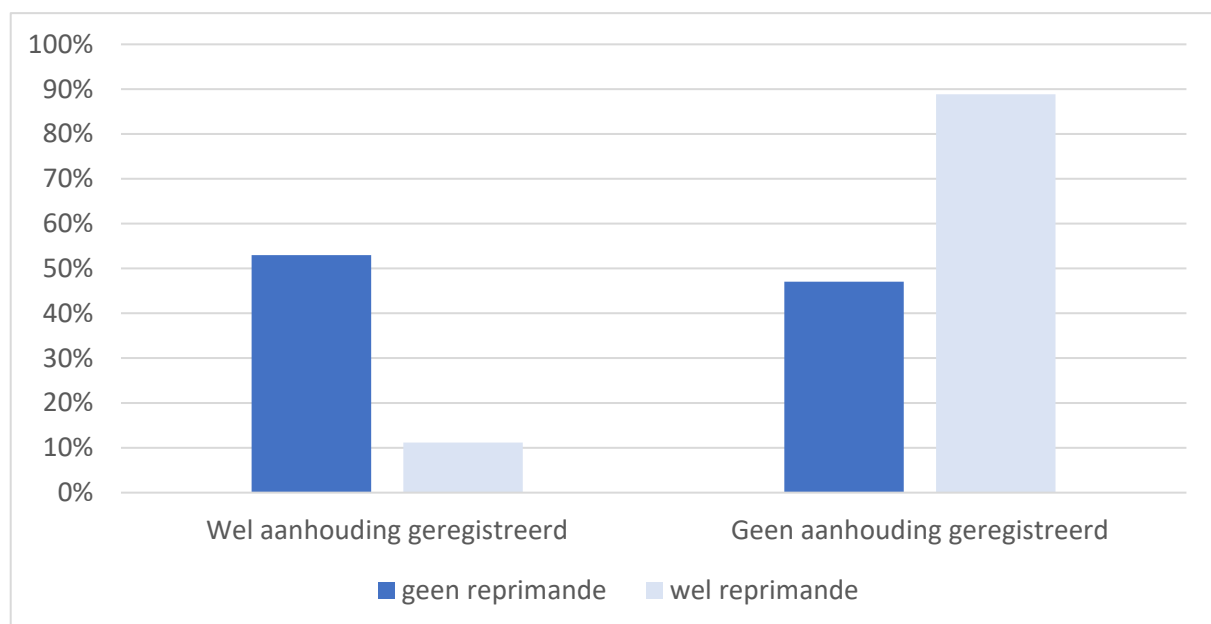
Het doelbereik van de nieuwe werkwijze: landelijke cijfers

Figuur 3.19 percentage wel/geen reprimande bij doelgroepzaken met en zonder aanhouding



Chi-kwadraat =651,0 (p<,00); N geen reprimande= 2227; N reprimande =2797

Figuur 3.20 Percentage wel/geen reprimande bij doelgroepzaken met en zonder aanhouding



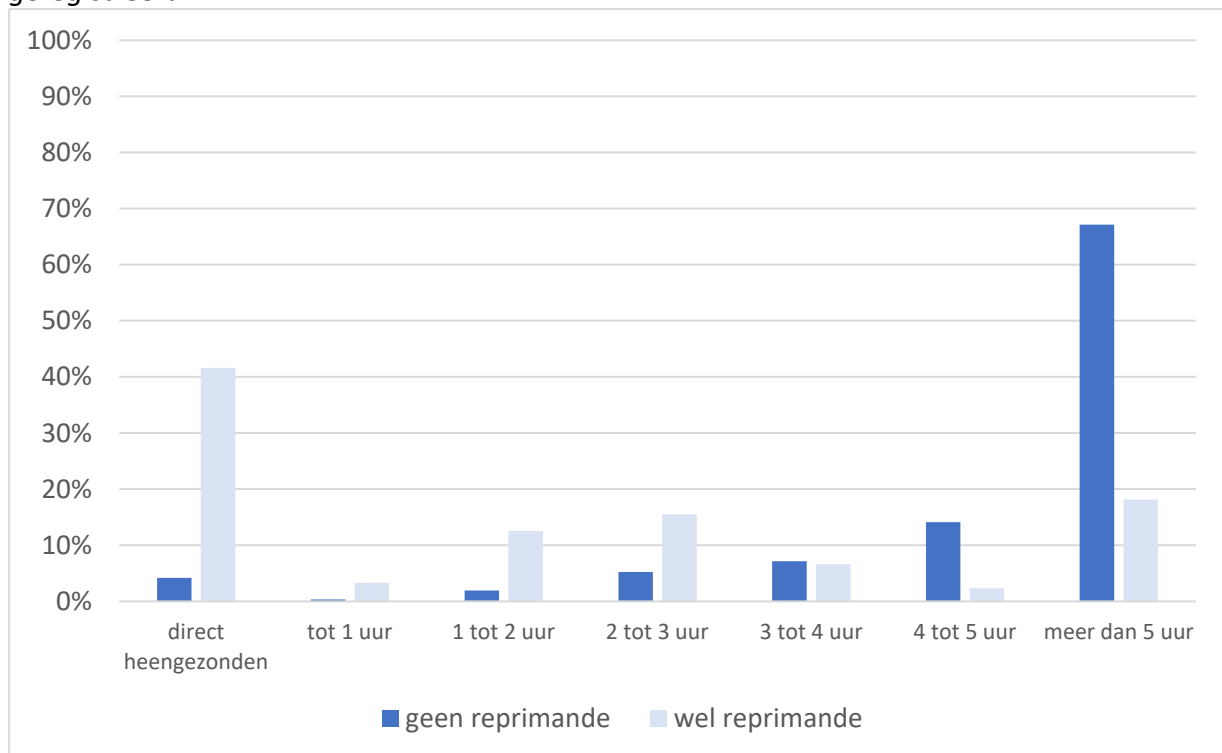
bij winkeldiefstallen

Chi-kwadraat=845,4 (p<,00); N geen reprimande= 1418; N reprimande =2653

In figuur 3.21 is voor een selectie van zaken waarbij een aanhouding was geregistreerd (n=1240) weergegeven wat de duur was tussen aanhouding en heenzending. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat bij de zaken waar geen reprimande is gegeven, een aanzienlijk aandeel (67%, n=629) meer dan vijf uur heeft moeten wachten op heenzending. Van de hele groep minderjarigen van wie de zaak anders werd afgehandeld dan met een reprimande heeft dus 28% (42%*67%) langer dan vijf uur gewacht tussen aanhouding en heenzending. Dit percentage laat zien dat wanneer er sprake is van een aanhouding en er geen gebruik gemaakt wordt van de reprimande, een groot aandeel van de minderjarigen een

lange tijd op het bureau doorbrengt. Overigens blijkt ook binnen de groep minderjarigen waarbij de politie de zaak wel met een reprimande heeft afgehandeld, maar de minderjarige eerst heeft voorgeleid op het politiebureau, nog bijna een vijfde daarvan (18%, n=55) meer dan vijf uur heeft moeten wachten op heenzen- ding. Dat betreft dus 2% namelijk (18%*11%) van de totale de groep minderjarigen aan wie een reprimande is gegeven. In de onderzochte periode hebben in absolute aantallen dus 684 minderjarigen vijf uur of langer moeten wachten op heenzen- ding. Het is waarschijnlijk dat deze minderjarigen in die tijd in voorlopige arrestantenverblijven op het politiebureau hebben gezeten.

Figuur 3.21 Duur tussen aanhouding en heenzen- ding bij zaken waar aanhouding is geregistreerd



Chi-kwadraat=1000,7 (p<,00); N geen reprimande=937; N reprimande=303

Aanvullende analyses laten zien dat de kans om meer dan vijf uur te moeten wachten tussen aanhouding en heenzen- ding groter is voor meisjes (17% van alle meisjes in de steekproef) dan voor jongens (11% van alle jongens in de steekproef) en dat de kans continu toeneemt met het stijgen van de leeftijd. Van de 12-jaren heeft 8% en van de 17-jarigen heeft 24% langer dan vijf uur moeten wachten op heenzen- ding. Er zijn geen verschillen in wachtduur tussen de strafbare feiten winkeldiefstal en vernieling. De verschillen tussen jongens en meisjes en naar leeftijd kunnen mogelijk deels verklaard worden door de ernst van het strafbare feit dat gepleegd is maar er kunnen binnen de categorieën eenvoudige winkeldiefstal, vernieling en ID-fraude zoals eerder aangegeven kan er verder geen onderscheid gemaakt worden naar ernst van het delict.

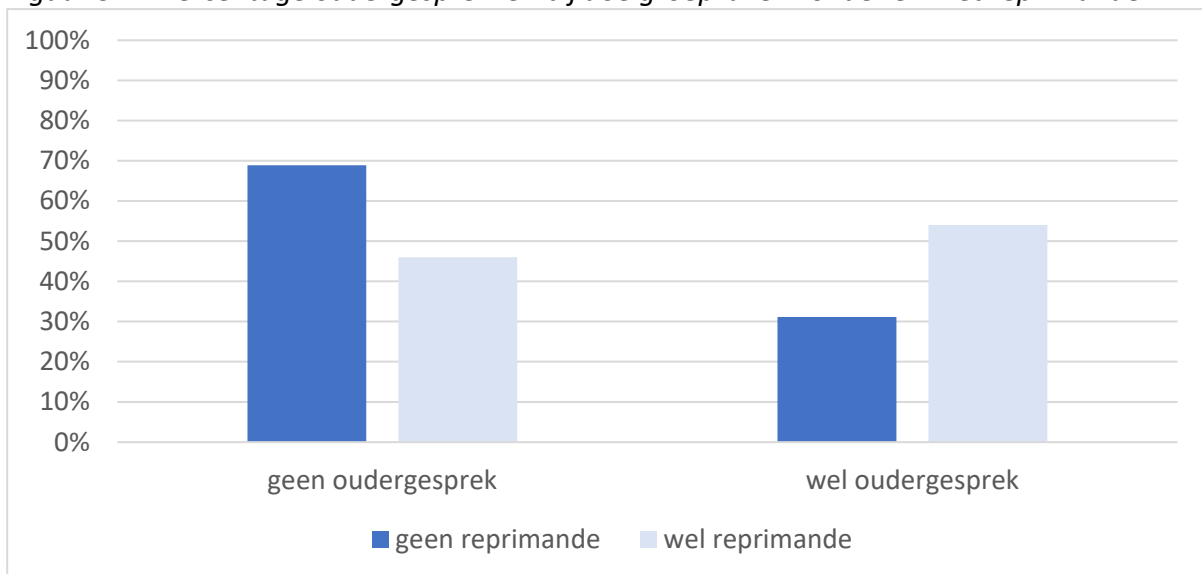
3.5.2 Oudergesprek

Bij ongeveer een derde (31%) van de doelgroepzaken zonder reprimande is een registratie van een oudergesprek gevonden. Bij zaken waar een reprimande is gegeven is dat aandeel hoger namelijk iets meer dan de helft (54%). Het verschil in het aandeel zaken met een oudergesprek

Het doelbereik van de nieuwe werkwijze: landelijke cijfers

tussen de doelgroepzaken met en zonder reprimande is dus weliswaar significant, maar het oudergesprek (en mogelijk pedagogische karakter daarvan) wordt dus ook bij een aanzienlijk deel van de zaken waar geen reprimande wordt gegeven ingezet. Hier moet worden benadrukt dat deze conclusie getrokken wordt op basis van informatie in de tekstvelden die erop duidt *dat* er (mogelijk) een gesprek met de ouders is geweest. Hoe dat gesprek is verlopen en wat er besproken is, is op basis van de informatie niet duidelijk. Het kan dus zijn dat de gesprekken bij de doelgroepzaken zonder reprimande niet hetzelfde pedagogisch karakter hebben als de echte 'reprimandegesprekken'. Daar kunnen op basis van de informatie echter geen definitieve conclusies getrokken worden.

Figuur 3.22 Percentage oudergesprekken bij doelgroepzaken zonder en met reprimande



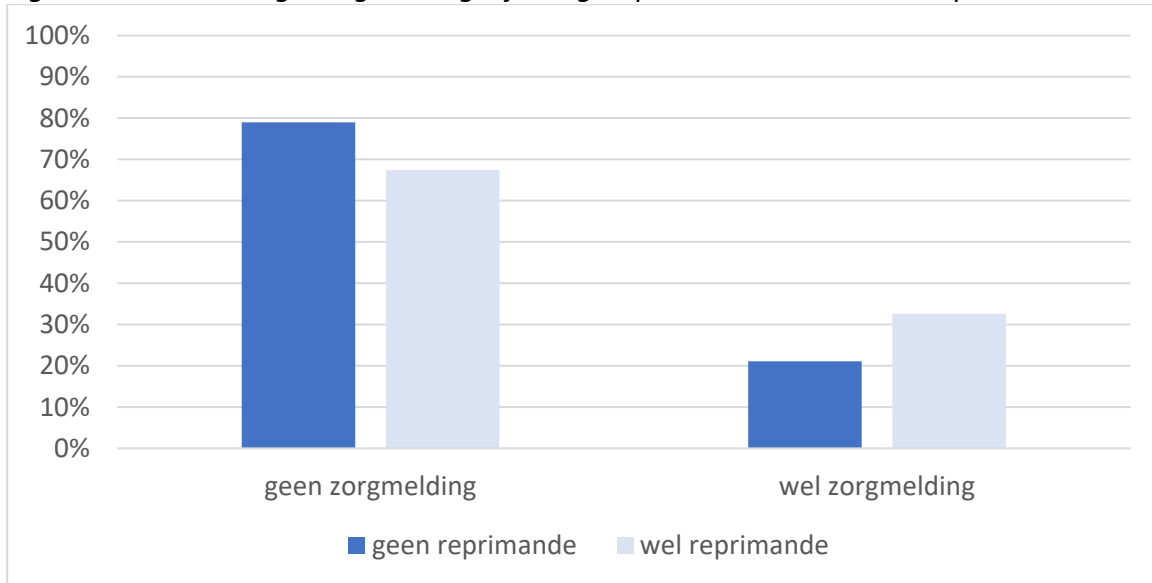
Chi-kwadraat=264,1 ($p<,00$); N geen reprimande= 2227; N reprimande =2797

3.5.3 VT-melding

Het aandeel zaken waarin informatie over een VT-melding²⁷ naar voren is gekomen in de mutaties (figuur 3.23) is iets kleiner in de groep zonder reprimande (21%) dan in de groep met een reprimande (33%). Zoals in paragraaf 3.2 al werd beschreven, is deze informatie waarschijnlijk onvolledig omdat hier geen geautomatiseerde velden over waren en er dus gebruik moest worden gemaakt van 'tekst zoeken'. Uiteraard is nader onderzoek nodig om uit te zoeken waar die zorgmelding dan toe leidt en of bij de minderjarigen die geen reprimande krijgen de zorg mogelijk later alsnog opgestart wordt.

²⁷ In de documentatie bij het bestand wordt gesproken over een zorgmelding maar formeel heet dat nu een VT-melding. Deze term wordt hier gebruikt.

Figuur 3.23 Percentage zorgmelding bij doelgroepzaken zonder en met reprimande

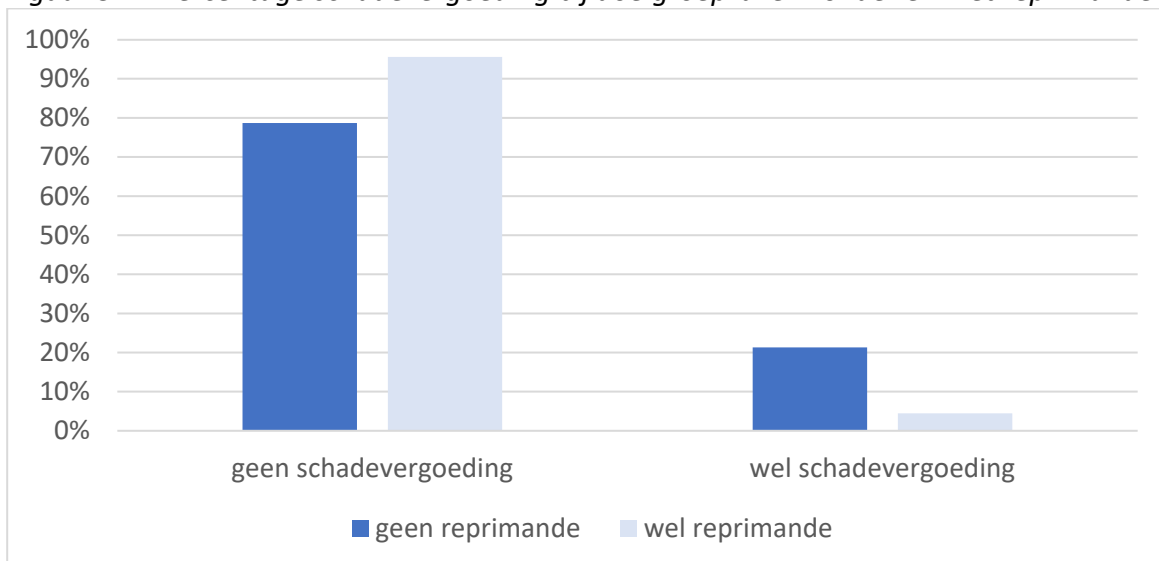


Chi-kwadraat=82,9 ($p<,00$); N geen reprimande= 2227; N reprimande =2797

3.5.4 Schadevergoeding en civiele vordering winkeliers

Tot slot wordt getoond in welke mate er sprake is van informatie over schadevergoeding (figuur 3.24) en de civiele vordering van winkeliers (bij winkeldiefstallen) bij zaken met en zonder reprimande (figuur 3.25). Er blijkt dat er in 21% van de niet-reprimandezaken sprake is van een schadevergoeding terwijl dit bij de reprimandezaken maar bij 4% het geval is. Het verschil komt deels voort uit het gegeven dat bij de niet-reprimandezaken vaker sprake is van een strafbaar feit in de categorie 'vernietiging' dan in de reprimandezaken. In die categorie blijkt in 41% (niet-reprimandezaken) respectievelijk 36% (reprimandezaken) sprake te zijn van een schadevergoeding en dit is duidelijk meer dan bij de winkeldiefstallen.

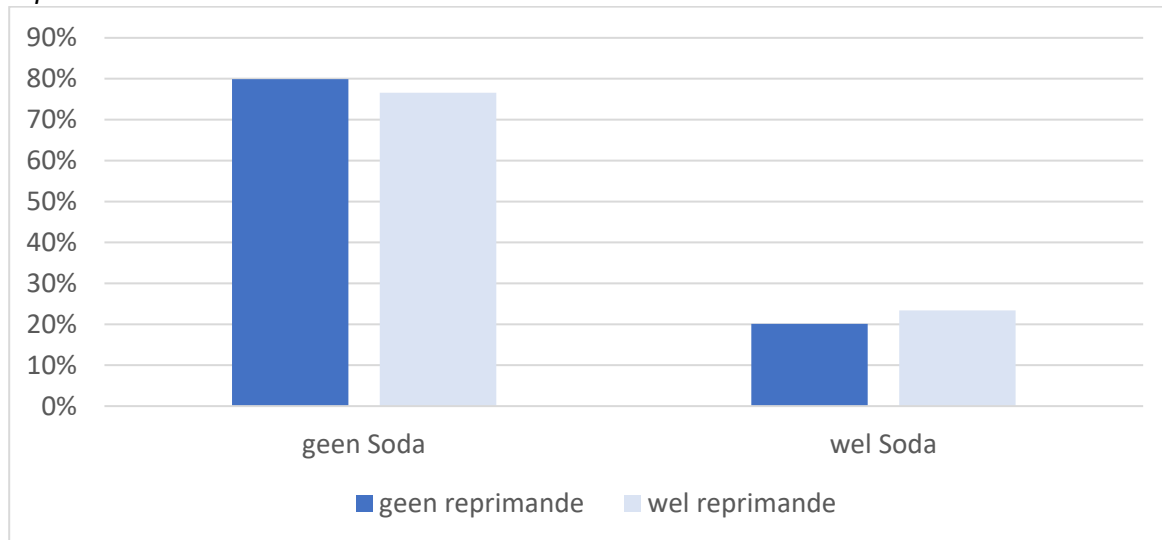
Figuur 3.24 Percentage schadevergoeding bij doelgroepzaken zonder en met reprimande



Chi-kwadraat=337,0 ($p<,00$); N geen reprimande= 2227; N reprimande =2797

Een registratie van een civiele vordering van een winkelier komt ongeveer evenveel voor in de zaken met en zonder reprimande (20% respectievelijk 23% van de zaken in deze deelgroepen). Dit verschil is wel significant maar zeer klein.

Figuur 3.25 Percentage civiele vordering bij winkeldiefstallen in doelgroepzaken zonder en met reprimande



Chi-kwadraat=5,8 (p=,02); N geen reprimande= 1418; N reprimande =2653

3.6 Samenvatting van de bevindingen

Doelbereik, aantal en aard van de reprimandezaken

In dit hoofdstuk is op basis van landelijke politie cijfers een beeld geschetst van het bereik en verloop van de Pilot Reprimande. In de onderzochte periode zijn in totaal 3.964 reprimandes geregistreerd. Dit houdt in dat ongeveer 15% van alle zaken tegen minderjarige verdachten met een reprimande is afgehandeld. Van alle zaken die binnen de criteria van de pilot vielen (de *doelgroepzaken*) blijkt 56% te zijn afgedaan met een reprimande. Van de overige 44% is niet bekend waarom er geen gebruik gemaakt is van de reprimande. Dit kan zijn omdat het niet om 'geringe schade' ging, omdat andere contra-indicaties aanwezig waren, of omdat er niet gedacht is aan de pilot omdat deze nog niet voldoende was gecommuniceerd in de politie-eenheid. Een lichte daling in het aandeel doelgroepzaken dat niet met een reprimande is afgedaan gedurende het verloop van de pilotperiode ondersteunt dit laatste als deelverklaring. Van de zaken die niet met een reprimande worden afgehandeld, wordt het grootste deel doorverwezen naar Halt. Een kleiner maar relevant deel van de zaken wordt geseponneerd. De zaken die zijn afgehandeld met een reprimande betreffen voor het overgrote deel winkeldiefstal, op grote afstand gevolgd door andere categorieën van strafbare feiten. Daarbij zitten enkele categorieën zoals geweld en zeden, of (vuur)wapenbezit waarvan het op het eerste gezicht zeer onwenselijk lijkt dat een reprimande is gegeven. De registraties geven echter te weinig inzicht in de details van de zaak om te concluderen of dit daadwerkelijk zo is of dat er toch sprake is van een licht feit dat binnen de geest van de Pilot Reprimande valt.

Vergelijking van de aard van doelgroepzaken met en zonder reprimande in de politie-eenheden

Wat in de eerste plaats opvalt als het om kenmerken van de minderjarigen gaat is het kleine maar relevante aandeel van de minderjarigen dat een reprimande heeft gekregen maar geen

first offender bleek te zijn. Wat betreft de leeftijd blijken de grootste aantallen reprimandes te zijn gegeven aan 14-jarigen. Verder blijkt dat hoe lager de leeftijd des te groter de kans dat een minderjarige een reprimande krijgt in plaats van een andere wijze van afhandeling. Bij 16- en 17-jarigen wordt een meerderheid van de doelgroepzaken anders afgehandeld dan met een reprimande. De kans om een reprimande te krijgen is in de selectie doelgroepzaken voor jongens en meisjes gelijk. In absolute aantallen zijn er wel bijna twee keer zo veel reprimandes opgelegd aan jongens als aan meisjes. Er blijken duidelijke verschillen tussen de politie-eenheden in de aantallen reprimandes en de ontwikkeling daarin. Bezien binnen de selectie van doelgroepzaken zijn er in de politie-eenheid met het grootste aandeel reprimandes bijna twee keer zoveel reprimandes gegeven als in de regio met het kleinste aandeel reprimandes. Behalve in de mate waarin reprimandes worden opgelegd, verschillen de regio's ook in de wijze van afhandeling, deze verschillen worden hieronder besproken.

Vergelijking van de afhandeling van doelgroepzaken en verschillen tussen de politie-eenheden

Er blijkt dat er in een meerderheid van de zaken volgens de registraties daadwerkelijk een reprimandegesprek is geweest en daarbij waren dan ook meestal de ouders betrokken. De registraties over waar deze gesprekken plaatsvonden is vrij onvolledig maar de informatie die beschikbaar is laat zien dat in sommige politie-eenheden de gesprekken als zij niet ter plaatse werden gehouden vooral bij de woning waren terwijl dit in andere politie-eenheden in dat geval vooral op het bureau plaatsvond. Er is ook nog een duidelijk aandeel zaken waarbij in de registraties geen melding van zo'n gesprek wordt gemaakt. Overigens vinden deze oudergesprekken ook bij een derde van de zaken waarin geen reprimande werd gegeven plaats. Een andere opvallende bevinding is dat er in een aantal politie-eenheden bij een groot aantal reprimandezaken (tot bijna 40%!) sprake is van een civiele vordering van de winkelier terwijl dit aandeel bij andere politie-eenheden veel lager is of het zelfs bijna niet voorkomt in de registraties. De cijfers geven geen inzicht in het feitelijk verblijf van minderjarigen in de politielocatie maar wel in de mate waarin aanhoudingen plaatsvinden en de duur tussen aanhouding en heenzending. In de eerste plaats kan worden geconcludeerd dat ook bij de doelgroepzaken die afgehandeld zijn met een reprimande, een formele aanhouding is geregistreerd met een PV van aanhouding wat betekent dat de verdachte is overgebracht naar het politiebureau en daar is voorgeleid. In sommige gevallen is er ook sprake van aanzienlijke duur tussen de aanhouding en de heenzending. Bij de zaken die anders zijn afgehandeld, zijn er echter veel meer aanhoudingen en veel meer minderjarigen die lange tijd moesten wachten tussen aanhouding en heenzending. In totaal hebben in de onderzochte periode 684 minderjarigen meer dan vijf uur moeten wachten op heenzending. Daaronder waren 55 minderjarigen waarvan de zaak is afgehandeld met een reprimande.

4 De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk maakt deel uit van de procesevaluatie die in het teken staat van een analyse van de uitvoeringspraktijk in de drie geselecteerde politie-eenheden. Daarbij staat de vraag centraal of de werkwijze zoals beschreven in de *Handreiking* wordt nageleefd en wat de redenen zijn om daarvan af te wijken, met speciale aandacht voor de organisatie en uitvoering van de reprimandegesprekken. Daarbij wordt onderzocht wat de verschillen zijn tussen de drie politie-eenheden bij de uitvoering van de werkwijze en wat de mogelijke redenen daarvoor zijn. Dit is gebeurd op basis van een uitvoerige analyse van een steekproef van 66 mutaties uit de drie politie-eenheden met betrekking tot 117 minderjarige verdachten waarmee in beeld is gebracht wat er in die reprimandezaken volgens de mutaties is gebeurd. Daaraan voorafgaand zijn enkele verkennende observaties op straat en bij de hulpofficier van justitie (hOvJ) verricht in de Eenheid Rotterdam. De praktijkvoorbeelden uit de mutaties zullen zoveel mogelijk op casusniveau de revue passeren bij het onderwerp waarbij ze als voorbeeld dienen. Ze worden benoemd met een afkorting van de politie-eenheid, Midden-Nederland (MN), Rotterdam (RD) en Zeeland-West-Brabant (ZWB) met volgnummer. De drie overzichten zijn opgenomen als bijlage VI. De informatie uit de mutaties zal soms worden aangevuld op basis van informatie uit de interviews met de betrokken politieagenten waarbij uitvoerig is ingegaan op de gevolgde werkwijze, de gemaakte keuzes en de daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen.

In paragraaf 4.2 zal eerst worden onderzocht hoe de nieuwe werkwijze in de politie-eenheden en de basisteams is geïntroduceerd en hoe de politietsetting eruitziet waarin de werkwijze wordt toegepast en geregistreerd. Vervolgens zal in paragraaf 4.3 worden gezien welk beeld uit de mutaties naar voren komt en welke kanttekeningen daarbij moeten worden geplaatst. De paragrafen daarna staan in het teken van de uitvoering van de nieuwe werkwijze zoals die, met de daarbij geplaatste kanttekeningen, uit de mutaties naar voren komt. Het gaat dan om de toepassing van de werkwijze en rolverdeling (paragraaf 4.4), de toepassing van de criteria en contra-indicaties (paragraaf 4.5), de uitvoering van het reprimandegesprek en andere interventies zoals meldingen bij VT en winkelmaatregelen (paragraaf 4.6). Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting van de bevindingen (paragraaf 4.7).

4.2 De introductie van de werkwijze en de context van de politietsetting

4.2.1 De landelijke introductie van de werkwijze in de politie-eenheden

De werkwijze is binnen de politie bekend gemaakt door een op 1 oktober 2020 gepubliceerd. Dit bericht bevatte maar zeer beperkte informatie over de reprimande. Die hield in dat minderjarige *first offenders* van een strafbaar feit met een licht en eenvoudig karakter zoals winkeldiefstal, die op heterdaad zijn aangehouden, buiten het strafrecht worden gehouden, dat ze wel als verdachte worden geregistreerd, maar als afdoening een mondelinge waarschuwing krijgen, en dat de hOvJ erover besluit en per situatie bekijkt wat de beste werkwijze is om herhaling van het feit te voorkomen. Vervolgens werd ter onderbouwing van de pilot verwezen naar onderzoek waaruit blijkt dat aanhouding en insluiting een grote impact hebben op zowel de minderjarige als de ouders, dat die als buitenproportioneel wordt ervaren en dat die de beeldvorming van de minderjarige over de politie ongunstig zou beïnvloeden. Er

werd tevens verwezen naar de pilot in de Eenheid Oost-Nederland, het belang van het kind en het eerder en intensiever betrekken van de ouders bij het ongewenste gedrag van hun kind. Een goed landelijk kader moest rechtsongelijkheid voorkomen.²⁸

Behalve dit persbericht en de drie basisdocumenten is geen informatiemateriaal op landelijk niveau gemaakt dat binnen de politie-eenheden kon worden verspreid. De voorlichting en communicatie daarover werd overgelaten aan de politie-eenheden zelf. Het zou de verantwoordelijkheid van de eenheidsadviseurs Z&V zijn om de pilot goed te laten landen in hun politie-eenheid. Elke politie-eenheid heeft zo'n eenheidsadviseur bij het team politieprofessie van de Eenheidsstaf in de functie van operationeel specialist B (OSB), beleidsmakers met een operationele insteek. Deze tien eenheidsadviseurs Z&V komen maandelijks samen in het landelijk jeugdoverleg Politie. Tijdens het bijgewoonde overleg in maart 2021, dus ruim vijf maanden na de start van de pilot, bleek dat deze eenheidsadviseurs die de verantwoordelijkheid hadden de pilot te laten landen in hun politie-eenheid, daar niet allemaal goed op voorbereid waren. De toezending van de stukken zou voor een aantal van hen als een verrassing zijn gekomen en deze eenheidsadviseurs begrepen ook niet helemaal wat de bedoeling was, misten de uitleg en stelden er nooit om te hebben gevraagd. Sommigen merkten op dat er intern vragen kwamen over de feiten en het bedrag, omdat men dat gewend was bij de Halt-feiten. Andere eenheidsadviseurs Z&V, zagen dit probleem minder en meenden dat de reprimande niet groter moest worden gemaakt dan deze is.

Omdat de reprimande al bestond, is er niet voor gekozen om de implementatie via de formele implementatie-route te laten verlopen die veel tijd in beslag zou nemen. Het argument dat het slechts een vernieuwde werkwijze is met betrekking tot een bestaande interventie, werd echter niet door alle eenheidsadviseurs Z&V gedeeld. Sommigen zagen het wel als iets nieuws waarvoor het beter was geweest de implementatieroute te doorlopen. In de Eenheid Noord-Nederland is om die reden twee maanden later, in december 2020, met de pilot gestart. De opzet was wel helder, maar niet hoe de werkwijze binnen de interne processen moest worden vormgegeven. Ook de Eenheid Rotterdam is in december 2020 gestart. Hier werd het belangrijk gevonden om helder te krijgen wat het doel is en door communicatie daarover, draagvlak te creëren binnen de politie-eenheid. Er was tijd nodig voor de voorbereiding en het informeren van de mensen op de werkvloer over de uitvoering van de reprimande.

4.2.2 De introductie binnen de drie politie-eenheden bij de basisteams

De politie-eenheden zijn onderverdeeld in districten die weer zijn onderverdeeld in basisteams. De indeling van de drie te onderzoeken politie-eenheden is opgenomen in bijlage VI. Ondanks deze overeenkomsten zijn de interne processen heel verschillend en is de nieuwe werkwijze in elk van de drie te onderzoeken politie-eenheden via andere lijnen uitgezet. In de Eenheid Midden-Nederland zijn de stukken verstuurd naar de OSB's Z&V van de vijf districten. Die vijf OSB's hebben de stukken weer verspreid via de OE's (operationeel experts) Z&V van hun basisteams, achttien in totaal. In elk van de achttien basisteams heeft de OE'er dat op een eigen manier gedaan, tijdens de briefing of teamoverleg, naar inschatting van wat het beste werkt. Daarbij is nog de suggestie gedaan dat samen te doen met Halt, want in deze eenheid heeft Halt per district een contactpersoon die rechtstreeks contact heeft met de OE-ers. Daarnaast zijn alle ca. honderd hOvJ's geïnformeerd over de pilot. Daaronder ook de

²⁸ Pilot Reprimande minderjarige verdachten van start, 1 oktober 2020, www.politie.nl.

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

hOvJ's bij de bijzondere diensten, bijvoorbeeld de afdeling verkeer, die eveneens kunnen worden ingezet in de districten. Ook ZSM is geïnformeerd met de toelichting dat er alleen zal worden gebeld om te checken of de *first offender* bekend is bij de ketenpartners vanwege eerdere contacten, wat meestal niet het geval zal zijn.

In de Eenheid Rotterdam is de pilot uitgezet via de twaalf doelgroepencoördinatoren van de zes districten. Anders dan in Midden-Nederland zijn dat geen OSB's, maar OE's GGP (Gebieds Gebonden Politie). De pilot is hier, zoals al beschreven, twee maanden later van start gegaan, op 1 december 2020. Die tijd is gebruikt om de werkwijze te bespreken en af te stemmen in het gezamenlijk overleg van de doelgroepencoördinatoren. Deze experts met kennis van de dagelijkse politiepraktijk zagen het niet als een vernieuwing van een bestaande interventie, maar als iets nieuws en hebben met elkaar gezocht naar een meer eenduidige, heldere definitie en een helder werkproces met betrekking tot de registratie. Dat heeft geleid tot een gezamenlijke presentatie die is verspreid in de zeventien basisteams, twee tot vier per district. In die presentatie is de check bij ZSM geschrapt en er is een richtbedrag van ca. 50 euro genoemd bij diefstal om het daarmee tastbaar te maken. Wel wordt daarbij gecommuniceerd dat het bedrag een indicatie is en niet leidend moet zijn, dat de agenten op straat moeten blijven nadenken en dat het gaat om de context van de hele situatie.

In de Eenheid Zeeland-West-Brabant is de pilot uitgezet langs de lijn van de OSE's (operationeel specialist E) (voorheen de plaatsvervangend districtschef) van de vier districten. In deze politie-eenheid is het gebruik dat een nieuwe werkwijze door de OSE van de portefeuille in een regionaal OSE-overleg wordt ingebracht en daarna wordt uitgewerkt in de districten waar ook de voortgang wordt bewaakt. Volgens de betrokken eenheidsadviseur Z&V had deze eenheid zich al in 2018 aangemeld om net als in Twente te experimenteren met de werkwijze, maar stuitte dat af op bezwaren bij het landelijke OM. Juist omdat deze eenheid positief was over de pilot, vindt de betrokken eenheidsadviseur Z&V het een gemiste kans dat deze zo kort van tevoren werd aangekondigd en met 'stoom en kokend water' in vijf dagen de Eenheid in moest. Dat leidde ertoe dat hoewel de inhoud en het idee erachter goed is, het proces moest worden verdedigd en weerstand moest worden doorbroken. De stukken moesten versneld in het OSE-overleg worden ingebracht maar omdat dat na 1 oktober 2020 plaatsvond, moest er 'achteruit' worden gewerkt, uitgelegd en toegelicht. Er is voor gekozen om toch 1 oktober 2020 te starten en dat via de OSB's te laten verlopen. De pilot is gepresenteerd via briefings, op jeugdoverleggen en netwerkoverleggen van politiefunctionarissen in de basisteams met het taakaccent jeugd. Het was volgens deze eenheidsadviseur Z&V echter beter geweest als er een of twee maanden waren geweest voor de implementatie en er op landelijk niveau een presentatie van een paar dia's was gemaakt en rondgestuurd.

4.2.3 De nieuwe werkwijze in de context van de incidentafhandeling op straat

De belangrijkste actoren in het reprimandeprocess, die het eerst in contact komen met op heterdaad aangehouden minderjarige *first offenders*, zijn de agenten in 'blauw' die de incidentafhandeling op straat voor hun rekening nemen. Hun directe aanspreekpunt is de OPCO die functioneel een OE is, maar niet altijd een hOvJ. Er is daarnaast nog een OVDP (officier van dienst politie) die de leiding heeft en het aanspreekpunt tijdens de incidentafhandeling op straat. Omdat de diensten een beeld geven van de context waarin zo'n reprimande-zaak, als die zich voordoet, heeft de hoofdonderzoeker in het kader van het

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

verkennde onderzoek in juli 2021 twee avonddiensten van de incidentafhandeling op straat bijgewoond in het basisteam Rotterdam Centrum. Deze diensten startten met een briefing van alle agenten die dienst hebben waar de eerdergenoemde OPCO relevante informatie doorgaf om op te letten bij de surveillance, zoals mensen met een wijkverbod of plekken die extra in de gaten moeten worden gehouden vanwege dreigingen.

In een dergelijke briefing is ook de Pilot Reprimande gepresenteerd, maar tijdens beide bijgewoonde diensten bleek dat de aanwezige agenten zich daar weinig van konden herinneren en ook niet bekend waren met de nieuwe werkwijze. De agenten waren wel bekend met de RAPP (Registratie Applicatie Politie Processen)-app die dat jaar in gebruik was genomen voor de Pilot Reprimande voor meerderjarige verdachten van winkeldiefstal. Men was zelfs in veronderstelling dat de onderzoekers daarvoor kwamen. Er werd meegereden met de politiebus die is aangewezen om de meldingen van winkeldiefstal af te handelen en er was gekozen voor een basisteam dat is gevestigd in de buurt van het winkelcentrum van de Lijnbaan en avonddiensten tijdens de koopavond. Hoewel dus alle omstandigheden aanwezig leken om meldingen van reprimande-waardige feiten te kunnen bijwonen, was er tijdens de twee bijgewoonde diensten geen enkele melding van een minderjarige *first offender* van een licht feit. Tijdens beide avonddiensten hadden de aanwezige agenten daar ook al voor gewaarschuwd. De meeste winkeldiefstallen zouden in dit basisteam betrekking hebben op Oost-Europeanen zonder werk of woning die een fles drank stelen.

Hoewel er geen meldingen werden gedaan van reprimande-waardige feiten, gaven de observaties wel een duidelijk beeld van de setting op straat waarin de reprimande moet worden afgehandeld. Tijdens de eerste dienst werd meegereden met twee jonge agenten die op een paar korte pauzes na, zeer alert door de stad reden en af en toe stopten om mensen aan te spreken. Ondertussen pakten ze meldingen op die direct aan hen gericht waren of algemene verzoeken voor het hele basisteam als dat gezien de locatie haalbaar was. Daarbij werd duidelijk dat het geven van waarschuwingen tot de dagelijkse praktijk van de politie op straat behoort. Dat liep uiteen van een indringend waarschuwend gesprek met een jonge man die zijn ex-vriendin lastigviel omdat de vrouw afzag van aangifte tot een Roemeense dakloze man die langs de singel in het gras zijn roes lag uit te slapen en waarschuwing kreeg omdat de agenten wisten dat een boete niet zinvol was omdat de man die niet zou kunnen betalen. Voorts werd een dronken man die agressief had gereageerd omdat hij was geweigerd bij de supermarkt waar hij een winkelverbod had gekregen, na tot bedaren te zijn gebracht, met een uitdrukkelijk laatste waarschuwing weggestuurd.

Tussen de waarschuwingen door werden ook twee aanhoudingen verricht en die illustreerden goed hoeveel werk daarmee gepaard kan gaan. Voor de eerste aanhouding werd een minderjarige jongen op een scooter achtervolgd en klemgereden, in het busje gezet en overgebracht naar het politiebureau waar hij met zijn handen tegen de muur werd gefouilleerd en overgedragen aan de recherche. Voor de tweede aanhouding, vlak voor het eind van de dienst werden, omdat het een vermoedelijk vuurwapengevaarlijke verdachte betrof, kogelvrije vesten aangedaan en werd er hard gereden om tijdig de tunneluitgang te bereiken waar de bewuste auto uit zou komen. Vervolgens werd de auto met bestuurder die aan het signalement voldeed, onder spanning gevolgd en was er continue contact met de meldkamer en kwamen andere politiebusjes in zicht die dekking gaven. Midden in een woonbuurt kon de auto tot staan worden gebracht en werd onder publieke belangstelling de

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

procedure voor het aanhouden van een vuurwapengevaarlijke verdachte gevolgd. De verdachte werd overgebracht naar het dichtstbijzijnde politiebureau waar de aanwezige OVDP uitgebreid met de zes agenten doorsprak of de juiste afwegingen waren gemaakt. Hoewel de dienst tot 22:00 uur duurde, reden de agenten pas ruim na 23:00 uur terug naar het eigen bureau waar ze nog administratief werk moesten doen, mutaties moesten bijwerken en de dienst moesten overdragen.

Deze dienst gaf een duidelijk beeld van de setting op straat waarin de reprimande moet worden afgehandeld, als onderdeel van een soms stressvolle dienst, en van de tijdsdruk waaronder de mutaties soms moeten worden verwerkt. Dat het beeld dat van de dienst is verkregen, redelijk representatief is, blijkt daaruit dat de ervaringen naadloos aansluiten bij de ervaringen met de incidentafhandeling door de politie op straat in de Politie-Eenheid Den Haag. Ook uit die ervaringen komt een beeld naar voren van onvoorspelbare en afwisselende diensten met de meest uiteenlopende en soms heftige incidenten. En ook daaruit blijkt dat het geven van waarschuwingen, maar ook het inschatten van signalen, tot het dagelijkse werk van een politieagent behoort. Er wordt een voorbeeld gegeven van een minderjarige *first offender* die zonder rijbewijs en zonder toestemming de auto van zijn ouders uit de garage van het flatgebouw waar ze woonden, had proberen te rijden. Omdat hij per ongeluk achteruitreed in plaats van vooruit, reed hij de auto dwars door de muur van de parkeergarage en heeft hij deze daar in paniek laten hangen zonder iets tegen zijn ouders te zeggen. Deze vernieling is in overleg met de ouders afgedaan met een reprimande wat voor de invoering van de pilot mogelijk was omdat er geen aanhouding was verricht. De vader, die aanvankelijk aangifte had gedaan, niet wetende dat zijn zoon de dader was, trok die na het gesprek met de agenten in. De politieagent meldt daarover:

“Hij ziet ervan af. Wij gaan het regelen. De zoon komt ook nog ten tonele op bevel van de vader. Hij moet zijn excuus maken tegenover ons, omdat hij ons zoveel werk heeft bezorgd. Volgens mij heeft hij vreselijk op zijn falie gekregen. Hij is zo mak als een lam.”²⁹

Ook deze Haagse politieagent schetst het beeld dat het bijwerken van de mutaties tussen de meldingen door gebeurt en bij heftige incidenten – net als bij de geobserveerde dienst in Rotterdam - vaak ter afsluiting van een dienst, om tot rust te komen. Zo concludeert hij na een achtervolging en aanhouding in een drugspand, dat wordt omringd door een menigte mensen en waarbij ook een hond moet worden ingezet en de verdachte een paar verdiepingen naar beneden springt:

“De avond moet nog ‘op papier’ en we zijn wel toe aan een slok rust na die adrenaline verhogende werkzaamheden van daarnet.”³⁰

4.3 Een inventarisatie van de mutaties en kanttekeningen bij de registratie

4.3.1 Kanttekeningen bij de registratie van de reprimande in BVH

Het hiervoor beschreven beeld van de politiesetting waarin de reprimandes worden gegeven en de mutaties worden ingevoerd en bijgewerkt, is belangrijk voor de context die nodig is om

²⁹ De Bruin 2021, p.110-115.

³⁰ De Bruin 2021, p.39.

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

de mutaties goed te kunnen duiden. Een belangrijke kanttekening bij de mutaties is dat deze tussen de incidentafhandeling door of na afloop van een drukke dienst of soms zelfs de volgende dag worden bijgewerkt. Gezien de hectiek van de diensten op straat kan er niet altijd uitgebreid de tijd voor worden genomen. Het kan ook zijn dat de politieagent er door een drukke dienst niet aan toe komt en de mutatie pas de volgende dag bijwerkt. Er moet dan ook rekening mee worden gehouden dat de mutaties niet altijd het volledige beeld schetsen. Er kunnen fouten zijn gemaakt en in werkelijkheid kan er meer zijn gebeurd dan in de mutaties is opgeschreven. Uit de bestudering van de mutaties bleek dat er mutaties zijn waar uitvoerig verslag wordt gedaan van alle verrichte handelingen, maar ook mutaties waar alleen het feit en de minderjarigen uit kunnen worden afgeleid.

Alle geïnterviewde agenten zeggen een mutatie in het BVH-systeem te hebben opgemaakt. In het open tekstveld worden behalve de gegevens die volgens de *Handreiking* in BVH moeten worden ingevuld (zie paragraaf 2.5.1), ook andere gegevens vermeld zoals dat de verdachte *first offender* is, hoe de minderjarige verklaarde of reageerde na het incident (zeker als dat in negatieve zin opvallend was) of dat er overleg met de hOvJ is geweest. Het systeem zou echter nog wel ruimte laten voor interpretatie. Zo zouden agenten de minderjarige in geval van een reprimande als betrokkene of getuige hebben geregistreerd in plaats van als verdachte en in de vrije tekst wel hebben beschreven dat de minderjarige een verdachte was. Er is ook onduidelijkheid over hoe de ouders in het systeem moeten worden gezet. Soms is er bewust voor gekozen om ze als 'betrokkenen' te koppelen zodat het voor een eventueel vervolg gemakkelijker is om met ze in contact te treden. Er zijn ook politieagenten die het verslag van het reprimandegesprek in het tekstveld "contactmoment wijkagent" noteren. Tot slot zou het winkelverbod behalve in de mutatie ook in een ander onderdeel van het systeem moeten worden verwerkt om ervoor te zorgen dat de minderjarige een 'aandachtsvestiging' op zijn of haar naam krijgt voor het geval dat het verbod wordt overtreden.

Er worden soms ook incidenten als reprimande geregistreerd omdat ze nergens anders kunnen worden geplaatst. Onder de mutaties is zo'n incident met twee uit een zorginstelling weggelopen meisjes van 15 en 13 jaar, die werden betrapt op diefstal van goederen bij een filiaal van AH in Hoek van Holland, zich verzetten tegen hun aanhouding en in de ruimte waar ze op de politie moesten wachten, vernielingen aanbrachten. (RD 9) Ze zijn overgebracht naar het politiebureau waar de betrokken agenten met ze in gesprek zijn geraakt waardoor ze zich langzamerhand open stelden en vertelden waarom ze zich zo opstelden. De agenten hebben ook de ouders gesproken en ingelicht over wat er was voorgevallen. De meisjes werden overgebracht naar instellingen en voor een van de twee werd met spoed een voorlopige machtiging van de kinderrechter gevraagd en verkregen om haar gesloten te plaatsen. Omdat daarvoor geen passende type afhandeling in het systeem bestond, is dit incident als 'reprimande' geregistreerd.

Tot slot bleek bij de bestudering van de mutaties dat enkele belangrijke gegevens die nodig zijn om te bezien of de werkwijze is gevolgd, niet hoeven te worden vermeld, zoals de waarde van de gestolen goederen ofwel de schade en of er contact is geweest met de hOvJ. Er wordt evenmin voorgeschreven dat in de mutatie moet worden vermeld of er sprake was van een aanhouding (op heterdaad). Dit is echter een cruciaal gegeven, want als er geen aanhouding is geweest, hoeft die werkwijze met de telefonische voorgeleiding door de hOvJ niet te worden toegepast.

4.3.2 De betrokken jongeren en groepssamenstelling

De steekproef van incidentmutaties geeft een zeer gevarieerd beeld van de reprimandepraktijk en van de soorten feiten en betrokken minderjarigen. Het gaat om 66 mutaties, verdeeld over de politie-eenheden Midden-Nederland (24), Rotterdam (21) en Zeeland-West-Brabant (21). Deze mutaties hebben redelijk verspreid over de politie-eenheden plaatsgevonden, met de meeste mutaties in de steden. De incidentmutaties van de Eenheid Midden-Nederland hebben zich voorgedaan in elf verschillende plaatsen, de incidentmutaties van de Eenheid Rotterdam in negen verschillende plaatsen en de incidentmutaties van de Eenheid Zeeland-West-Brabant in tien verschillende plaatsen.

Van de 66 incidenten hebben er 55 betrekking op winkeldiefstal, 10 op vernieling en 1 op ID-fraude. De 66 incidentmutaties hebben betrekking op in totaal 117 jongeren, waarvan 67 jongens en 50 meisjes: in Midden-Nederland 16 jongens en 23 meisjes, in Rotterdam 24 jongens en 16 meisjes en in Zeeland-West-Brabant 27 jongens en 11 meisjes. De feiten zijn in 39 van de 66 incidenten in groepjes gepleegd: in Midden-Nederland in 13 incidenten, in Rotterdam in 16 incidenten en in Zeeland-West-Brabant in 10 incidenten. Het gaat dan om twee- of drietalen en soms nog grotere groepjes, vrijwel altijd leeftijdgenoten van hetzelfde geslacht. In Midden-Nederland betrof het drie jongens- en acht meisjes-duo's, een jongens- en een meisjes-trio. In Rotterdam betrof het vijf jongens- en zeven meisjes-duo's, een gemengd duo en drie jongens-trio's. In Zeeland-West-Brabant betrof het vier jongens- en drie meisjes-duo's, een gemengd trio, een jongens-kwartet en een jongens-sextet.

Slechts 27 van de 117 jongeren, dus nog geen kwart, pleegden het feit alleen. In Midden-Nederland waren dat zeven jongens en vier meisjes, in Rotterdam vier jongens en een meisje en in Zeeland-West-Brabant zeven jongens en vier meisjes. Enkel daarvan blijken bij nadere bestudering wel samen met andere leeftijdgenoten te zijn geweest. Die waren op het moment van aanhouding weggelopen of werden als getuigen aangemerkt omdat ze alleen hadden toegekeken. Zo kwam een jongen van 13 die twee pakjes 'luchthuilers' had gestolen bij de Big Bazar in Vlaardingen met een groepje binnen, maar was hij de enige die werd aangehouden. (RD 2) De rest van het groepje was weggerend. Een ander voorbeeld betreft een 14-jarig meisje dat een fles likeur stal bij de supermarkt Jumbo in Middelburg (ZWB 14) en samen was met twee vriendinnen, die als getuigen werden aangemerkt. Twee andere jongens waarvoor aparte mutaties zijn opgemaakt, bleken bij elkaar te horen en deel uit te maken van een groepje van vier dat in de Jumbo in Vlissingen was. Een van hen, een jongen van 14, werd aangehouden omdat hij frikandelbroodjes in zijn tas had gestopt. (ZWB 6) Drie dagen later blijkt dat een jongen van 15 voor een bedrag van 40 eurocent had afgerekend en andere producten, nadat de 14-jarige jongen uit zijn groepje wordt aangesproken, verstopt onder een verkooptafel met bloemen. (ZWB 7)

Omdat de minderjarige verdachte in de laatste zaak niet wordt aangehouden, maar door de politie thuis wordt opgezocht, hoeft deze zaak niet volgens de nieuwe werkwijze te worden afgehandeld. Die werkwijze geldt alleen in situaties waarin een minderjarige verdachte op heterdaad is aangehouden. Behalve uit de hiervoor genoemde mutatie bleek uit de bestudering van de mutaties dat er in nog minimaal elf andere incidentmutaties met 25 minderjarigen geen sprake lijkt te zijn geweest van een aanhouding, maar mogelijk zijn het er

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

meer. In het hiervoor genoemde incident en de elf andere incidenten was wel sprake van een reprimande en werd een enkele keer zelfs naar de pilot verwezen.

4.3.3 Mutaties waarin geen aanhouding is verricht

In twaalf incidenten is geen aanhouding verricht en hoefde de werkwijze met de hOvJ dus niet te worden gevolgd. Het gaat om acht van de tien vernielingsincidenten, de ene ID-fraudezaak en drie winkeldiefstal-incidenten. Dat het daarbij relatief veel om vernielingen gaat, acht van de tien, is omdat daar geen burgeraanhouding is verricht, maar de politie gebeld is. Die maakt zelf de afweging of een minderjarige moet worden aangehouden en kijkt of dat gezien het feit proportioneel en gezien de situatie noodzakelijk is. In drie vernielingszaken is de politie er dan ook direct na de ontdekking op heterdaad bij geroepen zonder tot een aanhouding over te gaan. In het eerste incident betrof het twee jonge jongens van 12 en 13 jaar die tegen een voordeur van een woning hadden getrapt:

Twee jongens van 12 en 13 jaar geven drie harde trappen tegen een voordeur van een woning in de wijk Feijenoord in Rotterdam. Toen de bewoonster de deur opentrok, stond de 12-jarige vlak voor de deur. Hij rende weg, maar liet daarbij zijn jas vallen en kwam terug om die te halen. Beide jongens hebben hun excuses aangeboden en de politie is met de 13-jarige naar zijn moeder gegaan, die in de buurt woonde en heeft daar een gesprek gevoerd. (RD 5)

De moeder van de 12-jarige werd tijdens het reprimandegesprek bij de 13-jarige in Rotterdam telefonisch benaderd omdat zij in Vlaardingen woonde. Ze was erg boos en zei dat er al veel hulp was. In de mutatie staat ook dat er eerdere politiecontacten waren, maar omdat niet wordt vermeld van wanneer die dateren, kan het ook gaan om contacten voor zijn 12^e jaar. Zijn reprimande werd om die reden gecombineerd met een VT-melding. Hier is geen aanhouding verricht waardoor de werkwijze en de daarbij behorende contra-indicaties niet van toepassing zijn. In de mutatie staat wel dat er overleg is geweest met de hOvJ "*in het kader van de Pilot Reprimande*". In twee andere incidenten waar de politie erbij werd geroepen, gooiden jongens met stenen naar auto's. In een incident in Almere waarin een jongen van 13, die samen was met twee andere jongens die als getuigen zijn aangemerkt, met een steen een deuk in een auto had veroorzaakt, heeft de politie ter plaatse het verhaal angehooord en de ouders gebeld. Die ouders zijn ter plaatse gekomen en hebben samen met melder een schadeformulier ingevuld. (MN 10) De zaak is geregistreerd als reprimande, maar het wordt uit de mutatie niet duidelijk of er een reprimandegesprek is gevoerd. In de andere zaak waren twee jongens samen stenen aan het gooien en werd bij een van de twee melding gemaakt van een reprimandegesprek bij de ouders thuis:

Twee jongens van 13 en 14 jaar gooien met stenen naar auto's op een parkeerplaats. De vader van de 14-jarige kwam ter plaatse om zijn zoon toe te spreken en mee naar huis te nemen en de 13-jarige werd thuis afgezet door de politie alwaar een reprimandegesprek is gevoerd. Zijn moeder gaf hem ter plekke straf door zijn PlayStation in te nemen. De jeugdbrigadier zou de zaak verder oppakken. (ZWB 15)

In drie incidenten is de politie achteraf ingeschakeld en op basis van camerabeelden met de minderjarige verdachten in gesprek gegaan zonder ze aan te houden. Daaronder de eerdergenoemde winkeldiefstal bij Jumbo in Vlissingen waarbij – nadat een 14-jarige was aangehouden - drie dagen later een bij datzelfde incident betrokken 15-jarige jongen werd aangehouden op basis van camerabeelden.

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

Met betrekking tot een 15-jarige jongen die werd verdacht van winkeldiefstal bij supermarkt Jumbo in Vlissingen is de politie met een foto van de camerabeelden van de winkel naar een school in de buurt gegaan waar de jongen werd herkend in het door de conciërge ter inzage gegeven smoelenboek. Deze verdachte is, na overleg met de hOvJ, thuis opgezocht en uitgelegd dat hij nu niet is aangehouden omdat hij een *first offender* is, maar dat de volgende keer anders is. De jongen reageerde opgelucht en zei ervan geleerd te hebben. Zijn moeder, die gebeld werd, schrok, maar was blij met de kans die hij kreeg en zou met haar zoon in gesprek te gaan en hem minimaal 2 maanden zijn PlayStation en telefoon afnemen. (ZWB 7)

In een vernielingsincident waarin een groepje van vijf jongens de noodvoorziening voor een eerder vernielde ruit van een gebouw in Woudenberg had ingetrapt, herkende de wijkagent twee 17-jarige jongens op camerabeelden. (MN 13) Volgens de mutatie schrokken de jongens dat ze erop aangesproken werden en zou ze in duidelijke bewoordingen zijn verteld dat dit gedrag 'absoluut' niet kan en dat ze 'groot geluk' hebben gehad dat het dit keer bij een reprimande is gebleven. Drie jongere jongens, van 11, 12 en 13 jaar die een brandblusser hadden leeggespoten in een berging, werden eveneens op basis van camerabeelden herkend. (RD 6) Met deze drie jongens werden reprimandegesprekken gevoerd met hun ouders erbij en werd afgesproken dat elke jongen een derde van de totale schade van 122,15 euro zou betalen. Voor de 11-jarige is vanwege zijn leeftijd geen aparte mutatie opgemaakt.

Drie andere incidenten werden afgehandeld op school. In het eerste geval gebeurde het direct na het incident, het vernielen van het glas van een straatlamp in Vleuten door een 16-jarige jongen. (MN 20) De jongen, die daarbij ook nog zijn hand had verwond, werd op school gesproken en zou zichtbaar zijn aangedaan, spijt hebben en de schade willen vergoeden. Hij weet zijn gedrag aan examenstress. De politie ging tevens in gesprek met zijn moeder die een passende straf zou verzinnen. In het tweede incident, waarin twee jongens van 15 en 16 jaar de fietsbel, het zadel en de verlichting van de mountainbike van een schoolgenoot hadden beschadigd, (ZWB 4) waren de jongens herkend op camerabeelden. Een jeugdagent heeft de zaak opgepakt via de school en gesproken met de vaders van de jongens inclusief de vader van het slachtoffer. Er is een schadevergoeding van 5 euro per persoon betaald door de jongens en alle vaders waren het eens dat de zaak hiermee was afgedaan. In de derde zaak, de enige ID-fraudezaak uit de steekproef, had een meisje van 15 een *fake-account* aangemaakt onder de naam van haar mentor om moeder te doen geloven dat het goed ging op school. (ZWB 8) In deze zaak had de school de politie zelf benaderd om een reprimandegesprek te voeren met het meisje en haar mentor omdat het niet was gelukt een zinvol reprimandegesprek met de ouders erbij te voeren. In het reprimandegesprek werd het meisje duidelijk gemaakt dat het aanmaken van een account op naam van een ander een strafbaar feit is en aangifte kon worden gedaan. Het meisje zou zich schuld bewust hebben getoond, maar geen andere uitweg te hebben gezien vanwege problemen met haar ouders. Er is een VT-melding gedaan vanwege haar zorgelijke gedrag en haar moeizame relatie met haar ouders.

Ook in de laatste drie incidenten was de politie in een klein Zeeuws dorp gevraagd om een reprimandegesprek te voeren. In het eerste incident kwam dat verzoek van de pleegouders van twee pleegbroers van 13 en 14 die met twee andere broers van 11 en 13 vernielingen hadden aangericht in de tuin van deze pleegouders. (ZWB 13) De politieagent, die dat verzoek in privé tijd kreeg, heeft dit gesprek in overleg met de wijkagent gevoerd. In de andere twee incidenten werd geen aanhouding verricht omdat de betreffende winkelmanagers vonden dat

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

de zaken anders moesten worden afgehandeld. In het eerste incident waarin zes jongens in de leeftijd van 10, 11 en 12 en 13 jaar vier zakjes chips hadden gestolen, (ZWB 11) verzocht de winkelmanager de politie om de jongens een waarschuwing te geven. Volgens de mutatie maakte de waarschuwing indruk en moesten de meeste jongetjes huilen. Ze werden overgedragen aan hun ouders die boos waren en beloofden ze passend te zullen straffen. In het tweede winkeldiefstalincident waarin een jongen van 14 blikjes en snoepgoed bij een filiaal van de Jumbo in Utrecht had gestolen (MN 6) vond de manager van de supermarkt aangifte niet 'de goede manier' en had hij contact opgenomen met jongerenwerk en de huismeester van de school. De politie had de jongen thuisgebracht waar aan de ouders werd uitgelegd wat er was gebeurd. Die zouden emotioneel en teleurgesteld hebben gereageerd.

Uit deze twaalf incidenten blijkt dat het voeren van reprimandegesprekken de politie niet vreemd is en dat ook de burger het niet vreemd vindt en daar soms zelf om verzoekt omdat dat zinvoller wordt geacht dan een strafrechtelijke afhandeling. Tevens blijkt dat de zaken waarin wel en geen aanhouding is verricht niet zoveel verschillen. Zo werd naar aanleiding van hetzelfde incident voor de ene minderjarige wel een aanhouding verricht en voor de andere niet omdat die pas later werd herkend op camerabeelden. Dat zou betekenen dat voor die laatste jongen de werkwijze niet geldt. Anderzijds blijkt uit de interviews met de agenten dat het ook wel gebeurt dat bij een wijkagent bij een vernieling waarvoor te weinig bewijs is om de minderjarigen als verdachten aan te merken, in gesprek wordt gegaan met de ouders en de kinderen. Een dergelijk incident wordt dan formeel afgedaan met een 'bemiddeling'.

4.4 De uitvoering van de werkwijze en rolverdeling

4.4.1 Minderjarigen die zonder reprimande zijn ingesloten op het politiebureau

Afgezien van de hiervoor beschreven mutaties waarin geen aanhouding heeft plaatsgevonden zijn er nog 54 incidentmutaties met 91 verdachten die wel voor de nieuwe werkwijze in aanmerking komen. In drie mutaties werden vier minderjarigen alsnog overgebracht naar het politiebureau en daar ook zonder reprimande ingesloten. In het eerste incident werden twee van een groepje van drie jongens van 14 die snoep hadden gestolen, om verschillende redenen ingesloten. De eerste omdat hij geen *first offender* meer was en eerder een Halt-afdoening had voltooid voor diefstal en de tweede omdat hij zich recalcitrant opstelde naar de politie. Het ging om een klein bedrag aan snoep, maar de jongens waren wel al langer in beeld bij de bedrijfsleider:

Drie jongens van 14 stelen voor 8,25 euro snoep bij supermarkt Deen in Dronten. De bedrijfsleider het groepje al eerder had gezien en de politie heeft ze op basis van camerabeelden uit de klas had gehaald. (MN 5)
--

In het tweede incident werd de reprimande geweigerd omdat de betreffende 16-jarige jongen, die voor 7,95 euro bij de Jumbo in Utrecht had gestolen, niets wilde vertellen en volgens de politie een nonchalante houding toonde. Hij had geen ID-bewijs bij zich en wilde het nummer van zijn ouders niet geven omdat ze volgens hem geen Nederlands zouden spreken, maar wel het nummer van zijn zus. Bij de insluitingsfouillering werd een mes bij hem aangetroffen waarvan hij afstand deed. Voor hem werd een VT-melding gedaan. (MN 19) In het derde incident kreeg een jongen van 16 die samen met een jongen van 13 was betrapt op diefstal van blikjes drank en broodjes bij een filiaal van AH in Rotterdam evenmin een

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

reprimande. (RD 8) In de mutatie staat niet waarom niet, maar uit het feit dat hij om zijn een eigen advocaat had verzocht, kan worden opgemaakt dat hij geen *first offender* meer was. De jongen van 13, waar hij mee samen was, werd heengezonden en thuis gebracht en omdat zijn moeder niet thuis was, is de politie 's avonds nog een keer langs gegaan om met zijn moeder te spreken. Voor hem werd een VT-melding gedaan "vanwege banden met oudere jongens uit de drillrapsce" met een doorverwijzing naar *Pak je Kans* om zijn weerbaarheid te vergroten. (RD 8)

4.4.2 Een reprimande na insluiting en voorgeleiding op het politiebureau

Uit nadere bestudering van de mutaties blijkt dat aangehouden minderjarige *first offenders* in drie incidenten naar het politiebureau zijn overgebracht om daar te worden voorgeleid aan de hOvJ, waarna ze alsnog een reprimande is gegeven. Vermoedelijk zijn ze dan ook ingesloten geweest, maar uit de mutatie wordt niet duidelijk hoe lang dat heeft geduurd. In het eerste incident betrof het een 13-jarig meisje dat graffiti had aangebracht:

Een meisje van 13 brengt graffiti aan op o.a. een paal van een AH in een winkelcentrumcomplex in Middelburg. Ze is samen met vriendin. Dezelfde tekens zijn aangebracht op diverse plaatsen in het winkelcentrum, inclusief de namen van beide meisjes. De vriendin wordt als getuige aangemerkt en vertelt dat haar vriendin al twee dagen bezig was. (ZWB 12)

Volgens de mutatie vroeg de politie beide meisjes naar de ID en was dit meisje erg brutaal en is ze vervolgens aangehouden voor vernieling en meegenomen naar het politiebureau. De hOvJ heeft op het bureau na overleg met de officier van justitie (OvJ) besloten de reprimanderegeling toe te passen. De hOvJ heeft zelf het reprimandegesprek gevoerd op het bureau met de moeder erbij. In de mutatie wordt vermeld dat het meisje mogelijk deel uitmaakt van een overlast-gevende groep.

In het tweede incident had een 17-jarige jongen voor een bedrag van 5,39 euro gestolen bij een filiaal van AH in Middelburg. Na overleg met de hOvJ en ZSM is besloten tot een reprimande vanwege het geringe bedrag en het feit dat het de eerste keer was. Met de ouders is afgesproken dat de jongen buiten de poort kon blijven wachten op de komst van zijn vader. (ZWB 16) In het derde incident is een jongen van 14 overgebracht naar het politiebureau omdat de politieagent ervan uitging dat hij zou worden doorverwezen naar Halt:

Een 14-jarige jongen steelt voor een bedrag van 25 euro aan goederen bij een filiaal van AH in Etten-Leur. De aanhouding is door de politie overgenomen en hij is overgebracht naar het politiebureau en daar voorgeleid aan de hOvJ (ZWB 10)

De hOvJ meende dat de nieuwe werkwijze kon worden toegepast en zond hem heen met een reprimande. Hij werd overgedragen aan zijn vader en volgens de mutatie zou hem zijn medegedeeld dat hij bij een volgende aanhouding voor winkeldiefstal de straf voor deze zaak ook nog zou krijgen, wat niet zo is, want met een reprimande is de zaak afgedaan. Wat ook opvalt in de mutatie is dat daar wordt vermeld dat er meermalen contact is geweest met ZSM en dat ZSM na heenzending belde dat de minderjarige verdachte toch naar Halt had moeten worden verwezen. Hier lijkt ZSM dus een rol te hebben ingenomen in de beslissing terwijl de rol van ZSM uitsluitend beperkt is tot het checken van informatie.

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

4.4.3 Het overleg met de hulpofficier van justitie over de reprimande

Een belangrijk element in de nieuwe werkwijze is het overleg met de hOvJ. Zoals al eerder werd opgemerkt, wordt in de *Handreiking* echter niet voorgeschreven dat het contact met de hOvJ in de mutatie moet worden vermeld. Het kan dus zijn dat er in werkelijkheid wel overleg is geweest met de hOvJ, maar dat dit niet is vermeld. Desondanks wordt in het merendeel van de mutaties expliciet melding gemaakt van het overleg met de hOvJ. Alle geïnterviewde politieagenten, die een reprimande hebben gegeven, bleken ook scherp voor ogen te hebben dat het de procedure is om de hOvJ te betrekken bij de beslissing tot een reprimande. Volgens de politieagenten is er in alle incidenten waarin een reprimande is gegeven, telefonisch overleg geweest met de hOvJ. Daarbij worden er verschillende termen gebruikt om deze hOvJ aan te duiden.

De politieagenten hebben verschillende ervaringen met hoe de hOvJ betrokken is geweest bij de beslissing tot en de uitvoering van de reprimande. In de praktijk hadden de politieagenten vaak al het idee om het incident af te handelen met een reprimande, omdat ze eerst zelf de voorwaarden voor de reprimande waren nagegaan. Dit voorstel legden zij tijdens het telefoongesprek aan de hOvJ voor. Vervolgens controleerde de hOvJ samen met de politieagent(en) of er voldoende bewijs in de zaak was en in hoeverre de verdachte aan de voorwaarden voor de reprimande voldeed. In sommige gevallen werd er ook overlegd over het gedrag van de verdachten. Dit gebeurde met name bij niet-meewerkend gedrag. Agenten geven aan dat het efficiënt en prettig werkt om op telefonische wijze contact te hebben met de hOvJ. Een voorbeeld daarvan is een politieagent die het als prettig ervaart dat er iemand meedenkt *“die nog wat objectiever kan kijken”*. Een andere politieagent ziet de hOvJ als sparringpartner *“voor als er dingen ontbreken of niet duidelijk zijn”*.

4.4.4 Telefonische voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie

Een belangrijk onderdeel van de nieuwe werkwijze is dat aangehouden verdachten ter plaatse telefonisch worden voorgeleid aan de hOvJ. In de mutaties wordt slechts in één geval melding gemaakt van zo'n telefonische voorgeleiding. Dat was in een incident waarin twee meisjes van 15 kleding ter waarde van 70 euro bij Zara in Utrecht hadden gestolen. (MN 2) In deze mutatie staat expliciet vermeld dat beide meisjes, die overigens de kleding na aanhouding alsnog hebben betaald, *“telefonisch zijn voorgeleid en heengezonden”*. Daarbij is echter niet de volgorde van de werkwijze aangehouden en het was ook meer een reprimandegesprek dan een voorgeleiding met procesvragen. De betrokken politieagent vertelt dat ze na de check of de meisjes *first offender* zijn, de ouders heeft gebeld om die toestemming te vragen. Vervolgens heeft ze de hOvJ gebeld, overlegd en haar telefoon aan een van die meisjes gegeven waarop de hOvJ haar *“vaderlijk”* heeft toegesproken en vervolgens de ander. Het waren volgens deze politieagent meisjes waarmee niets aan de hand was en waarvan ook de ouders op een goede manier reageerden. De voorgeleiding aan de hOvJ werd hier gecombineerd met het geven van een reprimande:

“Wij hebben met de hOvJ gebeld, want ze waren technisch gezien aangehouden, dus dan moet je ook voorgeleid worden, maar dat kan ook telefonisch. De hOvJ heeft ze goed stevig aangesproken. Ze moesten ook huilen, dus ze waren behoorlijk onder de indruk.”

Omdat het overleg met de hOvJ niet in BVH hoeft te worden vermeld, hoeft het niet vermelden van de telefonische voorgeleiding in de mutatie niet te betekenen dat die er niet

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

is geweest. Zo bleek uit de interviews met de politieagenten dat de minderjarigen in minimaal nog twee incidenten waarbij dat niet uit de mutaties bleek, telefonisch zijn voorgeleid. Bij de twee meisjes van 15 die kleding hadden gestolen bij de Bijenkorf in Rotterdam, had dit ook de vorm van een reprimandegesprek. De hOvJ zou de meisjes erop hebben gewezen welke gevolgen hun vertoonde gedrag kan hebben en dat ze voor deze keer een waarschuwing krijgen, maar ervoor moeten zorgen om nooit meer in een situatie als deze terecht te komen. (RD 20) Bij het derde incident waarin twee meisjes van 13 en 14 make-up hadden gestolen bij het Kruidvat in Breda, heeft de hOvJ de verdachten volgens de politieagent telefonisch voorgeleid, bevestigd en ter plekke in vrijheid gesteld. (ZWB 9)

4.4.5 De check bij ZSM

Anders dan het contact met de hOvJ wordt in de *Handreiking* wel voorgeschreven dat in de mutatie in BVH moet worden aangegeven wat het contact met ZSM heeft opgeleverd. ZSM wordt slechts 12 van de 54 bestudeerde mutaties in reprimandezaken genoemd. In Midden-Nederland wordt er drie keer melding van gemaakt, in Rotterdam vijf keer en in Zeeland-West-Brabant vier keer. In Rotterdam lijkt in vier van de vijf gevallen te zijn bedoeld op het districtelijke ZSM van de politie zelf en is er één keer sprake te zijn geweest van contact met ZSM in een bijzondere zaak met twee uit een zorginstelling weggelopen meisjes (RD 9). In Zeeland-West-Brabant gaat het om de twee eerdergenoemde incidenten waarin de minderjarige was ingesloten (ZWB 10, ZWB 16) en ZSM meebesliste, één keer in een twijfelgeval om te overleggen of reprimande geschikt was (ZWB 19) en slechts één keer om de check van de persoonlijke omstandigheden bij twee meisjes die in een woongroep verbleven. (ZWB 9) Volgens de bij die zaak betrokken agent kwamen daar geen opmerkelijke signalen uit voort.

Dit duidt erop dat de check bij ZSM tijdens de openingstijden niet standaard wordt gedaan, of dat het niet wordt gemuteerd omdat de politieagenten niet weten dat dit moet of omdat de politieagenten niet weten of de deze check is gedaan. Het is immers een check die buiten de politieagent om door de hOvJ wordt gedaan en de politieagenten zijn niet in de positie om de hOvJ hierop te controleren. Uit de interviews met de politieagenten bleek dat slechts één agent (betrokken bij ZWB 9) wist dat het een standaard protocol is voor de hOvJ om informatie bij ZSM te checken en mee te nemen in het besluit. Bij de overige politieagenten bleek daar weinig bekend over te zijn en een aantal daarvan zei ook niet te weten of de hOvJ die check had gedaan. Een aantal denkt dat dat niet is gebeurd. Een OE jeugd, die de werkwijze in zijn basisteam onder de aandacht heeft gebracht, meent dat de ZSM-ketenpartners alleen betrokken hoefden te worden als er sprake is van een aanhouding en eventuele zorgelijke signalen bij een minderjarige. Wanneer de hOvJ wil overgaan tot een reprimande, zou hij of zij wel altijd grondig moeten doorvragen welke signalen van de minderjarige de politieagent ter plekke oppikt.

4.5 De toepassing van de criteria en contra-indicaties

4.5.1 De leeftijdsgroep van 12 tot 18 jaar

De pilot richt zich op de leeftijdscategorie van 12 tot 18 jaar; de primaire doelgroep van het jeugdstrafrecht. Van de in totaal 117 jongeren vallen er zes buiten die leeftijdscategorie. Dat ze in de mutaties zijn opgenomen en een reprimande hebben gekregen is omdat ze het feit samen pleegden met 12- tot 18-jarigen. Vier jongens van 11 jaar en een jongen van 10 jaar

vallen buiten de leeftijdsgroep, maar deze jongens waren betrokken bij de hiervoor beschreven incidenten waarin er geen sprake was van een aanhouding. Eén verdachte was 18 jaar of ouder, te weten een vrouw van 19 jaar. Deze 19-jarige werd samen met een 16-jarige betrapt op diefstal van o.a. sushi bij de AH in Tilburg. (ZWB 5) Volgens de mutatie heeft de 19-jarige een 'meerderjarigen reprimande' gekregen en de 16-jarige een 'minderjarigen reprimande'. Ten aanzien van de 16-jarige wordt nog in de mutatie vermeld dat haar vader in kennis is gesteld en dat er een VT-melding voor haar is gedaan.

4.5.2 Het criterium 'first offender'

De voorwaarde dat de minderjarige verdachte *first offender* moet zijn, moet volgens de werkwijze in de *Handreiking* ter plaatse worden gecheckt in BVI-IB. Of daaraan is voldaan, hoeft echter niet in de mutatie in BVH te worden vermeld. In de meeste mutaties wordt daar ook niet expliciet melding van gemaakt. Omdat de pilot op deze doelgroep is gericht en de politie dat ter plekke kan checken, is het aannemelijk dat niet nodig wordt gevonden om dat nog een keer expliciet in de mutatie te vermelden. In de meeste incidenten blijkt wel impliciet uit de reacties van de minderjarigen en hun ouders dat het om *first offenders* gaat en dat de verdachten willen meewerken en spijt betuigen. Alle geïnterviewde politieagenten gaven inderdaad aan te weten dat een minderjarige alleen voor een reprimande in aanmerking komt als diegene een *first offender* is. Daarom controleerden zij dat ter plaatse vrijwel onmiddellijk via de betreffende applicatie op hun diensttelefoon.

Bij drie van deze 91 verdachten wordt melding gemaakt van een eerdere strafrechtelijke afdoening. In elk van die gevallen pleegden ze het feit samen met een minderjarige verdachte die wel *first offender* was. In een van de drie incidenten leidde dat ertoe dat voor een jongen van 14 ondanks een eerdere voltooide Halt-afdoening voor winkeldiefstal en een sepot voor heling van een scooter, na overleg met de hOVJ en de OvJ alsnog werd besloten tot een reprimande. Het ging hierbij om twee halfbroers die noodles hadden gestolen. (RD 13) Er werd een gesprek gevoerd met de vader van beide jongens en de moeder van een van hen. Tevens is een VT-melding gedaan met doorverwijzing naar *Pak je Kans*. In twee andere zaken, die eerder zijn besproken (MN 5 en RD 8) werden de minderjarigen die eerder met de politie in aanraking waren gekomen, wel overgebracht naar het politiebureau.

4.5.3 Het criterium 'feit met een licht en eenvoudig karakter'

De pilot richt zich op feiten met een licht en eenvoudig karakter, 'met name' eenvoudige winkeldiefstal van geringe waarde, vernieling met geringe schade, gebruik maken van een ID-bewijs op naam van een ander of een simpel gemaakt gefalsificeerd ID-bewijs voor toegang tot de horeca, waarbij de context bepalend is. Los van de incidenten waarin geen aanhouding is verricht, zijn het 54 incidenten, waarvan 52 winkeldiefstalincidenten en 2 vernielingen. Bij de winkeldiefstallen gaat het in de overgrote meerderheid van de incidenten om diefstal van snoep en etenswaren in de supermarkt, in de meeste gevallen ter waarde van enkele euro's tot hooguit 15 euro. Een keer of zes gaat het om grotere bedragen, goederen ter waarde van ca. 25 euro, van bijna 40 euro en een uitschieter van bijna 70 euro. Daarnaast is er variëteit aan goederen gestolen in filialen van drogisterijketens: een telefoonhoesje, lip-oil, nepwimpers met lijm en make-up, maar ook een *morning after*-pil, bruistabletten en een pakje luchthuilers.

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

Zes mutaties hebben betrekking op diefstal uit kledingwinkels, gepleegd door meisjes in tweetallen en vaak twee of meer kledingstukken. De bedragen, voor zover ze zijn genoemd, liggen daar hoger, ca. 56 euro, ca. 62 euro, ca. 70 euro en – het hoogste bedrag - 292 euro. De kledingdiefstal ter waarde van 292 euro was gepleegd door twee meisjes van 15 die ieder twee kledingstukken hadden gestolen in de Bijenkorf in Rotterdam. (RD 20) De betrokken politieagent bij dit incident gaf aan getwijfeld te hebben of de reprimande passend was in deze situatie vanwege de hoogte van het bedrag. Hij heeft hierover overleg gehad met de hOvJ van ZSM van het district. De hOvJ's liet hem mee oordelen en in dit geval speelde mee dat het *first offenders* waren, dat een van de meisjes erg passief was en de andere erg geschrokken. Omdat ze minderjarig waren, verdienden ze het voordeel van de twijfel en belangrijk was ook dat de ouders meewerkend waren en het goed oppakten. In een andere zaak waarin twee meisjes van 15 kleding ter waarde van 70 euro hadden gestolen bij Zara in Utrecht, (MN 2) wees de betrokken politieagent erop dat de waarde van kleding hoger ligt dan producten uit de supermarkt en het om twee verdachten ging die ieder een kledingstuk hadden gestolen. Deze politieagent dacht dat 150 euro de grens was.

In twee incidenten leek er sprake van een vooropgezet plan bij de diefstal. In het eerste incident maken drie meisjes gebruik van een lege koekjesdoos om make-up te stelen:

Een meisje van 16 en een meisje van 15 worden betrapt op diefstal van make-up ter waarde van 35,55 in bij het Kruidvat in Rotterdam Prins Alexander met gebruikmaking van lege doos Prince koekjes. Er zijn camerabeelden. Er was nog een derde meisje bij dat is weggerend. (RD 19)

Na overleg met de hOvJ is desondanks besloten tot een reprimande. Dat is ook het geval in het tweede incident waarin gebruik is gemaakt van een ontlabelaar:

Twee meisjes van 16 worden betrapt op diefstal in een filiaal van H&M in Utrecht waarbij ieder van hen een kledingstuk heeft, voor 32,95 euro respectievelijk 22,95 euro. Een van de twee had een ontlabelaar bij zich die niet is gebruikt en waar afstand van is gedaan. De goederen zijn onbeschadigd achtergebleven in de winkel. De winkel heeft geen aangifte gedaan. (MN 22)

In de mutatie wordt opgemerkt dat ondanks dat die de ontlabelaar niet was gebruikt, ze daarmee wel met voorbedachten rade op pad was gegaan. Het meisje vertelde dat ze de ontlabelaar op straat had gevonden en gaf later toe dat ze hem van iemand had gekocht. Beide meisjes waren tijdens het gesprek in aanwezigheid van de ouders erg emotioneel en het meisje met de ontlabelaar zat te hyperventileren. Volgens het verslag van het reprimandegesprek heeft de politieagent hen verteld dat dit in de toekomst echt niet meer moet gebeuren en dat ze nu geluk hebben gehad dat er geen aangifte werd gedaan. Dit zou goed zijn binnengekomen bij de verdachten en de ouders. Er is tevens een VT-melding gedaan.

4.5.4 Contra-indicatie: recalcitrant gedrag

Een contra-indicatie voor de reprimande is als de minderjarige die een grote mond heeft, recalcitrant is of verzet heeft gepleegd bij zijn aanhouding. In twee gevallen was recalcitrant gedrag om geen reprimande te geven. In het al eerdergenoemde incident waarin drie jongens van 14 snoep bij supermarkt Deen in Dronten hadden gestolen, had één van hen zich recalcitrant opgesteld en beledigende en denigrerende opmerkingen gemaakt naar de politie. (MN 5) Het tweede geval betrof de jongen van 16 die niets wilde vertellen en een nonchalante houding toonde. (MN 19) In beide gevallen leidde de recalcitrante houding er dus toe dat de

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

weg naar de reprimande werd afgesloten en de minderjarige naar het politiebureau werd overgebracht voor verhoor en insluiting, ook al ging het om een *first offender* van een licht feit.

In een enkel incident vertoonden de minderjarigen na het geven van de reprimande gedrag dat, als ze dat eerder hadden vertoond, aanleiding had kunnen zijn voor een contra-indicatie. Zo vertoonden twee meisjes van 17 die waren betrapt op diefstal van twee bakjes sushi bij AH in Utrecht (MN 21) bij het eerste contact met de politie spijt, maar namen ze een andere houding aan toen ze hoorden dat het bij een waarschuwing zou blijven:

‘(...) toen ze te horen kregen dat ze een waarschuwing kregen en niet mee hoefden naar het politiebureau ging hun houding naar standje ‘lekker boeiend wat je mij nu zegt’ Verbalisant heeft spijt dat ze slechts een waarschuwing hebben gekregen.’

Uit de mutatie blijkt niet dat hier ouders waren betrokken wat mogelijk ook een verklaring kan zijn voor het feit dat de reprimande weinig indruk maakte.

4.5.5 Contra-indicatie: groepsdruk

Een contra-indicatie is ook als een minderjarige het feit in opdracht of onder druk van anderen of met anderen heeft gepleegd. Wat betreft groepsdruk is het goed te bedenken dat slechts een kwart van de minderjarigen die bij de mutaties waren betrokken, het feit alleen pleegden. Dat de feiten in groepjes worden gepleegd, hoort bij het experimenteergedrag waar de pilot zich op richt. Het is moeilijk vast te stellen in hoeverre daarbij sprake is van een eigen keuze, of van groepsdruk. In enkele mutaties wordt daar expliciet melding van gemaakt. Zo bleken twee jongens van 12 die een chocoladereep hadden gestolen, daartoe te zijn aangezet door klasgenootjes. Voor beide jongens werd een VT-melding gedaan:

Twee jongens van 12 stelen een chocoladereep van 1 euro bij de AH in Houten. Een van hen pakte de reep en de ander stond erbij. Daarna liepen ze langs de zelfscan zonder te betalen. De medewerker wilde in eerste instantie alleen met ouders overleggen en een winkelverbod. Omdat de jongens niets wilden zeggen en geen ID bij zich hadden, is de politie in kennis gesteld. De jongens waren door drie klasgenootjes aangespoord om de reep als *challenge* te stelen (MN 15)

Twee andere feiten waar groepsdruk een rol speelde, werden gepleegd tijdens de schooluren waaronder de eerdergenoemde 13-jarige die als enige van het groepje waarmee hij binnenkwam, werd aangehouden:

Bij een groepje jongeren dat samen de Big Bazar in Vlaardingen binnenkomt, gaat bij het verlaten van de winkel het alarm af. Een jongen van 13 gooit een pakje luchthuilers op de grond en bleek ook nog een pakje in zijn zak te hebben. (RD 2)

Tijdens het reprimandegesprek in aanwezigheid van zijn moeder bleek dat zij erg geschrokken was omdat ze dacht dat haar zoon op school zat. Het was maandagochtend 11 uur. Zij zou daarover ook contact opnemen met school. Volgens de betrokken agenten had de jongen verklaard dat hij door de anderen werd aangemoedigd om te stelen omdat ze dachten dat hij dat niet zou durven. Eveneens op een maandagochtend tijdens schooltijd, vertelde de 12-jarige jongen dat hij het blikje moest stelen van de jongen die erbij was, maar niet is aangehouden:

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

Een jongen van 12 steelt een blikje Bacardi cola ter waarde van 1.99 bij AH Rotterdam Oosterflank. Op de camera is te zien dat hij dat in zijn zak deed en samen was met een andere jongen. (RD 11)

De jongen is naar zijn ouders gebracht en uit het gesprek met de ouders erbij bleek dat die zich al langer zorgen maakten omdat hun zoon moeilijk te doorgronden en beïnvloedbaar zou zijn. De week ervoor had hij ook zwartgereden en ze waren al op zoek naar hulp. Deze ouders gaven expliciet aan blij te zijn met de reprimande en de VT-melding met doorverwijzing naar de interventie *Pak je Kans*. Dit is een gemeentelijk hulpverleningsproject in Rotterdam-Rijnmond waar gedurende drie maanden op vrijwillige basis aan kan worden deelgenomen om hulp te krijgen bij problemen op school, verkeerde vrienden, ruzie thuis, somberheid of boosheid, grenzen stellen, omgaan met geld, een bijbaantje of werk.³¹

In twee andere incidenten vertelde de minderjarige tijdens de rit in de politieauto over groepsdruk. Een meisje van 13 dat samen met een ander meisje van 13 in de Primark in Hilversum was aangehouden omdat ze nepwimpers en lijm in haar jaszak had gestopt, deed dat volgens haar op aandringen van een derde meisje dat niet was aangehouden. Er werd een VT-melding gedaan. (MN 23) Ook een jongen van 15, die snoep had gestolen gaf tijdens de rit naar zijn woning toe dat het een stomme actie was, dat hij eigenlijk niet wist waarom hij het had gedaan, dat er op school over winkeldiefstal werd gesproken en hij het ook een keer wilde proberen. Er kon niet echt worden gesproken van groepsdruk omdat hij alleen had gehandeld, maar er was wel op school besproken dat diefstal in de betreffende supermarkt makkelijk is. Ook hier werd een VT-melding gedaan. (ZWB 19)

Uit het voorgaande blijkt dat de groepsdruk niet in de weg stond aan het toepassen van een reprimande, maar wel een reden was om de reprimande te combineren met een VT-melding, in de Eenheid Rotterdam vaak gecombineerd met de verwijzing naar het vrijwillige hulpverleningstraject *Pak je Kans*.

4.5.6 Contra-indicatie: zorgen rondom de minderjarige

Een contra-indicatie is dat er zorgen zijn rondom de minderjarige. In geval van zorgen over de opvoedsituatie moet minimaal een zorgformulier aan VT worden opgemaakt. Zoals in hoofdstuk 2 al werd vermeld, zijn de landelijke afspraken dat de politie zo'n melding kan doen in geval van duidelijk omschreven zorgen en contextinformatie doordat ouders heel afwijkend reageren door bijvoorbeeld het gedrag van hun kind te bagatelliseren of goed te praten of gaan slaan of schelden naar het kind. In de Eenheid Rotterdam waren er twee incidenten met zusjes die directe aanleiding gaven tot zorgen over de opvoedsituatie. In het eerste incident waren de zusjes van 13 en 15 jaar:

Twee zusjes van 13 en 15 jaar worden betrapt op diefstal van ieder een kledingstuk ter waarde van respectievelijk 37.95 en 25 euro bij H&M in Hellevoetsluis. De meisjes zaten te huilen toen de politie kwam. De 15-jarige had de beveiliging verteld dat ze zelfmoordneigingen heeft omdat ze maar een vriendin heeft op school en die blijft zitten. (RD 12)

Het feit dat zusjes samen gaan stelen, is op zich al zorgelijk en in dit geval waren de meisjes ook aan het huilen en uitte de oudste haar problemen en zelfmoordneigingen. Dat het contact met de ouders een belangrijke factor is om die zorgen in te schatten, werd hier bevestigd.

³¹ Enver Enver, Pak Je Kans, te vinden op: www.enver.nl

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

Volgens het verslag verliep het reprimandegesprek met de moeder erbij niet goed omdat de moeder de problemen van haar dochter bagatelliseerde en een slechte invloed had op de meisjes en ging het gesprek beter toen ze er nog niet bij was. Er werd een VT-melding gedaan met verwijzing naar *Pak je Kans*.

Het tweede incident betrof twee zusjes van 14 en 15 jaar, die voor bijna 70 euro boodschappen hadden gestolen bij Dirk van der Broek in Schiedam. De houding van de zusjes en de moeder waren het spiegelbeeld van het hiervoor beschreven incident. (RD 16) In de mutatie wordt beschreven dat de zusjes zich ongeïnteresseerd en nonchalant toonden en de politieagent die deze mutatie heeft opgemaakt, herinnert zich dat de meisjes op het moment dat ze werden opgehouden in een kantoortje van de winkel, brutaal waren naar de beveiliging en zich niet bepaald timide opstelden. Tijdens het reprimandegesprek in de kantine van de winkel, dat zonder betrokkenheid van de ouders werd gevoerd, reageerden ze onverschillig. Toen de agent ze daarna thuis bracht, bleek de moeder niet thuis te zijn en toen die werd gebeld, toonde die zich gevoelig en teleurgesteld omdat ze dit niet had verwacht. Uit het gesprek, maar ook uit het huisbezoek, bleek dat het gezin in de schulden zat en waarschijnlijk was gebrek aan geld om eten te kopen dan ook de reden voor het stelen van de grote hoeveelheid boodschappen. Beide meisjes hadden een rugzak vol gestolen:

“Moeder was wel erg teleurgesteld en het bleek dan uiteindelijk ook nog dat ze bij de schuldsanering zaten, dus weinig geld. Dat legt misschien ook wel weer een beetje uit waarom ze dan stelen, geen geld en ze willen toch wat lekkers hebben. In hun huis zagen we ook dat het er heel leeg uitzag. Er stond alleen een bank, niet eens een tv, echt heel armoedig.”

Ook in deze zaak is een VT-melding opgemaakt met verwijzing naar *Pak je Kans*.

In beide incidenten waren de zorgen over de opvoedsituatie dus geen reden om de reprimande niet te geven, maar wel om een VT-melding te doen.

Er zijn meer mutaties waaruit zorgen over de opvoedsituatie naar voren komen. Zo werd in de mutatie van de diefstal van een pakje sushi bij de AH in Almere door een 14-jarig meisje (MN 1) opgemerkt dat een VT-melding is gedaan omdat ze foute beslissingen neemt en een paar maanden eerder al eens was weggelopen van huis. Daarnaast zijn er vijf mutaties met acht minderjarigen, waarin deze minderjarigen in een zorginstelling of crisisopvang verbleven en dus niet thuis woonden. Het gaat behalve om het al eerdergenoemde incident van twee meisjes bij in Hoek van Holland (RD 9) om een incident met twee meisjes van 15 die werden betrapt toen ze zich in een parkeergarage in Almere aan het omkleden waren met de gestolen kleding en door de politie zijn teruggebracht naar de zorginstelling waar ze verbleven. (MN 4) Het derde incident betreft een 16-jarig meisje dat een sixpack bier had gestolen. Ze liet zich zonder protest terugbrengen naar de instelling. Volgens de begeleiders was het meisje met ruzie vertrokken en hadden ze de supermarkt al gewaarschuwd dat ze daar mogelijk naar op weg was om alcohol te kopen. (ZWB 2) Het vierde incident betreft een 14-jarige jongen die een aantal Turkse broodjes niet had afgerekend. Hij is afgezet in de crisisopvang waar hij verbleef waar een reprimandegesprek is gevoerd in aanwezigheid van zijn begeleiders die ook zijn ouders zouden informeren. (MN 17) Het vijfde incident betreft twee meisjes van 13 en 14 die make-up hadden gestolen en waarmee in aanwezigheid van hun begeleider in de

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

woongroep een reprimandegesprek is gevoerd. Een van de meisjes zei bang te zijn voor de reactie van haar ouders die nog zouden worden geïnformeerd. (ZWB 9)

4.5.7 Contra-indicatie: angst voor de (fysieke) reactie van de ouders

De contra-indicatie dat de minderjarige heel erg bang is voor een (fysieke) reactie van de ouders ligt dicht bij de hiervoor besproken contra-indicatie van zorgen rond de opvoedsituatie. Uit meerdere mutaties bleek dat minderjarige verdachten 'bang' waren voor de reactie van ouders, omdat ze boosheid of teleurstelling verwachtten, maar in twee incidenten wordt in de mutatie melding gemaakt van reële angst voor fysiek geweld. Het eerste incident betrof een 12-jarig meisje dat was betrapt op het stelen van eten en drinken:

Een meisje van 12 wordt betrapt op het stelen van eten en drinken ter waarde van 5.50 bij een AH in Rotterdam. De mutatie vermeldt dat ze bang is voor haar vader in verband met huiselijk geweld. (RD 21)

Mogelijk omdat abusievelijk gebruik is gemaakt van de RAPP-app en het verslag daarna alsnog in BVH moest worden opgenomen, is de tekst in mutatie zeer summier. Er staat niet meer in dan dat na overleg met de hOvJ is besloten tot een reprimande waarna de moeder is ingelicht en een VT-melding is gedaan. Uit het interview met de betrokken politieagent blijkt dat er veel meer is gebeurd. Zo heeft de politieagent de eerdere meldingen van huiselijk geweld in het systeem opgezocht. Ze heeft het meisje naar huis gebracht, maar toen de vader niet thuis bleek, daar met het meisje en de moeder een gesprek gevoerd, en het aan de moeder overgelaten om dit richting de vader te communiceren:

“Toen ze betrapt werd was ze nog wel gewoon rustig en toen wij aankwamen werd ze emotioneel omdat ze bang was dat we het tegen haar vader zouden zeggen. Ik zei ‘Ja we gaan het toch naar je ouders toe.’. Maar ze was bang dat haar vader haar zou slaan, omdat ze blijkbaar eerder mishandeld was. Dus dat hebben we ook opgezocht in het systeem en daar bleek ook wel eerdere meldingen van huiselijk geweld. Toen we aankwamen en de vader niet thuis was, zijn we een gesprek aangegaan met moeder. Maar die zei ‘Je vader gaat het toch te horen krijgen’, en uiteindelijk moet ze dat zelf beslissen.”

Volgens de *Handreiking* had in deze situatie het eerste contact met de ouders op het bureau plaats moeten vinden. Dat was niet realiseerbaar nu de vader niet thuis was. Vanwege een reële angst voor escalatie werd een dergelijke voorzorgsmaatregel wel getroffen door de gezinsvoogd van een van de twee meisjes van 16 die een telefoonhoesje hadden gestolen:

Twee meisjes van 16 worden betrapt op de diefstal van een telefoonhoesje bij het Kruidvat in Utrecht. Een van de twee had de verpakking geopend, het hoesje om haar telefoon gedaan en in haar zak gestopt. Het meisje dat het hoesje heeft gepakt, had achteraf spijt en heeft betaald voor het hoesje. Het andere meisje had een nonchalante houding. (MN 11)

Het meisje dat het hoesje had gepakt, stond onder toezicht van een gezinsvoogd en werd door hem opgehaald van het politiebureau omdat hij een conflictsituatie met de moeder voorzag als de politie aan de deur zou komen. De gezinsvoogd had al gesprekken met de moeder gepland staan en zou het met de moeder bespreken. Uit de mutatie bleek dat het meisje dat erbij stond, vrees had voor een heftige reactie van haar vader. Ze had aan de politie het adres

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

van haar moeder gegeven, maar die vertelde, toen ze daar aankwamen, dat ze bij haar vader woonde en dat die moest worden ingelicht. Voor beide meisjes is een VT-melding gedaan.

In beide incidenten is de angst voor de ouders geen contra-indicatie geweest voor het geven van een reprimande, maar is er voor alle betrokken meisjes wel een VT-melding gedaan. In geen van de situaties is opvolging gegeven aan het voorschrift in de *Handreiking* dat in dit soort situaties van angst voor de ouders, het eerste contact met de ouders op het bureau plaats zou moeten vinden waarna er, na het borgen van de veiligheid en zorg, alsnog een regulier reprimandegesprek zou kunnen worden gevoerd, bij voorkeur door een jeugdagent.

4.6 De uitvoering van het reprimandegesprek en andere interventies

4.6.1 Verslagen van de reprimandegesprekken in de mutaties

Met uitzondering van de mutatie waarin een jongen werd ingesloten (MN 19) blijven er 53 incidentmutaties over waarin is besloten tot een reprimande en vanwege de aanhouding de nieuwe werkwijze moet worden gevolgd. In 46 daarvan wordt er melding gemaakt van een contact of reprimandegesprek met betrokkenheid van de ouders, in 7 niet. Het betreft drie mutaties uit Midden-Nederland (MN 5, 18, 21) en vier uit Zeeland-West-Brabant (ZWB 3, 17, 18, 21). In de Eenheid Rotterdam is in alle mutaties melding gemaakt van een contact of reprimandegesprek met betrokkenheid van de ouders. Van de 46 mutaties waarin een verslag of melding is gemaakt van een gesprek met betrokkenheid van de ouders, zijn de minderjarigen in 24 incidenten naar de woning van de ouders overgebracht of naar de zorginstelling waar de minderjarige verblijft. In de mutaties van de Eenheid Rotterdam gebeurde dat in tweederde van de incidenten (12 van 19), in de andere twee politie-eenheden in ongeveer een derde van de incidenten (MN: 6 van 19 en ZWB: 6 van 15). In negen incidenten zijn de ouders naar het politiebureau gekomen en in zeven incidenten is er ter plaatse of op een niet vermelde locatie een reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders gevoerd. Slechts in zes incidenten is het contact met de ouders uitsluitend telefonisch verlopen. In de grote meerderheid van de mutaties waarin melding wordt gemaakt van contact met de ouders, in 40 van de 46 incidenten, heeft de politie dus moeite gedaan om de minderjarige naar huis te brengen of een persoonlijk gesprek met de ouders op een andere locatie te voeren.

Minderjarigen naar huis gebracht

In 24 incidenten werd één of meer van de betrokken minderjarigen naar huis of de zorginstelling waar de minderjarige verbleef, gebracht. Een enkele keer is het gesprek met twee minderjarigen bij één van de twee moeders gevoerd terwijl de andere moeder, die aan het werk was, werd gebeld. (RD 1) Er zijn incidenten waarin enkel wordt vermeld dat de minderjarigen thuis zijn afgezet (ZWB 14) of zijn overgedragen aan de zorginstelling (MN 4, RD 9, ZWB 2), dat de minderjarige naar huis is gebracht waar een reprimandegesprek is gevoerd in het bijzijn van de ouders (MN 8) of dat de ouders zo boos zijn dat de kinderen nadat ze thuis zijn afgezet, aan de ouders zijn overgelaten. (RD 18)

In de meeste gevallen is er ook een verslag van een reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders. De meeste verslagen vermelden kort dat er een gesprek is gevoerd en wat de reacties van de ouders waren. De vader van een 14-jarige en de moeder van een 17-jarige jongen die zijn betraapt op diefstal bij een filiaal van AH in Rotterdam, toonden zich beiden

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

geschrokken, zeiden dat het thuis goed ging en dat de jongens straf zouden krijgen. (RD 15) De ouders van een jongen van 17 die levensmiddelen heeft gestolen bij een filiaal van AH in Tilburg, toonden zich “niet blij” met de handelingen van hun zoon. (ZWB 1) De ouders van een jongen van 15 die een reep kinderchocolade heeft gestolen bij een filiaal van de Jumbo in Vinkeveen, toonden zich zeer teleurgesteld in hun zoon waarop de 15-jarige puberaal zou hebben gereageerd naar zijn ouders. (MN 14)

In paragraaf 4.4.5 werden al enkele incidenten besproken waarin minderjarigen tijdens de rit in de politieauto naar hun huis hadden verteld dat groepsdruk een rol speelde. Bij een meisje van 13 sprak de politieagent met haar ouders over de mogelijkheid van sport of een hobby om haar zelfvertrouwen en weerbaarheid te verbeteren. (MN 23) Een jongen van 15 moest thuis het verhaal aan zijn ouders vertellen die boos, teleurgesteld en emotioneel reageerden. De politieagent legde de jongen uit dat hij geluk had met de reprimande, maar dat dit een volgende keer niet meer het geval is en dit soort acties gevolgen kunnen hebben voor zijn verdere toekomst. Zijn moeder vroeg advies over een passende straf die zij als ouder op kan leggen en hoe hij afstand kan nemen van zijn verkeerde vrienden. De politieagent heeft haar geadviseerd om deze vraag bij de wijkagent jeugd neer te leggen met het verzoek haar te bellen. (ZWB 19) Een jongen van 14 die frikandelbroodjes had gestolen, vertelde in de politieauto dat hij bang was buiten school niet meer naar buiten te mogen en dat zijn telefoon zou worden afgepakt. Bij zijn ouders thuis vertelde de politieagent de jongen en zijn moeder over de pilot en over de consequenties bij een volgende keer zijn. De jongen schrok daarvan en ook de moeder zag de ernst van de situatie in en zou nog met haar zoon in gesprek te gaan. (ZWB 6)

In enkele mutaties wordt gemeld dat ouders niet thuis zijn en welke stappen ondernomen worden om ze alsnog te spreken. Met 15-jarige jongen die voor 18 euro aan producten heeft gestolen bij een filiaal van Jumbo in Utrecht is zijn moeder, omdat ze niet thuis was, telefonisch op de hoogte gebracht. Omdat de jongen niet in het werkgebied van de politieagenten woont, is de wijkagent gevraagd om in gesprek te gaan met moeder en zoon. Er is tevens een VT-melding gedaan. (MN 7)

In de Eenheid Rotterdam zijn enkele reprimandegesprekken bij de ouders thuis gevoerd door het jeugdpreventieteam (hierna: JPT). Bij een jongen en een meisje, beiden 14, die een fles apfelkorn hadden gestolen, gebeurde dat doordat via een VT-melding regionaal maatwerk is ingezet. Uit deze gesprekken bleek dat het meisje niet wist dat de fles zou worden gestolen en dat het een idee van de jongen was. Hij betuigde spijt en had ook een excuusbrief aan zijn moeder geschreven. Hulp bij het bieden van weerstand aan groepsdruk werd door hem en zijn moeder echter afgeslagen. (RD 7) Het JPT legde ook huisbezoeken af aan de ouders van twee jongens van 13 die etenswaren hadden gestolen in een filiaal van Jumbo in Dordrecht, waarbij ze zich nogal recalcitrant hadden opgesteld bij de aanhouding en één van de twee ten onrechte had beweerd dat hij 9 jaar oud was. Beide jongens waren nog maar een jaar in Nederland uit Jemen en Syrië. Het JPT sprak bij de ene jongen met de moeder met een tolk erbij en bij de ander met de vader met een tolk erbij. De moeder, die in eerste instantie niet wilde geloven dat haar zoon had gestolen, bood later excuses aan toen ze inzag dat dit wel het geval was geweest. De vader van de andere jongen toonde zich teleurgesteld. Zijn zoon zei zich door de ander te hebben laten meeslepen en spijt te hebben. Het gezin kreeg al hulp. (RD 14)

Reprimandegesprek op het politiebureau

In negen mutaties werd de ouders gevraagd de minderjarige op te halen op het politiebureau. In twee gevallen had er een insluiting plaatsgevonden en werd de minderjarige alleen overgedragen aan zijn ouders (ZWB 10, ZWB 16), maar in de overige negen incidenten ging het om een reprimandegesprek op het politiebureau. In een incident was de mutatie summier. Er staat niet meer vermeld dan dat de meisjes hun moeders moesten bellen, dat die moeders ze kwamen ophalen en dat er een reprimandegesprek is gevoerd en de gevolgen zijn uitgelegd. (MN 24) Enkele gesprekken zijn eerder genoemd, zoals het gesprek met de meisjes met de ontlabelaar die erg emotioneel waren (MN 22), het gesprek met het 13-jarige meisje dat graffiti had gespoten (ZWB 12). Tijdens het gesprek met twee 12-jarigen die als *challenge* een chocoladereep hadden gestolen in aanwezigheid van hun moeders op het politiebureau gekomen, bleek dat deze moeders zich erg geschrokken toonden en één van hen expliciet om advies en ondersteuning vroeg in de opvoeding. (MN 15) Met twee jongens van 13 en 14 die snoep en kauwgom hadden gestolen en door hun ouders werden opgehaald op het politiebureau, is samen met de ouders *“een goed gesprek”* gevoerd. (RD 10) Een meisje van 16 dat voor 2,80 euro had gestolen bij een supermarkt had een reprimandegesprek op het politiebureau in aanwezigheid van haar vader. Volgens het verslag had ze eerst zelf moeten uitleggen waarvoor ze op het bureau zat. (MN 16).

Een van de twee meisjes die kleding bij de Bijenkorf hadden gestolen, is op verzoek van de ouders zelf naar het politiebureau overgebracht. Volgens de betrokken politieagent gebeurde dat omdat de ouders zorgen hadden over het gedrag van hun dochter en het niet zeker was dat ze naar huis zou komen:

“Omdat ze veel van huis was, op school spijbelde, aan het liegen was tegen haar ouders, zeiden ze: ‘We komen haar zelf ophalen, want anders gaat ze alsnog mee met die vriendin naar huis en dan duurt het weer twee dagen voor we haar zien’.”

Het was de politieagent al opgevallen dat het meisje erg nonchalant reageerde op de politie en dat ze pas toen haar ouders werden gebeld, van houding veranderde en wat gevoeliger werd. De vader kwam naar het politiebureau om samen een gesprek te voeren en daaruit kwam naar voren dat het meisje persoonlijke problemen had die te maken hadden met haar verleden. Er werd een VT-melding gedaan. (RD 20)

Een reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders op een niet genoemde locatie

In zeven mutaties van de reprimandegesprekken wordt niet duidelijk aangegeven waar ze zijn gevoerd, maar wel dat dat in bijzijn van de ouders gebeurde en dus niet telefonisch. Met een meisje van 12 dat een doosje make-up en oorbellen ter waarde van 36 euro had gestolen bij een filiaal van Kruidvat in Nieuwegein is een reprimandegesprek gevoerd in bijzijn van de ouders. Die vertelden de politie dat het precies een half jaar geleden was dat de opa van het meisje was overleden en dat dit de reden zou zijn dat zij spullen had gestolen. Vader gaf aan dat hij niet te spreken was over het gedrag van zijn dochter en dat zij voldoende straf van hem zou krijgen. Zo zou ze voorlopig niet alleen meer naar de winkels mogen. (MN 3) Met drie jongens van 14 die levensmiddelen hadden gestolen bij de Jumbo in Gorinchem is een reprimandegesprek gevoerd van een uur in aanwezigheid van hun ouders. Eén van de drie kreeg de schuld van de andere twee, maar nadat de jongens haperend het verhaal hadden verteld en die jongen als laatste het woord kreeg, bleek volgens de politie dat hij compensatiegedrag vertoonde om erbij te horen. De ouders waren volgens het verslag erg blij

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

met deze aanpak. Voor elk van de drie jongens is een VT-melding gedaan. (RD 4) In een ander incident met twee meisjes van 13 die vernielingen hadden aangericht, zijn de moeders ter plaatse gekomen om camerabeelden te bekijken en de schade te regelen. De moeders waren “not amused” en na een opvoedkundig gesprek zijn de meisjes aan ze meegegeven. (MN 12)

Ouders telefonisch geïnformeerd

Van de mogelijkheid om de ouders telefonisch te spreken, is slechts in zes mutaties gebruik gemaakt. Dit gebeurde meestal bij de kledingdiefstallen die verder van huis hebben plaatsgevonden. Van twee meisjes van 17 die in een filiaal van H&M in Amersfoort in de paskamer een trui onder het shirt van één van hen hadden verstopt, werden de ouders telefonisch in kennis gesteld. Dit maakte niet minder indruk, want blijkens de mutatie was het meisje dat de trui onder haar shirt had verstopt, hard aan het huilen. (MN 9) Dat was ook het geval bij één van de meisjes van 15 die kleding hadden gestolen in de Bijenkorf. Tijdens het telefoongesprek toonde de vader zich teleurgesteld, juist omdat het meisje nog maar kort bij hem woonde en het goed ging. Het meisje schrok blijkens de mutatie van zijn reactie. (RD 20)

4.6.2 Meldingen bij Veilig Thuis

Uit de steekproef van de mutaties in drie politie-eenheden kwam naar voren dat voor 52 van de 117 minderjarigen een VT-melding is gedaan terwijl bij een groot deel van deze minderjarigen geen sprake lijkt te zijn van zorgen. De Eenheid Rotterdam heeft relatief het grootste aantal meldingen, in 15 van de 21 incidentmutaties voor 27 van de 40 minderjarigen. In ruim de helft van meldingen gebeurde dat met verwijzing naar de interventie *Pak je Kans* waar in een geval naar werd verwezen vanwege beïnvloedbaarheid (RD 11) en in een ander geval met het argument dat Halt geen optie is door de reprimande en de minderjarige zo alsnog *Pak je Kans* kan volgen (RD 3). De meeste andere VT-meldingen worden niet in de mutatie zelf onderbouwd. In een mutatie met drie jongens van 14 jaar wordt niet meer vermeld dan dat de melding voor elk van de drie jongens is gedaan “*in verband met pilot reprimande*” (RD 4). De bij dit laatste incident betrokken agent zegt dat het een VT-melding wordt genoemd, maar dat hij het ziet als een rapport voor de doelgroepencoördinatoren. Die kunnen op basis daarvan als tussenpersoon bezien of er lokale hulpverlening nodig is of lokale politieagenten met de ouders in gesprek moeten gaan. Hij dacht dat de meldingen in dit incident ook niet waren doorgezet naar VT. De melding wordt gedaan omdat de politieagent er dan geen aandacht aan hoeft te besteden en er zo niets gemist wordt. Dat zou bij minderjarigen vrij standaard gebeuren:

“Bij een minderjarige maken we die vrijwel altijd op. Zeker als het een misdrijf betreft, wordt er een VT-melding opgemaakt.”

In de Eenheid Midden-Nederland zijn VT-meldingen gedaan in 12 van de 24 incidentmutaties voor 20 van de 39 minderjarigen. Bij acht incidenten is de aanleiding nog enigszins uit de omstandigheden af te leiden, zoals bij de twee jongens van 12 die als *challenge* een chocoladereep hadden gestolen (MN 15), een 14-jarige jongen in de crisisopvang (MN 17), een niet aangehouden 14-jarige jongen waarvoor de winkelmanager jongerenwerk en de huismeester van de school had ingeschakeld (MN 6), een 16-jarige jongen die niet wilde meewerken (MN 19) en drie 14-jarige jongens waarvan er twee om verschillende redenen werden ingesloten (MN 5). Bij vier andere incidenten wordt niet duidelijk waarom de de VT-melding is gedaan. Bij een incident waarin drie meisjes van 14 jaar waren betrappt op winkeldiefstal (MN 24) vertelde de betrokken agent dat zijn collega had gezegd dat er een VT-

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

melding moest worden opgemaakt omdat het om minderjarigen ging, maar hij zijn twijfels had:

“Ik had daar zo mijn twijfels over, dus ik zei ‘ja we hebben daar eigenlijk niet echt reden voor’. Maar uiteindelijk hebben we het toch voor de zekerheid gedaan en dan wachten we af tot de beoordelaar er wat van vindt. En die vond het niet nodig, dus dat is uiteindelijk gewoon afgeschaald.”

Volgens hem zouden er over het algemeen veel VT-meldingen worden opgemaakt, ook omdat collega's dat adviseren. Overwegingen die volgens hem een rol kunnen spelen, zijn dat een minderjarige onder druk wordt gezet door een meerderjarige, eerdere politiecontacten, een minderjarige die voedsel steelt omdat hij te weinig eten krijgt.

In de Eenheid Zeeland-West-Brabant is in 4 van de 21 incidentmutaties voor 5 van de 38 minderjarigen een VT-melding gedaan. Het gaat daarbij om de niet aangehouden minderjarige van identiteitsfraude (ZWB 8) waarin er sprake was van een gespannen situatie met de ouders en drie andere incidenten waarin alleen maar naar de reden voor de VT-melding kan worden gegist, een jongen van 15 die snoep heeft gestolen (ZWB 19), een meisje van 16 dat sushi heeft gestolen (ZWB 5) en twee jongens van 14 die drinken en snoep hadden gestolen (ZWB 20). Volgens een bij een van deze incidenten betrokken politieagent zou het opmaken van een VT-melding een voorwaarde zijn voor het geven van een reprimande volgens de nieuwe werkwijze:

“De bedoeling is in ieder geval wel dat er altijd een Veilig Thuis melding opgemaakt wordt als een minderjarige met de reprimande in aanraking komt.”

Dat zou gebeuren middels het politiesysteem waar een bepaald formulier wordt opgemaakt wat rechtstreeks via dat systeem wordt verstuurd. Volgens hem zouden alle politieagenten een hand-out hebben gekregen met betrekking tot de werkwijze van de reprimande zodat er een eenduidige werkwijze is en daar zou in staan dan er een zorgmelding moet worden opgemaakt.

4.6.3 Winkelmaatregelen

Uit de mutaties blijkt dat in grofweg de helft, te weten 30 mutaties een winkelverbod is uitgevaardigd voor 53 minderjarigen: in Midden-Nederland in 10 mutaties (21 minderjarigen), in Rotterdam in 9 mutaties (15 minderjarigen) en in Zeeland-West-Brabant in 11 mutaties (17 minderjarigen). Ze worden meestal voor 1 jaar opgelegd, maar soms ook voor 2 jaar of 3 jaar. Deze verboden lijken vrij willekeurig te worden toegepast en gelden soms voor het filiaal waar gestolen is, en soms voor alle filialen in het land van de supermarktketen, drogisterijketen of kledingwinkelketen waar is gestolen. De verboden worden ook opgelegd als het om hele kleine diefstallen gaat, van een paar euro, en in zaken waar het overduidelijk is dat het om een eenmalige actie gaat zoals in het incident waarin een jongen van 17 een *morning after*-pil had gestolen bij een filiaal van het Kruidvat in Rotterdam om te voorkomen dat zijn vriendin zwanger zou worden. (RD 17) Hier lijkt sprake te zijn geweest van een noodsituatie die zich, zeker nu de politie zijn moeder belde, waarschijnlijk niet geregeld zal voordoen. Desondanks kreeg hij een winkelverbod voor 1 jaar.

Daarnaast is in twee vernielingsincidenten een toegangsverbod voor een heel winkelcentrum of winkelcomplex afgegeven. Het betrof het al eerder besproken incident met een 13-jarig

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

meisje dat vanwege graffiti een verbod kreeg voor het winkelcomplex voor 4 jaar (ZWB 12). Het tweede verbod voor vernieling betrof twee meisjes van 13 die een toegangsverbod kregen voor een winkelcentrum van 1 jaar omdat ze reclameborden en de muur van een filiaal van Dirk van der Broek in een winkelcentrum in Hilversum hadden vernield. Volgens de mutatie waren de meisjes al de hele week ‘vervelend’ rondom het winkelcentrum en is in overleg met ZSM gekozen de zaak met een reprimande af te doen. (MN 12)

In diverse zaken blijkt uit de mutatie dat de politie vooral of misschien zelfs wel uitsluitend is ingeschakeld omdat de supermarkt een winkelverbod wilde opleggen en de jongens geen ID konden tonen. Eerder werd het incident genoemd met twee 12-jarige jongens die als *challenge* een chocoladereep hadden gestolen waarin de winkelmanager zich in overleg met de ouders had willen beperken tot een winkelverbod, maar werd de politie ingeschakeld omdat de jongens geen ID-bewijs bij zich hadden. (MN 15) Het reprimandegesprek op het politiebureau bleek echter een belangrijke meerwaarde te hebben gezien de zorgen van hun moeders. Ook in een tweede incident waarin een jongen van 16 die voor 23,70 euro aan goederen niet had gescand bij een filiaal van AH in Tilburg, had de winkelier zich tot een winkelverbod willen beperken, maar omdat de verdachte geen ID bij zich had, is het ter plaatse afgehandeld ‘conform protocol winkeldiefstal’ zonder dat verder wordt benoemd wat dat inhoudt. (ZWB 17) In het derde incident waar twee jongens van 13, eveneens in een filiaal van AH in Tilburg, een blikje energydrank hebben gestolen, is geen aangifte gedaan. Aan beide jongens is wel een winkelverbod van 1 jaar meegegeven. In de mutatie staat dat de politie erbij is geroepen omdat de jongens zich niet konden legitimeren en ze een reprimande is gegeven. (ZWB 18)

In een aantal zaken lijkt de politie het winkelverbod als onderdeel van de afdoening te zien of presenteren. In een eerder besproken incident waarin de politie de ouders had verzocht om naar de winkel te komen met de officiële documentatie (ZWB 20) staat in het reprimandeverslag dat de vader van de ene jongen en de moeder van de andere jongen het eens zijn met “*het gekregen winkelverbod*”. In de mutatie van een incident waarin een meisje van 15, een jongen van 16 en een jongen van 17 drie repen chocolade bij een filiaal van Jumbo in Bergen op Zoom hebben gestolen, staat dat in overleg met de coördinator VVC (Veel Voorkomende Criminaliteit) is besloten “*het bij een winkelverbod en reprimande te laten*”. (ZWB 3)

In 14 mutaties is het winkelverbod gecombineerd met een civiele vordering of winkelboete voor 22 minderjarigen: in Midden-Nederland in zes incidenten met tien minderjarigen, in Rotterdam in vijf incidenten met negen minderjarigen en in Zeeland-West-Brabant in drie incidenten met drie minderjarigen. In een aantal gevallen wordt een bedrag genoemd van 181 euro en in diverse mutaties wordt ook gesproken over de *SODA-boete*, *winkeliersboete* of *civiele boete* wat, als het zo ook aan de minderjarige wordt gepresenteerd, de indruk wekt dat het om een straf gaat. Ook deze winkelboete lijkt soms te worden gepresenteerd als onderdeel van de reprimande. Tijdens een reprimandegesprek met drie meisjes van 14, die hadden gestolen bij SoLow in Hilversum, in aanwezigheid van hun moeder op het politiebureau, werden de gevolgen uitgelegd, namelijk “*de boete van 181 euro en VT-melding*”. (MN 24) Zo legde de politie een meisje volgens de mutatie uit dat ze “*een winkelverbod heeft gekregen en dat er nog een boete vanuit de supermarkt naar haar adres wordt opgestuurd*”. (MN 16)

Uit enkele mutaties komt naar voren dat de hoogte van bedrag bij sommige ouders tot veel zorgen leidt. Aan de vader van een jongen van 13 die chips, snoep en een kaasbroodje niet had gescand bij een filiaal van Spar in Schiedam werd telefonisch uitgelegd dat zijn zoon “*een reprimande kreeg, een winkelverbod en een SODA-boete.*” De vader reageerde teleurgesteld te zijn in zijn zoon, maar ook dat zij kampen met geldzorgen en dat de boete een groot probleem gaat worden omdat ze die niet kunnen betalen. (RD 3) Ook in een eerder besproken mutatie van twee meisjes die met een lege doos Prince koekjes make-up hadden gestolen, reageert de moeder volgens de mutatie “*de boete van 181 euro*” veel te hoog te vinden. (RD 19) Ook in het eerdergenoemde incident van de twee zusjes uit een gezin met schulden die boodschappen hadden gestolen, (RD 16) maakte de winkelboete, en dan ook nog twee keer, de problemen voor hun moeder alleen nog maar groter. De betrokken politieagent vertelde daarover:

“Die €181,- die ze moesten betalen.(...) Daar zat moeder wel heel erg mee, dat is voor de bewindvoerder om dat uit te zoeken. Maar dan wordt haar stapeltje wel weer hoger, twee keer €181,-.”

4.7 Samenvatting van de bevindingen

In dit hoofdstuk is in aanvulling op de landelijke cijfers in het vorige hoofdstuk op basis van verkennende observaties, een steekproef van 66 mutaties met betrekking tot 117 verdachten en aanvullende interviews met een aantal bij die reprimandes betrokken politieagenten onderzocht hoe de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden is uitgevoerd.

De introductie van de werkwijze en de politiesetting waarin deze moet worden toegepast
Allereerst is onderzocht hoe de nieuwe werkwijze vanuit de landelijke portefeuille Z&V is gecommuniceerd naar de politie-eenheden. Daaruit bleek ten eerste dat niet alle politie-eenheden op de pilot zaten te wachten en ten tweede dat er erg weinig tijd was om de pilot goed uit te zetten. Enkele politie-eenheden waaronder de onderzochte Politie-Eenheid Rotterdam zijn twee maanden later, in december 2020, begonnen om de nieuwe werkwijze goed te doorgronden en helder te communiceren terwijl andere politie-eenheden zoals de onderzochte Politie-Eenheid Zeeland-West-Brabant alles op alles hebben gezet om de werkwijze tijdig in te voeren. Vervolgens bleek uit de wijze waarop de pilot via de Eenheidsstaf en de districten is gecommuniceerd naar de basisteams hoe verschillend de politie-eenheden zijn georganiseerd. Tot slot is een beeld geschetst van de politiesetting waarin de reprimande wordt gegeven en geregistreerd. Daaruit bleek dat het geven van een waarschuwing de politie niet vreemd is en voor de meest uiteenlopende feiten wordt gebruikt, ook bij meerderjarige verdachten. En dat de politiediensten zeer afwisselend en niet te plannen zijn, dat aanhoudingen voor veel extra werk zorgen en dat het bijhouden van mutaties tussen de bedrijven door gebeurt, soms zelfs om even bij te komen van stressvolle incidenten.

Een eerste inventarisatie van de mutaties en kanttekeningen bij de registratie

In vervolg op de hiervoor gemaakte opmerkingen over de setting waarin de registraties worden verwerkt, zijn er, mede op basis van de eerste inventarisatie, meer kanttekeningen geplaatst bij de registratie. Daaruit blijkt dat het systeem nog ruimte laat voor interpretatie, en dat enkele belangrijke gegevens die nodig zijn om te bezien of de werkwijze is gevolgd, niet zijn opgenomen onder de gegevens die moeten worden genoteerd. Zo mist de vermelding of

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

er sprake was van een aanhouding (op heterdaad) wat een cruciaal gegeven is, want als er geen aanhouding is geweest, hoeft de nieuwe werkwijze met de telefonische voorgeleiding door de hOvJ niet te worden gevolgd. Uit de mutaties komt naar voren dat de feiten meestal in groepjes zijn gepleegd, vaak duo's van meisjes of jongens van dezelfde leeftijd. In minimaal twaalf incidentmutaties met 26 minderjarige verdachten leek er geen sprake te zijn geweest van een aanhouding. Dat waren vooral vernielingen met geringe schade waarin er geen sprake was van een burgeraanhouding en de politieagenten het kennelijk niet proportioneel achtten om de minderjarige aan te houden. In vrijwel al die zaken zijn de ouders betrokken bij de reprimande wat laat zien dat ook dit soort gesprekken niet nieuw zijn. In enkele incidenten voerde de politie het reprimandegesprek met de minderjarigen zelfs op uitdrukkelijk verzoek van de gedupeerden, waaronder een school.

De toepassing van de werkwijze en rolverdeling

Met uitsluiting van de mutaties waarin geen aanhouding heeft plaatsgevonden, zijn 54 incidentmutaties onderzocht met 91 verdachten waarop de nieuwe werkwijze moet worden toegepast. Daarvan werden twee minderjarigen die geen *first offender* meer waren en twee minderjarigen die zich recalcitrant opstelden, alsnog overgebracht naar het politiebureau en zonder reprimande ingesloten. Daarnaast zijn minderjarige *first offenders* in drie incidenten in Zeeland-West-Brabant naar het politiebureau overgebracht om daar te worden voorgeleid aan de hOvJ, waarna ze alsnog een reprimande is gegeven. In één van die gevallen is dat te verklaren door de brutale opstelling, maar in de andere gevallen lijkt er sprake te zijn van onbekendheid met de nieuwe werkwijze. Uit het merendeel van de mutaties blijkt dat er overleg is geweest met de hOvJ, maar dat ging maar in enkele gevallen gepaard met een telefonische voorgeleiding. En waar er wel sprake was van een telefonische voorgeleiding had die vaker de vorm van een reprimandegesprek dan van een rechtmatigheidstoets. Verder komt uit de mutaties naar voren dat ZSM in nog geen vijfde deel van de zaken is geconsulteerd. Waar dat wel is gebeurd, gebeurde dat niet altijd om de persoonlijke omstandigheden te checken, maar ook om ZSM te laten meebeslissen.

De toepassing van de criteria en contra-indicaties

Van de in totaal 117 jongeren die in de mutaties voorkwamen waren er vier jongens jonger dan 12 jaar en een vrouw ouder dan 17 jaar, maar zij pleegden het feit samen met minderjarigen van 12 tot 18 jaar. Bij drie van de 91 minderjarige verdachten waar een aanhouding heeft plaatsgevonden, was er sprake van een eerdere strafrechtelijke afdoening waarbij er in een van de drie incidenten alsnog werd besloten tot een reprimande terwijl de andere twee minderjarigen het reguliere proces in gingen. Op twee na hebben alle 54 incidenten waarin een aanhouding is verricht en waarvoor de werkwijze dus geldt, betrekking op winkeldiefstal. Recalcitrant gedrag is de enige contra-indicatie die er in twee gevallen toe leidde dat een minderjarige *first offender* niet meer in aanmerking kwam voor een reprimande. In enkele mutaties wordt expliciet melding gemaakt van groepsdruk omdat een minderjarige daar tijdens het reprimandegesprek of in de politieauto over vertelt. In geen van die gevallen was dit een reden om geen reprimande te geven, maar wel om een VT-melding te doen. Ook de incidenten waarin er zorgen waren over de opvoedingssituatie, was dat geen reden om de reprimande te weigeren, maar wel om een VT-melding op te maken. Dat gold ook voor de paar zaken waarin sprake was van angst voor de (fysieke) reactie van de ouders.

De uitvoering van het reprimandegesprek en andere interventies

De uitvoering van de nieuwe werkwijze in drie politie-eenheden

In het grootste deel van de incidentmutaties waarin is besloten tot een reprimande en de nieuwe werkwijze moest worden gevolgd, is er sprake van een persoonlijk contact met de ouders. In de helft van die 46 incidenten zijn de minderjarigen naar de woning van de ouders of de zorginstelling waar deze verblijft, overgebracht. In de andere helft van de gevallen zijn de ouders naar het politiebureau gekomen, is er ter plaatse of op een niet vermelde locatie een reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders gevoerd of is het contact met de ouders alleen telefonisch verlopen. Dat laatste was slechts in 6 van de 46 incidenten het geval. Het huisbezoek bleek in enkele gevallen een belangrijke meerwaarde te hebben, vanwege de gesprekken tijdens de rit daar naartoe en omdat de situatie aldaar soms een directe verklaring gaf voor de diefstal van tassen met boodschappen, simpelweg omdat bleek dat er thuis niets was vanwege schulden.

Er is voor bijna de helft van de in totaal 117 minderjarigen een VT-melding gedaan terwijl bij een groot deel van deze minderjarigen geen sprake lijkt te zijn van zorgen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er in veel gevallen hoger in de politie-eenheid vaak nog wordt gecheckt of de melding wel moet worden doorgestuurd. Tevens is er ruim gebruik gemaakt van het winkelverbod, voor zeker de helft van de minderjarigen die werden aangehouden op verdenking van winkeldiefstal. In een deel daarvan is het winkelverbod gecombineerd met een civiele vordering waarbij een standaard bedrag lijkt te worden gehanteerd van 181 euro wat tot grote zorgen leidt bij de ouders. Omdat ze gelijktijdig en naar aanleiding van hetzelfde feit worden gepresenteerd, worden de winkelverboden en winkelboetes, maar ook de VT-melding, door minderjarigen en hun ouders in aantal gevallen gezien hun reacties beschouwd als een onderdeel van de reprimande.

5 De uitvoering van de werkwijze in relatie tot de beoogde doelen

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de outputevaluatie die in het teken staat van de vraag of de doelen van de Pilot Reprimande worden bereikt en wat de ervaren neveneffecten zijn. De belangrijkste vraag die moet worden beantwoord is in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd en wat, in het geval dat niet of maar ten dele is gebeurd, de redenen daarvoor zijn en hoe de doelstellingen alsnog gerealiseerd zouden kunnen worden. In het verlengde daarvan worden ook de ervaringen van de betrokken organisaties geïnventariseerd en de aanbevelingen die ze hebben voor de doorontwikkeling van de nieuwe werkwijze en wat de door de politie, OM, Halt en de jeugdrechtadvocaten ervaren meerwaarde is van de nieuwe werkwijze. Tot slot wordt onderzocht welke neveneffecten worden ervaren en wat het effect was op de instroom bij Halt. Deze vragen worden beantwoord op basis van de al eerder gebruikte interviews met de sleutelinformanten van de bij de pilot betrokken partijen en met de eenheidsadviseurs Z&V en de politieagenten van de drie onderzochte politie-eenheden. In aanvulling daarop zijn het LPJOM en het landelijk jeugdoverleg Politie opnieuw bijgewoond waarbij ook vragen zijn voorgelegd, is er enquête gehouden onder de bij de VNJA aangesloten jeugdrechtadvocaten en zijn er vragen voorgelegd aan de politiefunctionarissen van de ZSM-locaties van de onderzochte politie-eenheden en enkele ervaren en in jeugd gespecialiseerde hulpofficieren van justitie in de Eenheid Rotterdam. Tevens is er een interview gehouden met de twee directieleden van de organisatie SODA en is via de contactpersoon van het Parket-Generaal informatie verkregen over de werkwijze reprimande voor meerderjarige *first offenders* van winkeldiefstal.

In dit hoofdstuk zal allereerst worden onderzocht hoe de doelstelling van het bieden van een helder kader voor een landelijk eenduidige werkwijze is gerealiseerd. Daartoe zal met het oog op de realisatie van een landelijk eenduidige werkwijze worden onderzocht hoe de nieuwe werkwijze van het landelijke niveau naar dat van de basisteams van de politie-eenheden is gecommuniceerd, wat de bekendheid is met de werkwijze en welke aanbevelingen er zijn gedaan voor een landelijk eenduidige werkwijze (paragraaf 5.2). Vervolgens zal op een aantal onderdelen worden onderzocht of het kader helder is en welke aanbevelingen er zijn gedaan om dit doel beter te realiseren (5.3). Vervolgens zal in paragraaf 5.4 worden ingezoomd op de winkeliersinterventies en VT-meldingen in relatie tot het doel van een proportionele afhandeling (5.4). In paragraaf 5.5 wordt de door de politie en de jeugdrechtadvocaten ervaren meerwaarde geïnventariseerd. In paragraaf 5.6 wordt tot slot een mogelijk neveneffect van de reprimande op het aantal Halt-verwijzingen geanalyseerd. Dit gebeurt aan de hand van cijfers over de ontwikkeling en geografische verschillen in Halt-afdoeningen tijdens de pilotperiode en in het daaraan voorafgaande jaar. De cijfers geven inzicht in de aantallen Halt-verwijzingen in totaal en bovendien apart voor enkele strafbare feiten die in aanmerking komen voor afdoening via de reprimande. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (5.7).

5.2 Een landelijk eenduidige werkwijze

5.2.1 Geen eenduidige presentatie naar de basisteams

Uit paragraaf 4.1 bleek dat er grote verschillen waren in de wijze waarop de pilot via de Eenheidsstaf en de districten is gecommuniceerd naar de basisteams. Dat er verschillen zouden optreden, kon worden verwacht omdat de portefeuillehouder Z&V bij de Nationale Politie geen sturende, maar alleen een faciliterende rol heeft. De politie-eenheden behouden de eindverantwoordelijkheid om daarmee recht te kunnen doen aan de *couleur locale*. Het belang van een nieuwe landelijke werkwijze zou vooral daarin gelegen zijn dat alle politie-eenheden dezelfde uitgangspunten hanteren en de reprimande wordt geautomatiseerd in de systemen. Het is echter wel de vraag hoe duidelijk de uitgangspunten waren voor eenheidsadviseurs Z&V die de pilot moesten implementeren aangezien na de introductie van de pilot bleek dat deze voor een aantal van hen als een verrassing was gekomen en de bedoeling niet direct duidelijk was. Binnen de politie-eenheden rezen er vragen over de feiten en het bedrag waarvoor de reprimande mogelijk was omdat men dat gewend was bij de Halt-feiten. Daarbij kwam dat er erg weinig tijd was om de pilot goed uit te zetten wat voor enkele politie-eenheden de reden was om twee maanden later te beginnen.

Bij gebrek aan voorlichtingsmateriaal op landelijk niveau heeft elke politie-eenheid de pilot op een andere manier gecommuniceerd naar de basisteams die deze werkwijze moeten uitvoeren. Een vergelijking van twee willekeurige presentaties, die van de Politie-Eenheid Rotterdam en een werkdocument 'Reprimande jeugd' voor basisteam Utrecht Centrum (bijlage VIII) laat zien dat die presentatie niet volstrekt eenduidig was en daarmee tot verschillende werkwijzen kan leiden. Zo stelt de Rotterdamse presentatie in de eerste dia wat de reprimande inhoudt, te weten een mondelinge waarschuwing met een pedagogisch doel middels een reprimandegesprek in het bijzijn van ouders en wordt bij winkeldiefstal een richtbedrag van 50 euro genoemd. In de Utrechtse dia wordt niet uitgelegd wat de reprimande inhoudt, maar worden alleen de voorwaarden genoemd waaronder ook het zijn van een meewerkende verdachte en het betuigen van spijt. Hier wordt, zoals ook landelijk is afgesproken, geen richtbedrag genoemd.

Hoe dan? (Dia 1. Rotterdam)	Voorwaarden (Dia 1. Utrecht)
<ul style="list-style-type: none">- Landelijke pilot voor minderjarige van 12 tot 18 jaar.- Gering feit. (winkeldiefstal (ongeveer 50 Euro), vernieling, oneigenlijk gebruik ID)- Verdachte is op heterdaad aangehouden.- Wel registratie -> mondelinge waarschuwing met pedagogisch doel.- Reprimandegesprek al dan niet telefonisch in het bijzijn van ouders.	<ul style="list-style-type: none">- 12 tot 18 jaar- First-offender- Geringe feiten (m.n. winkeldiefstal, vernieling, oneigenlijk ID gebruik)- Meewerkende verdachte- Verdachte betuigt spijt.

Over de ter plaatse te verrichten handelingen door de agent staat in de Rotterdamse dia dat de verdachte niet wordt verhoord, maar dat wel met de verdachte wordt gesproken en dat het onderzoek bij twijfel over de personalia op het politiebureau moet worden voortgezet. De Utrechtse dia vermeldt het aanhoren van de context over de aanhouding en de check van de hOvJ bij ZSM voor nadere context-info die in de Rotterdamse dia mist. Er staat wel dat door de hOvJ ZSM wordt gebeld, maar daar wordt ZSM van het politiedistrict mee bedoeld dat al bestond voor de landelijke invoering van het ZSM-overleg met de ketenpartners.

De uitvoering van de werkwijze in relatie tot de beoogde doelen

<p>Collega's (Dia 2. Rotterdam) Aanhouding heterdaad, waarbij de collega checkt: 1. Is het een bewijsbare zaak? (verklaringen/ camerabeelden), 2. Personalia verdachte. (Bij twijfel onderzoek aan het bureau), 3. Is de verdachte first offender. (raadpleeg BVI-IB), 4. Of het delict in aanmerking komt. Strafbaar feit met licht karakter. Belt ter plaatse de HOvJ ZSM met de context van verdachte, strafbaar feit en omstandigheden. Er wordt wel met de verdachte gesproken, maar de verdachte wordt niet ter plaatse verhoord.</p>	<p>Wat doe je ter plaatse? (Dia 2 deel 1. Utrecht) - Aanhouding door burger overnemen. - Context aanhouding aanhoren. - Toetsen bewijslast strafbare feit - ID check - Overleg met de hOvJ voor criteria reprimande. - HOvJ laten checken bij ZSM voor nadere context-info. - Geen inhoudelijk verhoor. - Geen insluiting.</p>
---	---

Over de telefonische voorgeleiding voor de hOvJ staat in beide dia's dat deze controlevragen stelt. Volgens de Rotterdamse dia moet deze echter ook vragen hoe de minderjarige staat tegenover het reprimandegesprek, uitleggen wat dat inhoudt en de mogelijkheid aanbieden om het reguliere proces te volgen.

<p>HOvJ ZSM (Dia 3. Rotterdam) De HOvJ checkt of verdachte in aanmerking komt voor reprimande. Geleid de verdachte telefonisch voor. Vraagt: 1. Hoe de aanhouding is verlopen. 2. Hoe verdachte staat t.o.v. reprimandegesprek. 3. Mededeling registratie in politiesysteem zonder strafvervolgung. 4. Wijs de verdachte op feit om reguliere proces te volgen. Bij besluit reprimandegesprek verdachte heenzenden en collega's zorg laten dragen voor voeren reprimandegesprek.</p>	<p>Indien sprake van reprimande? (Dia 2 deel 2. Utrecht) Telefonische voorgeleiding, hOvJ stelt controlevragen en legt uit wat er gaat gebeuren. Ouders informeren. Reprimande gesprek in (telefonisch) bijzijn van ouders wordt gevoerd. Indien ouders niet bereikbaar, reprimandegesprek binnen 48 uur.</p>
--	--

Over het reprimandegesprek staat in de Rotterdamse dia's wat het doel is en de te stellen vragen aan de jeugdige en de ouders en dat moet worden uitgelegd wat er bij herhaling gebeurt. De Utrechtse dia's missen deze uitleg en beperken zich tot de plaats van het gesprek en het vervoer. In de Rotterdamse dia wordt daarover net als in de Utrechtse dia gemeld dat dat gesprek telefonisch kan en dat de handelingen in principe op straat worden uitgevoerd en dat als dat niet lukt, de minderjarige verdachte kan worden overgebracht naar het politiebureau waar deze in de hal wordt geplaatst. De Utrechtse dia noemt in dit verband de huiskamer van het politiebureau, maar ook het huisadres en de mogelijkheid om de minderjarige thuis te brengen.

<p>Het goede gesprek (mag telefonisch) (Dia 4. Rotterdam) - Is geen verhoor en heeft een pedagogisch doel. - Minderjarige: 1. vraag naar de sociale context waarin de verdachte leeft. 2. Vraag naar het hoe en waarom van de feiten en geef de gevolgen van het feit voor anderen. (bijv. winkelier) 3. Leg uit dat de verdachte bij herhaling een strafblad krijgt. - Vraag of de ouders hulp nodig hebben of het kind hulp nodig heeft. - Bespreek wat de reactie van de ouders naar de minderjarige is. - Overleg of hun kind zelfstandig naar huis kan of opgehaald wordt.</p>	<p>Plaats reprimandegesprek (Dia 3. Utrecht) - Telefonisch - Ter plaatse - Huiskamer politiebureau - Thuis bij verdachte.</p> <p>Vervoer verdachte (Dia 6. Utrecht) Samen met ouders wordt bepaald of de verdachte: - Zelfstandig weg kan vervolgen. - Opgehaald wordt door ouders. - Door politie wordt thuisgebracht.</p>
--	---

De uitvoering van de werkwijze in relatie tot de beoogde doelen

<p>O ja.... (Dia 7 deel 1. Rotterdam) <i>Waar moet ik heen?</i> In principe worden alle handelingen op straat uitgevoerd. Mocht dit niet lukken dan de verdachte overbrengen maar niet insluiten. Plaats hem of haar in de hal, zodat je rustig kan bellen of spreken met de minderjarige verdachte en ouders.</p>	
---	--

Over de administratieve afhandeling in BVH meldt de Rotterdamse dia hoe de gegevens in het systeem moeten worden gekoppeld en dat de naam van de hOvJ moet worden vermeld. De Utrechtse dia vermeldt ook wat er moet worden vastgelegd. In beide dia's mist dat er een verslag moet worden gemaakt van het reprimandegesprek.

<p>BVH (Dia 5. Rotterdam)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maak hoofdgebeurtenis aan van strafbare feit (widi A50). - Koppel de persoonsgegevens van aangever, verdachte, ouder of verzorger. - Koppel verdachte aan strafbare feit met afdoening reprimande. - Zet in toelichting wie de HOVJ is geweest die beslissing heeft genomen tot reprimande. - Welke afspraken zijn gemaakt met verdachte en ouders. - Of je al dan niet een zorgmelding hebt opgemaakt. - Handel de verdachte af in BOS-Z -> reprimande 	<p>Afhandeling (Dia 7. Utrecht)</p> <p>In BVH wordt vastgelegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Betrokken persoon als verdachte. - Wat er is gebeurd. - Op welke wijze ID vaststelling heeft plaatsgevonden. - Waarom voor reprimande is gekozen. - Wat het contact met ZSM heeft opgeleverd. - Wanneer en door wie het reprimandegesprek wordt/is gevoerd. - Wanneer er contact is geweest met ouder(s). - Verdere gemaakte afspraken. - VT melding bij zorgen thuissituatie.
---	---

Over mogelijke afwijkingen in het proces noemt de Rotterdamse dia de overbrenging naar het bureau als de identiteit niet kan worden vastgesteld. In het geval dat de ouders niet te bereiken zijn, noemen beide dia's een besluit binnen 48 uur over wie het gesprek voert, in Rotterdam door de hOvJ, in Utrecht door de OPCO. Volgens de Rotterdamse dia kan schadebemiddeling niet kan worden afgedwongen en kan er bij veel schade voor het reguliere proces worden gekozen. Een dergelijke opmerking ontbreekt in de Utrechtse presentatie.

<p>Wat als (Dia 6. Rotterdam)</p> <ul style="list-style-type: none"> - De verdachte geen first offender is? -> over naar regulier proces. - De identiteit niet kan worden vastgesteld? -> over naar bureau als identiteit vastgesteld is kan daarna nog besluit tot al dan niet reprimande volgen. - Ouders niet te bereiken zijn? -> De HOVJ beslist wie binnen 48 uur het gesprek voert, in principe de aanhoudende collega. Lukt dit niet dan is de Senior Jeugd een optie. - Er schade is? -> Er wordt wel bemiddeld maar bij reprimande kan dit niet afgedwongen worden. Bij veel schade het reguliere proces kiezen. 	<p>Niet voldaan aan voorwaarde (Dia 5. Utrecht)</p> <p>Indien een persoon niet voldoet aan de genoemde voorwaarde, wordt de zaak contra verdachte regulier opgepakt.</p> <p>Geen direct reprimandegesprek (Dia 4. Utrecht)</p> <p>Indien er niet direct een gesprek plaats kan vinden, wordt dit gemeld bij de OPCO. Deze kan hem dan binnen 48 uur opnieuw uitzetten.</p>
---	--

De laatste Rotterdamse dia benadrukt nog het overleg en het er samen uit komen en wie de contactpersoon is bij vragen.

<p>O ja.... (Dia 7 deel 2. Rotterdam) <i>Samen komen we er uit!</i> In overleg met de HOVJ kom je er samen uit. Maak je je toch extra zorgen of wil je extra informatie delen, neem dan contact op met je Senior Jeugd of de Doelgroepencoördinator van je District.</p>

De uitvoering van de werkwijze in relatie tot de beoogde doelen

Uit deze vergelijking wordt duidelijk dat in presentaties eigen accenten worden gelegd in de vertaling van de werkwijze. Zo is in de Rotterdamse presentatie de werkwijze vereenvoudigd doordat de check bij ZSM is overgeslagen. Het accent lijkt ook iets meer te liggen op het overbrengen van de bedoelingen dan op het enkel volgen van de beschreven stappen en er zijn ook wat aansprekender kopjes gebruikt om de agent direct aan te spreken vanuit zijn rol. Zo wordt de in politiekringen veel gehanteerde term ‘collega’ gebruikt in de dia waar het gaat om wat de politieagenten op straat moeten doen. Maar er wordt ook meer context en toelichting gegeven. Voor deze presentatie kon ook de tijd worden genomen en is ook uitgebreid overlegd door de twaalf doelgroepen-coördinatoren van de zes districten.

In Midden-Nederland is de presentatie overgelaten aan de basisteams waardoor in elk van die achttien basisteam een ander accent kan worden gelegd die soms een duidelijke afwijking zijn van de werkwijze. Zo vertelde een OE Z&V van een basisteam van de Eenheid Midden-Nederland dat hij op heel korte termijn een presentatie moest maken voor zijn basisteam toen de pilot al een paar dagen operationeel was. Omdat hij het niet wenselijk vond dat het reprimandegesprek met de ouders ook telefonisch kon plaatsvinden omdat dat geen meerwaarde zou hebben, paste hij de werkwijze op dat punt voor zijn basisteam aan:

“Ik zeg ‘dat gaan wij hier niet doen’, ik wil niet dat er met een telefoontje, uitzonderingen daargelaten, zaken worden afgedaan, dat wordt wat te makkelijk. Je moet bij die mensen thuis zijn en in ieder geval een gesprek met de ouders, mensen in de ogen kijken, kijken naar de thuissituatie. En dat hoeft dan niet allemaal binnen hetzelfde dienstverband, liefst wel natuurlijk, maar als het niet gaat dan de volgende dag of de dag erna.”

5.2.2 Onvoldoende bekendheid met de werkwijze

Uit de evaluatie bleek dat de bekendheid met de pilot en de wijze waarop politieagenten kennis hebben genomen van de nieuwe werkwijze, sterk varieerde, ook binnen de politie-eenheden. Daaronder was er zelfs een agent met taakaccent Z&V die op het moment van het interview, ruim negen maanden na de start van de pilot, nog niet van de pilot bleek te hebben gehoord. Een verklaring kan zijn dat de noodzaak daartoe niet werd gevoeld omdat in het basisteam van deze politieagent een eigen werkwijze was ontwikkeld die inhield dat de winkelier in het geval van een minderjarige *first offender* werd gevraagd om af te zien van de voorgeleiding. Een agent uit een andere stad, waar minderjarigen nog wel werden overgebracht naar het politiebureau, zei de pilot wel te kennen omdat deze het werk verlicht en ze het erg druk hebben met winkeldiefstalincidenten. De meeste politieagenten zeggen via e-mail of via een presentatie tijdens de briefing te zijn geïnformeerd. De *Handreiking* zelf is bij geen van de geïnterviewden politieagenten bekend behalve bij de in de vorige paragraaf genoemde OE Z&V die de werkwijze heeft moeten vertalen in een presentatie voor het basisteam. De politieagenten weten of vermoeden wel dat er een werkwijze op intranet te vinden is, maar die zouden ze niet hoeven te kennen, maar alleen moeten weten te vinden als het nodig is.

De politieagenten die over de werkwijze hebben gehoord, weten er inhoudelijk niet veel over te vermelden en wat ze daarover opmerken, klopt vaak niet. Een wijkagent wijt dat aan de langdurige reorganisatie van de politie en de constante stroom van werkwijzen, protocollen en systemen terwijl het werk met steeds minder mensen moet worden gedaan:

De uitvoering van de werkwijze in relatie tot de beoogde doelen

“Als politieagent kom je in dienst en je hebt altijd 10 mailtjes met ‘verandering van werkwijze’, dat gaat over digitaal, over verandering in bonnen indienen, ik kan het zo gek niet verzinnen, onwijs veel. Je hebt het erover en ik denk ‘Oh ja, dat kan inderdaad’. Maar die informatiestroom die blijft maar komen.”

Het leidt er volgens hem toe dat de 112-meldingen worden gereden, maar het echte politiewerk, het werken in de wijk met een wijkteam waarvan iedereen in dat team weet wat er speelt, weg is. Hij waarschuwt er ook voor om teveel vast te leggen omdat juist het speelveld van de politieagent op straat met al die collega's die gescreend en getest zijn op het profiel van een politieagent, het politiewerk waardevol maakt. Politiewerk is mensenwerk en op het moment dat alles wordt vastgelegd, gaat dat tegen de politie werken. Soms is een waarschuwing op zijn plaats en soms niet. Ook de initiatiefnemers van de Pilot Twente signaleren het probleem:

“De politie wordt overspoeld door protocollen, het is gewoon niet meer te doen. Ze moeten zoveel weten en sommige agenten zijn ook erg bang het fout te doen.”

Diverse politieagenten wijzen er op dat de kennis over de werkwijze niet blijft hangen als ze die zaken zelden doen en deze eerst in de praktijk moet landen door de zaken te doen en daar binnen het basisteam met elkaar over te ‘sparren’ om tot de beste werkwijze te komen. Men zou elkaar ook onderling informeren in die zin dat als een agent een melding krijgt en zegt ‘Een minderjarige jongen van 14 bij de AH daar ga ik nu heen’, een andere agent reageert met: ‘Weet je dat er een nieuwe werkwijze is?’ Ook een agent uit de Politie-Eenheid Rotterdam beschrijft dat het tijd heeft gekost om de werkwijze te laten landen:

“Toen we net begonnen, was het nog afwachten van hoe zit het en toen werden er constant telefoontjes gepleegd. Dat wordt nu steeds minder en gaat het eigenlijk van een leien dakje. Het kost tijd om zoiets door te voeren”.

5.2.3 Ruis door de reprimande meerderjarige *first offenders* met RAPP-app

Uit de procesevaluatie kwam naar voren dat het feit dat enkele maanden na de start van de pilot, een tweede pilot reprimande is gestart voor meerderjarige *first offenders* van winkeldiefstal, in de praktijk voor ruis heeft gezorgd bij het bekend raken met de nieuwe werkwijze. De achtergrond en bedoeling van deze pilot is echter een geheel andere. Er was hier geen sprake van een situatie die leidt tot insluiting op het politiebureau in afwachting van de verplichte consultatiebijstand, maar wel van een burgeraanhouding die moest worden overgenomen en dus gepaard ging met het overbrengen van de verdachte naar het politiebureau. Het belangrijkste doel was om tegemoet te komen aan het probleem dat de afhandeling van winkeldiefstal in verhouding tot de ernst van het strafbare feit veel tijd in beslag neemt. In de politie-eenheden waren al verschillende werkwijzen ontwikkeld om hiermee om te gaan waaronder het geven van een eenmalige waarschuwing die werd geregistreerd in het politiesysteem. Vanwege de ongewenste diversiteit was ook hier het doel om te komen tot een landelijk, geharmoniseerd werkproces voor meerderjarige *first offenders*.

Anders dan de Pilot Reprimande voor minderjarigen is de pilot voor meerderjarigen met veel landelijk voorlichtingsmateriaal geïntroduceerd en niet alleen bij de politie, maar ook bij de winkeliers. Zo zijn er bij de politie en winkeliers muismatjes verspreid met een beschrijving

van de werkwijze erop. Deze pilot is tevens gepaard gegaan met de introductie van de RAPP-app, een nieuw registratiesysteem voor de politie waarmee het werkproces volledig digitaal via een app op de telefoon kan worden afgehandeld en als eerste beschikbaar is gesteld voor de afhandeling van winkeldiefstal door meerderjarige *first offenders*. Door de samenloop van beide pilots lijkt de pilot voor minderjarigen te zijn ondergesneeuwd en bestond in de praktijk het idee dat het om dezelfde pilot ging en de RAPP-app ook kan worden gebruikt voor minderjarige verdachten. Een van de politieagenten liet de app ook tijdens het interview zien en legde uit hoe deze werkt. Het verklaart ook waarom veel agenten denken dat ook de pilot voor minderjarigen alleen betrekking heeft op winkeldiefstal.

In de Eenheid Rotterdam zou de pilot voor minderjarigen aan het eind van de looptijd merkbaar zijn gaan lijden onder de RAPP-app omdat politieagenten die meer zijn gaan gebruiken. De RAPP-app geeft bij minderjarige *first offenders* echter aan dat een reprimande niet mogelijk is terwijl wel aan de voorwaarden daarvoor is voldaan. Omdat er veel nieuwe jonge politieagenten in dienst zijn die geleid willen worden, zouden die zich geheel verlaten op de hOvJ. Maar omdat veel hOvJ's de werkwijze niet kennen, zeggen die tegen de agenten dat ze de aanwijzingen in de RAPP-app moeten volgen. Hierin speelt mee dat alle politiefunctionarissen vanaf een bepaalde functieschaal als hOvJ zijn aangewezen en er bij gebrek aan personeel hOvJ's worden ingezet die geen kennis hebben van de werkwijzen voor minderjarige verdachten. Zolang de RAPP-app dus nog niet werkt zoals het zou moeten, zou het dus heel belangrijk zijn dat de zaken door hOvJ's worden afgedaan die goed zijn ingevoerd in de werkwijze.

5.2.4 Insluiting op het politiebureau nog niet in alle gevallen voorkomen

Tijdens de stakeholdersessie stelden de belangrijkste sleutelinformanten van de drie betrokken partijen (politie, OM en Halt) met elkaar vast dat met betrekking tot het doel van het voorkomen van een nodeloos gejuridificeerd proces met insluiting op het politiebureau, het voorkomen van de insluiting op het politiebureau het belangrijkste onderdeel is, maar dat het 'nodeloos gejuridificeerd proces' ook andere verzwarende elementen kent zoals het vervoer als aangehoudene in een politieauto, de insluitingsfouillering en de rechtsbijstand. Dat dit doel nog niet ten volle wordt bereikt, blijkt daaruit dat er volgens de procesevaluatie (paragraaf 3.5.1) een grote groep doelgroepzaken is waarin geen reprimande is gegeven en dat 11% van de incidenten waarin wel een reprimande is gegeven, is vooraf gegaan door een (geregistreerde) aanhouding met voorgeleiding en verblijf op het politiebureau waarbij de minderjarige verdachte is opgehouden voor onderzoek. Een deel daarvan heeft zelfs langer dan 5 uur op het politiebureau gezeten. Ook onder de bestudeerde mutaties werden enkele van die zaken aangetroffen (paragraaf 4.4.3). In twee van die gevallen was de overbrenging en voorgeleiding op het politiebureau het gevolg van onbekendheid van de agenten met de nieuwe werkwijze. In al deze gevallen betrof het de Eenheid Zeeland-West-Brabant.

Deze bevindingen sluiten aan bij de informatie van de politiefunctionarissen bij de ZSM-locaties van de drie onderzochte politie-eenheden. Volgens de politiefunctionarissen van twee van drie ZSM-locaties zouden er nog geregeld minderjarige *first offenders* van lichte feiten op de monitor staan die zijn overgebracht naar het politiebureau. Een verklaring hiervoor zou volgens de betrokken politiefunctionarissen zijn dat agenten op straat de werkwijze niet altijd kennen. Beiden wijzen er los van elkaar op dat dit komt omdat politieagenten worden overspoeld met protocollen en richtlijnen waardoor ze er weleens een

zouden kunnen missen. Er werd ook door deze functionarissen gewezen op de verwarring die kan ontstaan met de regeling van de Halt-feiten waar dezelfde feiten in staan. Alleen op de ZSM-locatie Rotterdam zou het nog maar weinig voorkomen dat minderjarige *first offenders* van lichte feiten op de verdachtenmonitor staan. De politiefunctionarissen daar denken dat dit het gevolg kan zijn van het goed functioneren van de pilot, maar dat ook de sluiting van winkels door de coronamaatregelen een rol kan hebben gespeeld. Indien er incidenteel toch een minderjarige op de monitor staat, wordt er alsnog een reprimande gegeven of doorverwezen naar Halt.

Ook uit de interviews met de agenten bleek dat zij in de praktijk meemaakten dat een minderjarige *first offender* door een agent is meegenomen naar het politiebureau terwijl die in aanmerking had kunnen komen voor de reprimande. Hier wordt opnieuw gewezen op het feit dat sommige hOvJ's onvoldoende bekend zijn met deze nieuwe werkwijze, waardoor ze de verdachte wel op het politiebureau laten komen of zelfs insluiten en vanuit daar een reprimande opleggen. Een mogelijke verklaring voor de onbekendheid van de nieuwe werkwijze onder hOvJ's zou grote werklast, groot verloop en gebrek aan specifieke kennis met deze werkwijze van de hOvJ's kunnen zijn. Bekendheid met de nieuwe werkwijze is dus van groot belang voor zowel het doel om te voorkomen dat minderjarigen onnodig op het politiebureau worden ingesloten als dat van het creëren van een landelijk eenduidige werkwijze.

Tot slot bleek dat ook onder de jeugdrechtsadvocaten die de enquête hebben ingevuld, de pilot nauwelijks bekend was. En ook deze jeugdrechtsadvocaten hadden jeugdpiketten gedaan waar minderjarigen op het politiebureau werden aangetroffen die voor de nieuwe werkwijze in aanmerking hadden kunnen komen. Anderzijds waren er ook advocaten die minder jeugdpiketmeldingen hebben gehad dan normaal gesproken. Een van de advocaten, werkzaam in de Politie-Eenheid Rotterdam, zegt ook te weten dat minderjarige '*first offenders*' van bagatel feiten (eenvoudige winkeldiefstal of vernieling met geringe schade) niet meer worden 'uitgemeld' door de Raad voor Rechtsbijstand.

5.2.5 Aanbevelingen voor een betere bekendmaking van de werkwijze

Een aanbeveling voor de doorontwikkeling van de pilot die van diverse zijden werd gedaan, door de agenten, de politiefunctionarissen bij ZSM en de advocaten, was om deze nieuwe werkwijze veel meer bekendheid te geven, ook onder advocaten. De initiatiefnemers van de Pilot Twente hebben veel aandacht besteed aan de bekendmaking van de nieuwe werkwijze, zelfs in de landelijke media. Vanuit hun ervaring met de dagelijkse politiepraktijk wisten ze ook dat het nodig was om de boodschap op een visuele manier duidelijk te maken omdat dat beter overkomt bij politieagenten dan een '*lap tekst*'. In deze pilot werd het belangrijk gevonden dat de politieagent goed helder heeft wat de bedoeling is zodat deze vanuit zijn professionaliteit in elke situatie een eigen professionele afweging kan maken vanuit die bedoeling. Wat men niet wilde, was dat deze met een lijstje met feiten op pad werd gestuurd. Daarom is in de Pilot Twente veel tijd en aandacht besteed aan het uitleggen en bespreken van de bedoeling van de nieuwe werkwijze, door persoonlijke voorlichting, het bezoeken van briefings en bellen met collega's aangezien er onderling heel verschillend naar werd gekeken. Daarbij is gebruik gemaakt van casuïstiek om het verhaal te onderbouwen. Daarnaast is er een stappenplan gemaakt, zijn brieven voor de ouders gemaakt en folders in het Nederlands en

Duits. De initiatiefnemers hebben ook een filmpje gemaakt waarin de coördinerend officier van justitie de agenten rechtstreeks toespreekt over de bedoeling van de pilot.

Toen de landelijke pilot al bijna een jaar liep is er alsnog, naar voorbeeld van de Pilot Twente, een filmpje gemaakt dat in alle basisteams getoond kan worden. Dat filmpje is in een korte en een lange versie begin september 2021 via een interne mail verspreid met links naar BlueTube en BlueOpStraat. Samen met de link naar de filmpjes werd opnieuw aandacht gevraagd voor de pilot en aangekondigd dat de pilotperiode was verlengd tot 1 januari 2022 met de intentie tot verdere verlenging tot in ieder geval april 2022.³² Aan geadresseerden werd verzocht om de informatie breed te delen binnen het district of het basisteam en nadrukkelijk aandacht te vragen voor een zorgvuldige naleving van de afgesproken werkwijze inclusief de registratie. Daarbij werd verwezen naar het nieuwsbericht en de *Handreiking* met de *Leidraad* op Intranet.

Een hOvJ met veel expertise op het terrein van communicatie, doet de aanbeveling om een combinatie te maken van een filmpje met een handleiding op een app. Het zou daarbij belangrijk zijn om de agent direct en op een motiverende wijze aan te spreken waarbij degene die de werkwijze presenteert, zich in de situatie van de agent inleeft en duidelijk maakt waarom het goed is om die werkwijze te volgen. De politiefunctionarissen op de ZSM-locaties, die net als de geïnterviewden politieagenten signaleerden dat de werkwijze weinig bekend was omdat deze zou ondersneeuwen in de stroom van protocollen, deden vergelijkbare aanbevelingen met betrekking tot praktijkgerichte voorlichting en om zaken met elkaar te bespreken. Tevens zouden de regelingen helder en duidelijk moeten zijn en geen ruimte moeten laten, bijvoorbeeld door een app met een duidelijke route voor minderjarigen.

5.3 Het bieden van een helder kader

5.3.1 Twee parallel lopende werkwijzen reprimande bij winkeldiefstal

Hiervoor is al melding gemaakt van de parallel lopende introductie van de reprimande voor meerderjarige *first offenders* van winkeldiefstal. Die zorgde niet alleen voor ruis in de bekendmaking, maar ook bij de uitvoering van de werkwijze. Voor de agenten op straat die een melding krijgen van een aanhouding op heterdaad van een verdachte van winkeldiefstal zijn er nu dus twee nieuwe werkwijzen voor de afhandeling, afhankelijk van de leeftijd van de verdachte. In beide gevallen geldt de eis van *first offender* met dit verschil dat bij meerderjarigen niet verder wordt teruggekeken dan over een periode van de afgelopen vijf jaar. Waar bij minderjarigen geen beperkingen zijn gesteld aan het bedrag of het aantal goederen omdat de context bepalend moet zijn, is de reprimande bij meerderjarigen beperkt tot maximaal drie weggenomen goederen voor een bedrag van maximaal 50 euro. Net als bij minderjarigen geldt hier dat er geen indicatie mag zijn dat de diefstal een professioneel karakter heeft.³³ Waar bij minderjarigen met de hOvJ moet worden overlegd, een telefonische voorgeleiding bij de hOvJ moet plaatsvinden en een check moet worden gedaan bij ZSM, wordt bij meerderjarigen volstaan met een telefonisch overleg met de hOvJ. Het argument daarvoor is dat omdat wordt volstaan met een reprimande, het opmaken van een proces-

³² De pilot werd ook verlengd tot april 2022 en vlak voor de afloop daarvan is de looptijd van de landelijke pilot nog eenmaal verlengd tot het moment van besluitvorming op basis van de resultaten uit dit onderzoek.

³³ Hier wordt, net als bij minderjarigen, het gebruik van de geprepareerde tas als voorbeeld gegeven.

De uitvoering van de werkwijze in relatie tot de beoogde doelen

verbaal van opsporing onder verantwoordelijkheid van het OM achterwege wordt gelaten, gelet op artikel 152 lid 2 Sv. Dit omdat het niet de bedoeling is dat in deze zaken een vervolgingsbeslissing door het OM wordt genomen. Dezelfde redenering zou echter opgaan voor minderjarige verdachten die voor een reprimande in aanmerking komen, wat maakt dat dit verschil niet begrijpelijk is en tot verwarring leidt.

5.3.2 De handhaving van het bestaande kader voor niet aangehouden verdachten

Wat tijdens deze pilot en ook in deze evaluatie voor veel verwarring heeft gezorgd is dat er al een werkwijze voor de reprimande was die bleef bestaan, en dat de nieuwe werkwijze alleen gold voor (op heterdaad) aangehouden verdachten. Al tijdens het bijgewoonde LPJOM met de coördinerend jeugdofficieren van justitie van de tien parketten en hun beleidsadviseurs in maart 2021, bleek dat een aantal coördinerend officieren van justitie van de politie op Eenheidsniveau overzichten hadden gevraagd van de geregistreerde reprimandes. En dat waar die gegevens werden verstrekt, daarin geen onderscheid werd gemaakt tussen de reprimandes bij aangehouden en niet aangehouden jeugdige verdachten waarvoor de nieuwe werkwijze niet geldt.

Er wordt evenmin voorgeschreven dat in de mutatie moet worden vermeld of er sprake was van een aanhouding (op heterdaad). Dit is echter een cruciaal gegeven, want als er geen aanhouding is geweest, hoeft de werkwijze met de telefonische voor geleiding door de hOvJ niet te worden toegepast. Het is overigens de vraag of dit onderscheid tussen de reprimande bij aangehouden en niet aangehouden minderjarige verdachten nog op alle onderdelen te rechtvaardigen is, want uit de mutaties bleek al dat de feiten waarin niet is aangehouden niet anders zijn dan de feiten waarin wel is aangehouden. Er zijn zelfs zaken die hetzelfde incident betreffen waarin een minderjarige wel is aangehouden omdat die op heterdaad werd betrapt en de andere minderjarige, die pas drie dagen later op basis van camerabeelden werd opgespoord, niet werd aangehouden.

5.3.3 Een feit met een licht en eenvoudig karakter bezien in de context

In het licht van het doel van een helder kader is het meest besproken onderdeel het feit waarvoor de reprimande kan worden toegepast, te weten *'een feit met een licht en eenvoudig karakter, met name eenvoudige winkeldiefstal van geringe waarde, vernieling waarbij er sprake is van geringe schade en gebruik maken van een ID-bewijs op naam van een ander of simpel gefalsificeerd ID-bewijs in de horeca'*. De toevoeging 'met name' moet de ruimte geven om ook andere feiten van een licht en eenvoudig karakter daaronder te brengen. Er zijn geen bedragen genoemd omdat de context bepalend moet zijn. Het zou bij de professionaliteit van de politie horen om daar goed in te kunnen differentiëren, om uit te leggen waarom de ene winkeldiefstal meer of minder streng zou moeten worden aangepakt dan een andere, afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden. De politie zou probleemloze zaken eruit moeten kunnen filteren en snel en makkelijk met een reprimande af moeten kunnen doen, maar ook moeten weten wanneer een Halt-afdoening passend is. Daarbij zou het voor de politieagenten op straat wel verwarrend zijn dat er wel een lijst met feiten is die met Halt kunnen worden afgedaan en er geen duidelijke afbakening is wanneer die met een reprimande kunnen worden afgedaan.

Uit de bestudering van de steekproef van mutaties bleek dat alle incidentmutaties op twee na betrekking hadden op winkeldiefstal. Een verklaring daarvoor kan zijn dat juist bij dit feit vaak

gebruik wordt gemaakt van de burgeraanhouding, maar uit de interviews met de politieagenten bleek dat de meesten dachten dat de reprimande alleen voor winkeldiefstal was bedoeld. Hier zou sprake kunnen zijn van verwarring omdat de reprimande voor meerderjarige *first offenders* alleen voor winkeldiefstal kan worden gebruikt. Toen de politieagenten de andere met name genoemde feiten werd voorgelegd - vernieling en vals ID-bewijs - bleek dat ze vernieling ook nog wel geschikt achtten voor de reprimande, als de schade beperkt zou zijn, maar dat men verdeeld was over het gebruik van een vals identiteitsbewijs. Daarvoor was een praktische reden, omdat de identiteit in zo'n geval eerst moet worden vastgesteld op het politiebureau, maar ook een contextuele vanwege het geraffineerde handelen dat gepaard kan gaan met het vervalsen van een ID-bewijs. Maar ook daarbij zou het weer afhangen van de situatie waarbij er wel begrip was voor toepassing in het geval er een vals ID-bewijs wordt gebruikt voor toegang tot de horeca.

Over het algemeen komt sterk uit de interviews naar voren dat de politieagenten er belang aan hechten om specifieke omstandigheden van het geval mee te kunnen blijven wegen in hun beslissing welke afhandeling de beste past. Factoren als leeftijd, justitieel verleden, type delict, de aard en de hoogte van de aangerichte schade, maar ook eventuele contra-indicaties maken welke afhandeling het meest geschikt is. Daarbij zou het bedrag op zich nog weinig zeggen, maar gaat het ook om wat er gestolen is en dat weer in combinatie met de leeftijd. De agenten die behoefte hebben aan het hanteren van een maximumbedrag van de waarde van de gestolen goederen of aangerichte schade, zijn vaak de onervaren agenten die zekerheid willen en geleid willen worden. In de Twentse pilot, waarin de term '*licht vergrijp*' in het geheel niet was ingevuld om ruimte te laten voor de context en de professionaliteit van de politieagent, werden juist voor die politieagenten die dat moeilijk vonden, veel zaken met elkaar besproken om ze daar zelf meer over na te leren denken.

5.3.4 Onhelderheid over het doel van de telefonische voorgeleiding

Een belangrijk onderdeel van de nieuwe werkwijze waarvan het doel in de praktijk niet helder blijkt te zijn, is dat aangehouden verdachten ter plaatse telefonisch worden voorgeleid aan de hOvJ. Tijdens de interviews met de sleutelinformanten plaatsten de initiatiefnemers van de Pilot Twente al kanttekeningen bij de werkbaarheid daarvan in de situatie waarin de minderjarige aangehouden verdachte zich in de winkel of in het politiebusje bevindt. Ze vroegen zich ook af hoe een telefonische 'heenzending' overkomt op een minderjarige verdachte. Uit de procesevaluatie bleek dat er maar in een enkel geval melding is gemaakt van zo'n telefonische voorgeleiding en dat waar dat het geval was, het in de meeste gevallen meer op een reprimandegesprek leek dan een voorgeleiding met procesvragen.

Uit de interviews met de politieagenten bleek dat er verschillend over deze telefonische voorgeleiding werd gedacht. De OE Z&V die de nieuwe werkwijze in zijn basisteam heeft gepresenteerd, gaf aan de meerwaarde daarvan niet te zien. Maar er waren ook agenten die in de veronderstelling waren dat een voorgeleiding in geval van een reprimande niet vereist zou zijn omdat de aanhouding niet is voortgezet door de minderjarige mee te nemen naar het politiebureau voor een verhoor. Zo zegt een van de agenten letterlijk:

“Die burger mag aanhouden, maar omdat je overgaat op reprimande heb je eigenlijk geen officiële aanhouding.”

De uitvoering van de werkwijze in relatie tot de beoogde doelen

Een andere agent meent dat tijdens het telefonisch overleg met de hOvJ wordt bepaald dat wordt afgezien van de voorgeleiding en de aanhouding daarmee wordt ingetrokken. Deze opvattingen sluiten aan en zouden voort kunnen komen uit de werkwijze bij de reprimande voor meerderjarige *first offenders*, waarvoor deze beweringen wel kloppen.

Ook vanuit de hOvJ's zelf komt het geluid dat een telefonische voorgeleiding niet altijd nodig wordt gevonden. In de praktijk zouden politieagenten vaak opbellen op het moment dat ze al een reprimande hebben gegeven en hOvJ's zouden daar dan vaak mee instemmen. Men zou daar geen probleem mee hebben, ook niet als dat betekent dat er geen telefonische voorgeleiding is. De agenten op straat zouden het verhaal goed kunnen overbrengen aan de minderjarigen en ze kunnen uitleggen dat ze met een hOvJ hebben gesproken. Alleen als de agenten nog jong en onervaren zijn, zouden hOvJ's het gesprek soms wel zelf voeren.

5.3.5 Onhelderheid over de meerwaarde van de check bij ZSM

Tijdens de interviews met de sleutelinformanten bleek dat niet alle betrokken partijen de meerwaarde zagen van de check bij ZSM. Er werd gevreesd dat dit tot verwarring kan leiden, zeker als er geen specifieke jeugdtafel is en de ZSM-officier van justitie normaal gesproken volwassenenzaken behandelt en niet bekend is met de pilot. Daarmee zou ook weer een schakel zijn ingebouwd die tijd kost terwijl de politie al die tijd op straat of in de winkel staat, wat afbreuk doet aan het idee om het reprimande-proces simpel te houden. Daarbij was het de vraag welke informatie de consultatie van ZSM nog zou kunnen opleveren om niet tot een reprimande te besluiten. Als de minderjarige bekend is bij Halt of de RvdK een strafadvies schrijft, zou dat bekend zijn bij de politie omdat de minderjarige dan geen *first offender* meer is. Verschillende sleutelinformanten wijzen erop dat een jeugdige zelf kan vertellen dat hij een gezinsvoogd of pleegouder heeft, maar ook dat een beschermingsonderzoek niet altijd in de weg hoeft te staan aan een reprimande voor een licht feit. Tot slot wordt er nog voor gewaarschuwd, ook van de zijde van de RvdK zelf, dat er heel veel partijen bij de monitor zitten en kattenkwaad daar niet thuishoort.

Tijdens het landelijk jeugdoverleg Politie van maart 2021 bleek dat de check van ZSM al tot verwarring had geleid omdat een ZSM-officier van justitie die werd gebeld, de beslissing had overgenomen. Deze had de minderjarige verdachte, ondanks dat de zaak zich volgens de hOvJ leende voor een reprimande, toch had laten aanhouden en overbrengen naar het politiebureau. Het was in deze casus noch bij de ZSM-officier van justitie noch bij de betrokken politieambtenaren duidelijk dat het niet de ZSM-officier van justitie is die beslist.

Interviews met de politiefunctionarissen van de ZSM-locaties van de drie onderzochte politie-eenheden bevestigden het beeld dat zij zelden worden gebeld door de hOvJ's uit het veld over de reprimande, zeker niet als die daar zelf al toe heeft besloten. De politiefunctionaris van ZSM Zeeland-West-Brabant zou zelden worden gebeld en de politiefunctionarissen van ZSM Rotterdam zeggen nooit te worden gebeld, maar dat is niet verwonderlijk omdat deze politie-eenheid ervoor heeft gekozen om deze check bij ZSM niet verplicht op te nemen. De toegevoegde waarde zou volgens de politiefunctionaris van ZSM Zeeland-West-Brabant kunnen liggen in het inzien van de Justitiële Documentatie van het OM en van de RvdK. De politiefunctionarissen van ZSM Rotterdam denken dat consultatie bij twijfel een toegevoegde waarde kan hebben, maar waarschuwen dat de ervaring leert dat het ophalen van relevante informatie uit de keten, waarbij diverse partners worden bevroegd, soms tot een uur kan

De uitvoering van de werkwijze in relatie tot de beoogde doelen

duren en dat ze zich kunnen voorstellen dat dit niet wenselijk is als de politie op straat een beslissing moet nemen over meenemen naar het bureau voor voorgeleiding of direct een reprimande te geven.

Om op een snelle manier informatie in te winnen zou in veel gevallen kunnen worden volstaan met het raadplegen van de politiestructuren waarin niet alleen eerdere strafbare feiten staan opgenomen, maar ook overlast gevend gedrag en mogelijke zorgen binnen het gezin. Een illustratie daarvan wordt gegeven in een interview met een Rotterdamse hOvJ:

“Als ik zie dat een minderjarige drie keer is weggelopen en zes keer gecontroleerd is in de nachtelijke uren met een jeugdgroep op straat, dan laat ik voorgeleiden om te zien of het feit Halt-waardig is.”

Hij zou dan alsnog kunnen besluiten tot een reprimande, maar heeft dan wel context uitgezocht.

5.3.6 Problemen rond de registratie van de reprimande in BVH

Een goede registratie was een belangrijke randvoorwaarde van de pilot. Tijdens de interviews met de sleutelinformanten bleek dat voor het OM en Halt een belangrijke voorwaarde te zijn, om op deze wijze goed zicht te krijgen op de uitvoering. De portefeuillehouder Z&V van de Nationale Politie stelde daar echter wel grenzen aan omdat het naar de organisatie toe niet te verantwoorden zou zijn dat voor deze lichtste categorie feiten meer administratie zou moeten worden verricht dan voor ernstiger vergrijpen. Maar het werd door de politie wel belangrijk geacht om de reprimande apart te registreren en gedurende de looptijd is daar ook een dashboard voor gebouwd dat inzicht geeft in het aantal reprimandes dat op landelijk niveau binnen de pilotwerkwijze is geregistreerd. Sinds november 2021 wordt elke eerste maandag van de maand een landelijke rapportage rondgestuurd aan de eenheidsadviseurs Z&V en het landelijk jeugdoverleg Politie. De rapportage Reprimande is op Eenheidsniveau via BlueSpotReview opvraagbaar met een detailblad dat inzicht geeft op casusniveau.

Uit de procesevaluatie bleek dat de registratie nog wel voor verbetering vatbaar is, ook volgens de agenten die ermee werken. Niet zozeer omdat de agenten vinden dat ze teveel moeten registreren, maar omdat het systeem te weinig gestroomlijnd is, te veel ruimte laat voor interpretatie en niet altijd duidelijk is waar wat moet worden ingevoerd, waaronder de ouders en de reprimandegesprekken. Omdat het om een vrije ruimte gaat, zijn de mutaties ook zeer uiteenlopend, van zeer summier tot een redelijk uitgebreid verslag. In de *Handreiking* staat welke gegevens moeten worden vermeld in de mutatie, maar uit de evaluatie bleek dat vrijwel geen enkele politieagent deze heeft gelezen. Maar ook al zou dat gebeuren, dan missen daarin enkele voor het onderzoek cruciale gegevens zoals of er overleg is geweest met de hOvJ en of er daarbij sprake was van een telefonische voorgeleiding. Een van de geënquêteerde advocaten deed nog de suggestie om de agent of hOvJ een intake-lijst te geven waarin kort moet worden aangegeven waarom wel of niet is gekozen voor de reprimande zodat iedere keer een bewuste keuze wordt gemaakt.

5.4 Een proportionele en pedagogische afhandeling buiten het strafrecht

5.4.1 De meerwaarde volgens de partijen

Eerder bleek al dat alle betrokken partijen hetzelfde doel voor ogen staat als het gaat om deze categorie minderjarige verdachten en de wens delen dat de Pilot Reprimande het begin is van een bredere overdenking van het probleem dat aan de basis ligt van het ontstaan van de pilot. Die was dat er bij aangehouden minderjarige verdachten geen ruimte is voor een afdoening van een licht feit buiten het strafproces om zonder insluiting op het politiebureau. Die insluiting paste ook niet bij het naar aanleiding van de rapporten van de Kinderombudsman³⁴ en Defence for Children³⁵ ingezette landelijke beleid om kinderen niet in de politiecel te plaatsen tenzij dat niet anders kan en dan voor een zo kort mogelijke duur. Over dit beleid wordt onder het kopje 'passende reactie' gerapporteerd aan de Tweede Kamer.³⁶ Een belangrijke meerwaarde van de pilot zou tevens zijn dat er aandacht komt voor opgroergedrag en dat de politie zich bij de confrontatie met minderjarige verdachten steeds de vraag zou moeten stellen of daar sprake van is.

Uit de interviews met de eenheidsadviseurs Z&V bij de drie onderzochte politie-eenheden kwam naar voren dat het als een belangrijke meerwaarde werd gezien dat hiermee wordt benadrukt dat de reprimande een politie-interventie is. Die bestond al en werd ook wel gebruikt, maar dat was niet algemeen bekend en er was geen duidelijke basis voor zoals nu met de nieuwe werkwijze. De reprimande wordt gezien als een zeer goede, pedagogische interventie die de politie kan toepassen en die ook bij de politie zou horen, vanuit het gezag en vanuit de plek in de samenleving. Dat zou zeker gelden bij de leeftijdscategorie waar het om gaat, die nog opkijkt tegen de politie en andere hulpdiensten. Het is goed voor het welzijn van de minderjarige en de politie laat daarmee ook zien oog te hebben voor de ontwikkeling van kinderen en dat het maken van fouten daarbij hoort. Met de reprimande wordt een kans geboden om van de ervaring te leren en de fout niet nogmaals te maken. De context en situatie moeten daarbij leidend zijn. Kinderen moeten natuurlijk kunnen opgroeien en grenzen verkennen hoort daarbij, maar er moeten ook grenzen worden gesteld. De politieagenten die de reprimande zelf hebben toegepast, zeggen in de praktijk te hebben ervaren dat daarmee een passende reactie kon worden gegeven richting de minderjarigen.

Wat ook belangrijk wordt gevonden is dat door de pilot een einde wordt gemaakt aan de, als absurd ervaren, situatie dat twee agenten 20 minuten onderweg waren met een minderjarige in een politieauto die daarna de hele aanhoudingsprocedure op het politiebureau moest doorlopen vanwege diefstal van een blikje cola van €0,69. De impact daarvan op de minderjarige was groot en het zou goed zijn dat er nu oog is voor het kind achter het strafbare feit. Behalve dat de minderjarige niet hoeft te worden overgebracht naar het politiebureau, zou de werkwijze ook tijd besparen. Die tijdswinst zou vooral bij de recherche worden ervaren die tijd bespaart op het insluiten en verhoren op het politiebureau, het opmaken van processen-verbaal en het consulteren van ZSM. De tijdswinst voor de agent op straat is dat deze de minderjarige niet hoeft over te brengen naar het politiebureau, maar deze moet daar tegenover wel meer registreren dan voorheen en een reprimandegesprek organiseren en

³⁴ De Kinderombudsman 2016 en De Kinderombudsman 2019.

³⁵ Berger e.a., Defence for Children en Vereniging van Nederlandse Jeugdrecht Advocaten 2017.

³⁶ Zie o.a.: *Kamerstukken II 2019/20, 28741, 77, p.7.*

uitvoeren in aanwezigheid van de ouders en daar een verslag van maken. Met name als de ouders thuis worden bezocht, kan dat ook veel tijd kosten.

Hoewel de advocaten geen partij waren bij het opstellen van de pilot, is de VNJA wel geïnformeerd en hebben ze de *Leidraad* doorgenomen om te waarborgen dat er bij het reprimandegesprek geen sprake is van een inhoudelijk verhoor. Het vooraf benoemde neveneffect dat de advocatuur minder vaak met de doelgroep in aanraking komt, bleken de gespecialiseerde jeugdrechtsadvocaten niet als negatief te zien. Ze zien het belang van de pilot en pleitten er zelfs voor om de eis dat het moet gaan om een *first offender*, minder hard te maken. Ook de jeugdrechtsadvocaten die de enquête hebben ingevuld, vonden de reprimande een geschikte afdoening voor minderjarige *first offenders* van winkeldiefstal, vernieling of andere lichte strafbare feiten en vonden het ook te rechtvaardigen dat met het oog op de proportionaliteit wordt afgezien van een inhoudelijk verhoor en daarmee van de rechtsbijstand. Het zou tevens belangrijk zijn om 'overreageren' en onnodig criminaliseren te voorkomen en met het verblijf in een politiecel zou ook een tegenovergesteld effect kunnen worden bereikt, namelijk het gevoel te hard te zijn aangepakt. Slechts één advocaat had geen moeite met een kort verblijf op het politiebureau omdat dit volgens deze advocaat meer impact zou kunnen hebben ter voorkoming van verdere strafbare feiten dan een reprimande op straat.

De meeste advocaten zagen de belangrijkste meerwaarde van de werkwijze daarin dat het belang van kind hier voorop staat en dat direct een passend gevolg wordt gegeven aan een relatief kleine misstap van een minderjarige op weg naar zijn ontwikkeling als volwassene. Dit zou proportioneel zijn, effectief en met de minst nadelige gevolgen. De reprimande zou een veel passender reactie zijn dan minderjarige verdachten het strafproces in leiden met alle daarbij behorende consequenties. Minderjarigen zouden leren door te ervaren en vooraf vaak niet goed nadenken over de gevolgen van hun actie op langere termijn. Over het algemeen zouden ze al genoeg onder de indruk zijn van de aanhouding en het gesprek met de politie in de winkel en dat zou bij zo'n jeugdzonde al voldoende recidivebeperkend werken, net als schaamte en het aan de ouders moeten uitleggen wat er gebeurd is.

5.4.2 Het reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders

In het licht van de realisatie van een pedagogische afhandeling is het belangrijkste pedagogische moment het reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders. In de interviews met de sleutelinformanten werd dit door sommige respondenten zo belangrijk gevonden dat ze vraagtekens plaatsten bij het feit dat het gesprek met de ouders ook telefonisch kan worden gevoerd. Het zou dan ook lastig zijn om te verifiëren of je daadwerkelijk met de ouder spreekt. Verder werd van diverse zijden de vrees uitgesproken dat het reprimandegesprek in sommige gevallen achterwege zou worden gelaten, omdat het de agenten te veel werk zou opleveren of omdat er politieagenten zijn die niet weten hoe ze zo'n gesprek moeten voeren. De initiatiefnemers van de Twentse pilot hadden echter de ervaring dat die gesprekken wel werden gevoerd en dat in het geval de ouders niet bereikbaar zijn, er extra moeite wordt gedaan om ze alsnog te bereiken of de dag erna alsnog een gesprek te voeren. De reprimandes komen weliswaar terecht bij jonge agenten in de incidentafhandeling, maar ook die hebben een bepaalde leeftijd en levenservaring en blijken het fijn te vinden als ze 'in positie' worden gebracht. Als het ze niet ligt om de reprimande te

De uitvoering van de werkwijze in relatie tot de beoogde doelen

geven, kunnen ze het ook door een collega laten doen die het professioneel leuk of uitdagend vindt om met jeugd om te gaan.

Uit de interviews met de politieagenten bleek dat ook zij, ondanks dat het meer tijd kost, de voorkeur gaven aan een persoonlijk gesprek in aanwezigheid van de ouders boven een telefonisch gesprek en liefst bij de ouders thuis zodat ze konden zien en ervaren hoe de minderjarige verdachte woont en hoe ouders reageren op het gedrag van hun kind. Een huisbezoek zou niet per definitie de dag zelf gedaan hoeven te worden, maar zou eventueel een paar dagen later kunnen plaatsvinden. Daarbij zou capaciteitsgebrek volgens hen geen probleem mogen zijn. Met de reguliere aanhoudingsprocedure zijn agenten tijd kwijt aan het overbrengen van de minderjarigen naar het politiebureau en de tijd die bespaard wordt, zou kunnen worden besteed aan een huisbezoek. Uit de bestudering van de mutaties bleek dat er weliswaar in een klein aantal gevallen geen melding is gemaakt van contact met de ouders, maar dat in de gevallen waarin dit wel is gebeurd, de minderjarigen in de helft van de incidenten naar huis of naar de zorginstelling zijn gebracht en dat er in de meeste overige incidenten een persoonlijk gesprek in aanwezigheid van de ouders is gevoerd op het politiebureau of een andere locatie.

Het belangrijkste doel van het reprimandegesprek is volgens de geïnterviewde politieagenten om proportioneel te reageren op het gedrag van de minderjarige. Ondanks dat agenten zelf invulling geven aan het reprimandegesprek, en hier dus enige variatie in zit, komen over het algemeen dezelfde onderwerpen aan de orde. Zo wordt in het gesprek duidelijk gemaakt dat het vertoonde gedrag afgekeurd wordt en dat een herhaling hiervan bepaalde consequenties zal hebben. Een enkele agent noemt het aanzetten tot zelfreflectie als belangrijk doel van het gesprek. Wanneer het reprimandegesprek in het bijzijn van ouders of verzorgers wordt gevoerd, vertellen agenten ze eerst wat er is voorgevallen, waarna de genoemde onderwerpen aan bod laten komen. Daarbij zou het volgens sommigen ook goed werken om de minderjarige eerst de gelegenheid te geven om aan hun ouders te vertellen wat er is voorgevallen voordat de agent dat doet. Onderwerpen die ter sprake worden gebracht zijn dat het gepleegde feit strafbaar is en wat de gevolgen daarvan zijn, voor de winkelier (schade), voor henzelf (justitiële documentatie die in de weg kan staan aan het vinden van een baan) en voor de politie (niet naar een eventuele reanimatie kunnen). Vervolgens wordt ook uitgelegd wat de reprimande inhoudt en welk doel deze heeft.

Het was de ervaring van de politieagenten dat de meeste minderjarigen schrikken en onder de indruk zijn van de gegeven waarschuwing. In enkele gevallen reageerden ze ook verdrietig en moesten zij huilen. Meerdere agenten geven aan de indruk te hebben gehad dat de boodschap was overgekomen en de reprimande daarmee naar verwachting het beoogde effect had bereikt. In enkele gevallen reageerden de verdachten nonchalant of recalcitrant en hebben de agenten getwijfeld of de reprimande passend was. Desondanks zijn de reprimandegesprekken voortgezet, omdat dit zo in overeenstemming met de hOVJ was afgesproken. De meeste ouders reageerden in eerste instantie verbaasd en/of geschrokken dat hun kind een delict had gepleegd. Daarna maakten deze emoties veelal plaats voor teleurstelling, boosheid en/of onbegrip. Een enkele keer zijn ouders meer bezig met het troosten van hun kinderen als die aangedaan zijn door wat er gebeurd is en huilen, waardoor ze geen boosheid meer tonen. Een enkele keer reageert een moeder juist weer zo boos dat ze aangeeft dat ze haar zoon *“ook kunnen meenemen als het moet”*. Veel ouders geven ook

aan hun verantwoordelijkheid te gaan nemen om te voorkomen dat hun kind nogmaals een delict zou plegen. Al met al waren alle ouders erg tevreden over het handelen van de agenten en over de afdoening, waarmee *“hun kind een tweede kans krijgt”*. Het thuisbrengen van hun kind hebben enkele ouders in het bijzonder gewaardeerd.

5.4.3 Het belang van versterking van het jeugdspecialisme bij de politie

Uit de interviews met de politieagenten kwam naar voren dat enige training of aanwijzingen over het voeren van een reprimandegesprek welkom zou zijn. Omdat het belang van de reprimande is gelegen in de mogelijke eerste stap in het contact met de jeugd, ook met het oog op vroeg-signalering, wijzen ook diverse andere respondenten van de politie erop dat het daarvoor noodzakelijk zou zijn het jeugdspecialisme te versterken. Bij de invoering van de Nationale Politie is ‘jeugd’ een generieke taak geworden met als argument dat iedereen bij de politie met jeugd om moet kunnen gaan. Er zou echter nauwelijks tot geen aandacht aan worden besteed in de opleiding. Voorheen was ‘jeugd’ een thema met prioriteit in het beleid, maar nu zou het door alle processen heen lopen met het risico dat niemand zich er verantwoordelijk voor voelt en het afhangt van de individuele agenten die dit belangrijk vinden. Dat zou er ook aan hebben bijgedragen dat de nieuwe werkwijze niet alom bekend is. Het blijft even hangen bij een agent die dat een keer gedaan heeft, maar het is geen proces zoals dat het geval was bij de voormalige jeugdpolitie die zaken zelfstandig en jeugdvriendelijk afhandelden op grond van de reprimande oude stijl en ook de nodige zorg regelden.

Volgens het inrichtingsplan van de Nationale Politie kunnen basisteams jeugdwijkagenten aanstellen, maar is het aan de basisteams zelf overgelaten of ze dat ook doen en in welke functie die zijn aangesteld. Een inspecteur van politie die gespecialiseerd is in de aanpak van jeugdcriminaliteit en jeugdcoördinator en lid van een wijkteam is geweest, vertelt dat er voorheen jeugdrechercheurs waren die altijd gebeld konden worden, maar dat die zijn verdwenen. Datzelfde zou gelden voor de jeugdcoördinatoren op het niveau van inspecteur. De jeugdwijkagenten die er zijn, zijn van grote waarde omdat iedereen in de wijk ze kent, maar het zouden er te weinig zijn. Ze maken geen onderdeel meer uit van een wijkteam en moeten veel overleggen bijwonen waardoor ze in de praktijk nog maar 15% op straat zijn en voor het overige op het bureau en in de auto zitten. Daarmee dreigen ze het eerste contact met de jeugd en de informatiepositie in de wijken kwijt te raken. De voormalige wijkteams met jeugdagenten die op straat zijn en contact maken met de ouders, konden in de praktijk heel effectief werken omdat de minderjarigen daardoor niet alleen met de politie, maar ook met hun ouders te maken kregen.

De versterking van het jeugdspecialisme zou ook nodig zijn om risicosignalen te herkennen en de risico's voldoende in te schatten en goed het gesprek met de ouders aan te gaan. De politie moet ook alert zijn op een eventueel onderliggend probleem. Een winkeldiefstal kan in een impuls worden gepleegd, maar kan ook voortkomen uit gepest of onder druk gezet worden door leeftijdsgenoten. Als dat niet onderkend wordt, haakt een minderjarige af. Diefstal kan dus een signaal zijn van een probleem waaraan gewerkt moet worden. Het is dan dus niet de waarschuwing die recidive voorkomt, maar het tijdig op het spoor komen van problemen bij jongeren. Dit soort signalen worden tijdens een inhoudelijk verhoor op het politiebureau uitgevraagd via het invullen van het ‘proces-verbaal verhoor minderjarige’ (PVM) waarin sociale vragen worden gesteld om de persoonlijke omstandigheden van de minderjarige vast te stellen, de zogenaamde ‘kind-check’. Een voordeel boven dat verhoor is dat de politie nu

het persoonlijke gesprek kan aangaan in het bijzijn van de ouders en kan zien hoe die reageren en die bevindingen zo nodig deelt met een wijkagent of, in die gevallen waarin dat nodig blijkt te zijn, een zorgmelding maakt.

Vanuit Halt wordt opgemerkt dat de reprimande zo simpel zou moeten zijn dat deze door de politie zelf kan worden afgedaan. Het overlaten van die gesprekken aan het JPT, dat vanuit de gemeente wordt gefinancierd om preventief te werken vanuit zorgsignalen, zoals wel zou gebeuren, zou daar niet bij passen. Tevens wordt er van die zijde op gewezen dat de politie wel de ruimte en tijd moet hebben om goed het gesprek met de minderjarige en de ouders aan te gaan. Dat zou zorgvuldigheid en verantwoording vergen en voor een goed pedagogisch gesprek zou kennis en training nodig zijn in pedagogische en motiverende gespreksvoering.

5.4.4 Waken voor een te veelvuldige toepassing van de VT-melding

Met het oog op de proportionele afhandeling kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij het feit dat in maar liefst bijna de helft van de onderzochte mutaties een VT-melding is gedaan. In de mutaties is daar maar zeer beperkt een motivering voor te vinden en in veel zaken waar de melding is gedaan, lijkt er ook geen sprake te zijn van een zorgelijke situatie. Uit de interviews met de agenten uit alle drie de onderzochte politie-eenheden blijkt dat de VT-melding vaak standaard wordt gedaan of voor de zekerheid, in de wetenschap dat er nog een tussenpersoon naar kijkt. De meldingen worden volgens landelijk beleid inderdaad nog wel getoetst voordat ze worden doorgestuurd, maar in de praktijk zou het afhangen van de werkdruk, capaciteit en opleiding van deze 'kwaliteitstoetsers' of deze een echte kwaliteitstoets doet of deze na een vluchtige check doorstuurt. Gezien het doel van de melding bij de VT en de ingrijpende gevolgen die deze op een bepaald moment voor de minderjarige kan hebben, zeker als die afkomstig is van de politie en gezien de lange bewaartermijn, lijkt dat een onwenselijke situatie. Tijdens de interviews met de sleutelinformanten werd er al gewaarschuwd dat een VT-melding in het kader van de reprimande ervoor kon zorgen dat een licht strafbaar feit als kapstok wordt gebruikt om hulpverlening op te tuigen. Een reprimande is bedoeld als een waarschuwing naar aanleiding van een licht vergrijp en daar past geen VT-melding bij als er geen duidelijke zorgsignalen zijn.

Behalve dat onnodige VT-melding in het kader van een reprimande disproportioneel is, gaat er ook veel onnodig administratief werk mee gepaard omdat niet kan worden volstaan met een aantekening in de mutatie, maar een formulier moet worden ingevuld waarvoor extra gegevens moeten worden nagezocht. Het is de bedoeling dat VT terugkoppelt wat er met een melding is gedaan en dat die terugkoppelberichten in de mutatie van het BVH-proces worden gezet, maar omdat ook dat weer diverse administratieve handelingen (en dus tijd) kost, wordt dit niet overal gedaan. In veel gevallen krijgt de politie teruggekoppeld dat er door VT gebeld is met een aanbod en dat dat door de ouders geweigerd is. Dat zou ook gelden voor de doorverwijzing naar de interventie *Pak Je Kans*, wat in Rotterdam in veel gevallen de reden was voor een VT-melding. Een dergelijk aanbod is vrijblijvend en daarom zou het volgens ervaren politieagenten effectiever zijn als de politie rechtstreeks doorverwijst naar *Pak je Kans* op basis van een reprimandegesprek met de minderjarige en ouders dan via een VT-melding. Dan zou door de politieagent ook meer zeker kunnen worden gesteld dat daar naartoe wordt verwezen als de minderjarigen en hun ouders het ermee eens zijn. Het zou volgens diverse ervaren politiemensen ook beter zijn dat politieagenten, die een intensieve opleiding hebben gehad en dagelijks in vele situaties terecht komen waarvoor ze mensenkennis nodig hebben,

zelf een inschatting maken of een VT-melding nodig is. Hiermee kan worden voorkomen dat onnodige VT-meldingen op een grote stapel belanden en zorgen voor een onnodige overbelasting van het systeem.

5.4.5 De samenloop met winkelmaatregelen

Met het oog op de proportionaliteit en effectiviteit van de reprimande als eenmalige waarschuwing waarbij de minderjarige nog een kans krijgt, kunnen kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de samenloop van de reprimande met door de winkel getroffen maatregelen als het winkelverbod of de winkelboete. In het kader van de werkwijze is het aan de winkeliers overgelaten of ze daar gebruik van maken. Uit de procesevaluatie kwam naar voren dat er veelvuldig gebruik wordt gemaakt van het winkelverbod. Het verbod is door de winkel zelf uitgevaardigd en kan zijn opgemaakt op basis van één enkele betrapping op kleine winkeldiefstal door een minderjarige *first offender*. De overtreder daarvan kan echter op heterdaad worden aangehouden en overgebracht naar het politiebureau op overtreding van het misdrijf huisvredebreuk.³⁷ Hierbij kan de vraag worden gesteld of er niet veel meer inhoudelijke en formele eisen aan zo'n civiel winkelverbod moeten worden gesteld om deze strafrechtelijk te handhaven.³⁸ Wat ook nog een kritiekpunt is, is dat persoonsgegevens worden genoteerd en rondgestuurd en in multomappen in de winkels worden bewaard en dat geldt nog meer als het verbod voor alle filialen wordt uitgevaardigd. Dat betekent dat NAW (naam adres woonplaats)-gegevens van een minderjarige worden opgeslagen in diverse winkels terwijl die winkels er weinig mee kunnen omdat ze die minderjarige niet kennen en waarschijnlijk ook nooit in de winkel krijgen, zeker niet als het een minderjarige *first offender* betreft die voldoende is afgeschrikt door een reprimande.

Uit de interviews met de politieagenten kwam ook naar voren dat in de praktijk verschillende werkwijzen zijn ontstaan in overleg met winkeliers. Zo hanteerde een van de agenten, die de pilot niet kende, de werkwijze om na het vaststellen van de schade, met de winkelier of beveiliging te overleggen om af te zien van voorgeleiding. Daarbij werd wel een winkelverbod uitgevaardigd wat 'genoeg zou afschrikken'. Uit de interviews bleek dat agenten begrip kunnen opbrengen voor het winkelverbod, maar anderzijds wel erkennen dat zo'n verbod ingrijpend kan zijn voor deze minderjarige *first offenders*. Als het om een winkel gaat waar de minderjarige of zijn ouders vaak komen, bijvoorbeeld de supermarkt om de hoek, kan deze er veel last van hebben als hij die een jaar lang niet mag bezoeken. Hetzelfde geldt voor meisjes die een verbod krijgen voor hun favoriete kledingwinkel en dan aan vriendinnen waarmee ze de stad in gaan, moeten uitleggen dat ze er niet in mogen.

De civiele vordering of winkelboete werd door sleutelinformanten benoemd als een belemmerende factor voor een proportionele en pedagogische aanpak. Het idee is om het klein te houden en alleen als het echt klein gehouden wordt, heeft het effect. Als er dan naast het reprimandetraject een bedrag moet worden betaald dat de reprimande overschaduw doet dat afbreuk aan de proportionaliteit en aan de gedachte dat er maatwerk moet worden geleverd. De geïnterviewde politieagenten hebben er over het algemeen wel begrip voor de

³⁷ Art.138 lid 1 Wetboek van Strafrecht: Hij die in de woning of het besloten lokaal of erf, bij een ander in gebruik, wederrechtelijk binnendringt of, wederrechtelijk aldaar vertoevende, zich niet op de vordering van of vanwege de rechthebbende aanstonds verwijdt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

³⁸ Wesselink, Schuilenburg & Van Calster 2009.

civiele vordering omdat de winkelier schade lijdt door de tijd die gemoeid is met het afdoen van de winkeldiefstal. Het zou ook goed zijn dat een minderjarige beseft dat zijn of haar gedrag financiële consequenties heeft. Sommige agenten vertellen ter plekke aan de verdachte te hebben uitgelegd waarom de civiele vordering is aangezegd. Andere agenten zien dat niet als hun taak omdat de civiele vordering buiten de politie om loopt. Het bedrag van 181 euro wordt wel hoog gevonden voor een minderjarige en betekent in de praktijk dat die door de ouders wordt betaald die daardoor financieel getroffen worden. Wat niet bekend lijkt te zijn, is dat de vordering bij personen die jonger zijn dan 18, wordt gehalveerd tot 90.50. Evenmin lijkt bekend te zijn dat een minderjarige op verzoek gebruik kan maken van de 'zakgeldregeling' wat betekent dat het bedrag in tien termijnen kan worden betaald en twee keer uitstel mag worden gevraagd waarvan maandelijks per sms een reminder en een overzicht wordt verstuurd.³⁹

De politieagenten doen de aanbeveling om winkeliers en beveiligers van winkels op de hoogte te brengen van de nieuwe werkwijze. Dat bevordert een eenduidige werkwijze en dat politie en winkeliers dezelfde boodschap aan de verdachte meegeven. Tevens zou het voor winkeliers of private beveiligers belangrijk zijn om te weten dat ze geen aangifte hoeven op te maken, want dit bespaart ze tijd. Bij de pilot voor meerderjarige *first offenders* lijkt er meer informatie te zijn gegeven richting de winkeliers en ondersteunende organisaties van winkeliers. Uit de evaluatie van die pilot blijkt dat die organisaties menen dat veruit de meeste winkeldiefstallen door *first offenders* betekenisvol kunnen worden afgedaan zonder aangifte en zonder verdachtenregistratie en voorrang moet worden gegeven aan civiele maatregelen.⁴⁰ Uit het onderzoek van de mutaties bleek al dat er winkeliers waren die bewust geen aangifte deden, maar dat die eveneens afstand deden van civiele maatregelen, en in sommige gevallen zelfs hulp zochten voor de minderjarigen die ze op heterdaad hadden betrappt op winkeldiefstal (zie paragraaf 4.3.3). Er zijn ook supermarktmanagers die dat laatste structureel doen omdat in het geval van winkeldiefstal uit geldnood, een civiele vordering de problemen alleen maar zou vergroten.⁴¹

5.5 Effecten op de instroom bij Halt

In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre er aanwijzingen zijn dat de Pilot Reprimande heeft geleid tot een lagere instroom bij Halt, een van de mogelijke neveneffecten van de reprimande. De feiten waarvoor de reprimande wordt toegepast, met name winkeldiefstal, maar ook bijvoorbeeld vernieling en lichte gevallen van mishandeling, zijn namelijk ook feiten die in de praktijk in aanmerking komen voor de Halt-afdoening.

Om na te gaan in hoeverre de Pilot Reprimande heeft geleid tot een lagere instroom bij Halt voldoet het niet om simpelweg te kijken naar het totaal aantal Halt-verwijzingen voor en na de start van de pilot. Er kunnen immers allerlei andere ontwikkelingen zijn die ervoor hebben gezorgd dat er veranderingen zijn opgetreden in de toepassing van Halt. Zo is het denkbaar dat de verschillende maatregelen die in de afgelopen twee jaar zijn genomen in het kader van de coronapandemie (met name de verschillende periodes van lockdowns) consequenties hebben gehad voor de toepassing van de Halt-verwijzingen. Verder is het belangrijk om niet uit te gaan van het totaal aantal Halt-verwijzingen, maar om precies te kijken naar de

³⁹ Aldus de geïnterviewde directieleden van de stichting SODA.

⁴⁰ Rauh & Wolters 2021, p.23-24.

⁴¹ Subaçi 2021.

De uitvoering van de werkwijze in relatie tot de beoogde doelen

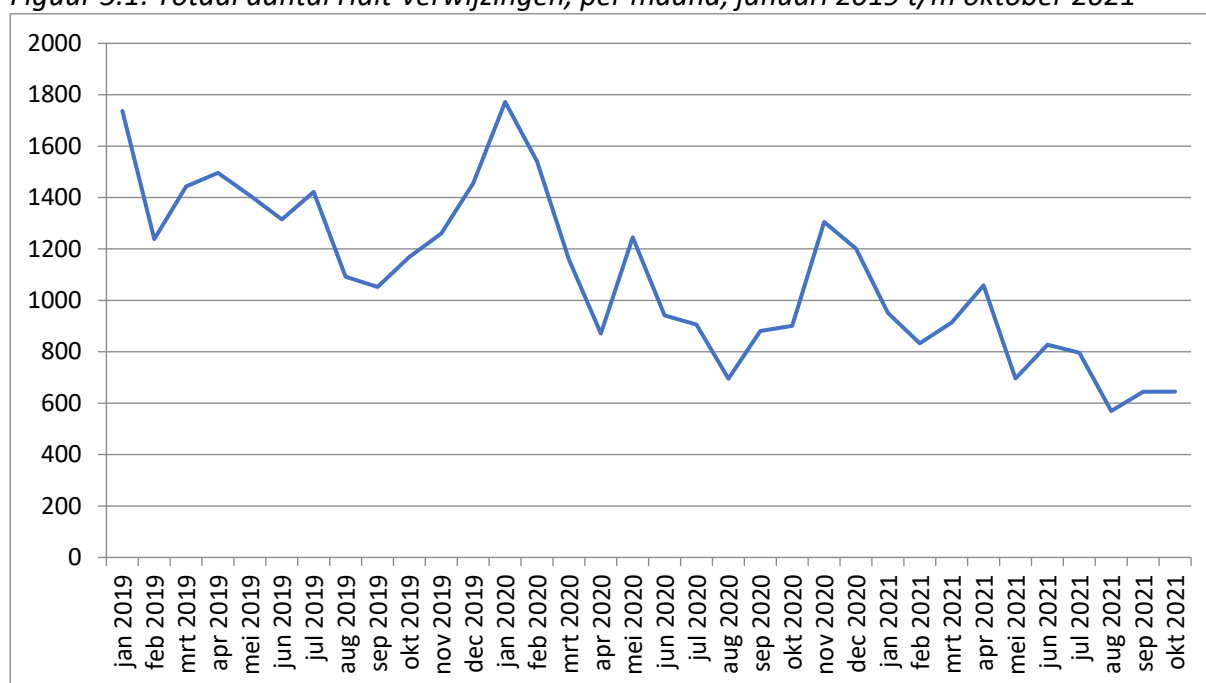
ontwikkeling bij strafbare feiten waarvoor in de praktijk reprimandes zijn gegeven. Veranderingen daarin die samenvallen met de ontwikkelingen van de reprimande-afdoening zouden kunnen wijzen op een neveneffect op Halt. Veranderingen die op een ander moment zijn opgetreden, of betrekking hebben op andersoortige strafbare feiten zijn niet relevant.

Voor elke maand in de onderzochte periode hebben we per politie-eenheid de beschikking over de gegevens van het aantal Halt-verwijzingen voor alle verschillende onderscheiden strafbare feiten bij Halt. Daarmee kunnen de ontwikkelingen in de afgelopen periode gedetailleerd in kaart worden gebracht en vergeleken met de ontwikkelingen in de toepassing van de reprimande in de verschillende politie-eenheden.

5.5.1 Ontwikkeling van het totaal aantal Halt-verwijzingen

In figuur 5.1 is de ontwikkeling van het landelijke totaal aantal geregistreerde Halt-verwijzingen weergegeven over de onderzochte periode tussen begin 2019 en oktober 2021.

Figuur 5.1: Totaal aantal Halt-verwijzingen, per maand, januari 2019 t/m oktober 2021



Uit de figuur wordt duidelijk dat er over de hele linie een flinke daling is geweest in het aantal verwijzingen naar Halt. In heel 2019 werd er in totaal 16.087 keer naar Halt verwezen, in 2020 was dat al gedaald tot 13.481 verwijzingen, en in 2021 waren er tot en met oktober pas nog maar 7.934 Halt-verwijzingen geregistreerd (dat zou omgerekend over het hele jaar 9.521 zijn). Ook de lijn in de figuur laat met verschillende fluctuaties over de gehele periode een duidelijke daling zien.

Nadere inspectie van de tabel leert echter dat het grootste deel van de daling al is ingezet voordat de Pilot Reprimande van start ging. Na een tijdelijke piek in januari 2020 (die ongeveer op dezelfde hoogte zit als het niveau van januari 2019) is er een gestage daling ingezet naar een lager niveau dan in de maanden daarvoor (van 1.772 tot 871), en na een kleine opleving dalen de aantallen Halt-verwijzingen verder naar een minimum van 695 in augustus 2020. Daarna stijgen de aantallen weer tot en met november 2020, waarna de aantallen weer even

sterk dalen tot februari 2021 en daarna met horten en stoten licht verder dalen tot een minimum van 570 in augustus 2021.

Enkele opvallende dalingen in de aantallen Halt-verwijzingen vonden gelijktijdig plaats met de belangrijkste lockdown-maatregelen in verband met de coronapandemie. De daling vanaf maart 2020 valt samen met de eerste lockdown in verband met corona, met de meest strenge maatregelen in april 2020, een maand waarin ook een relatief laag aantal Halt-verwijzingen te zien is. De daling na november 2020 valt deels samen met de tweede lockdown naar aanleiding van de beta-variant waarbij tussen januari en april ook een avondklok werd ingesteld.

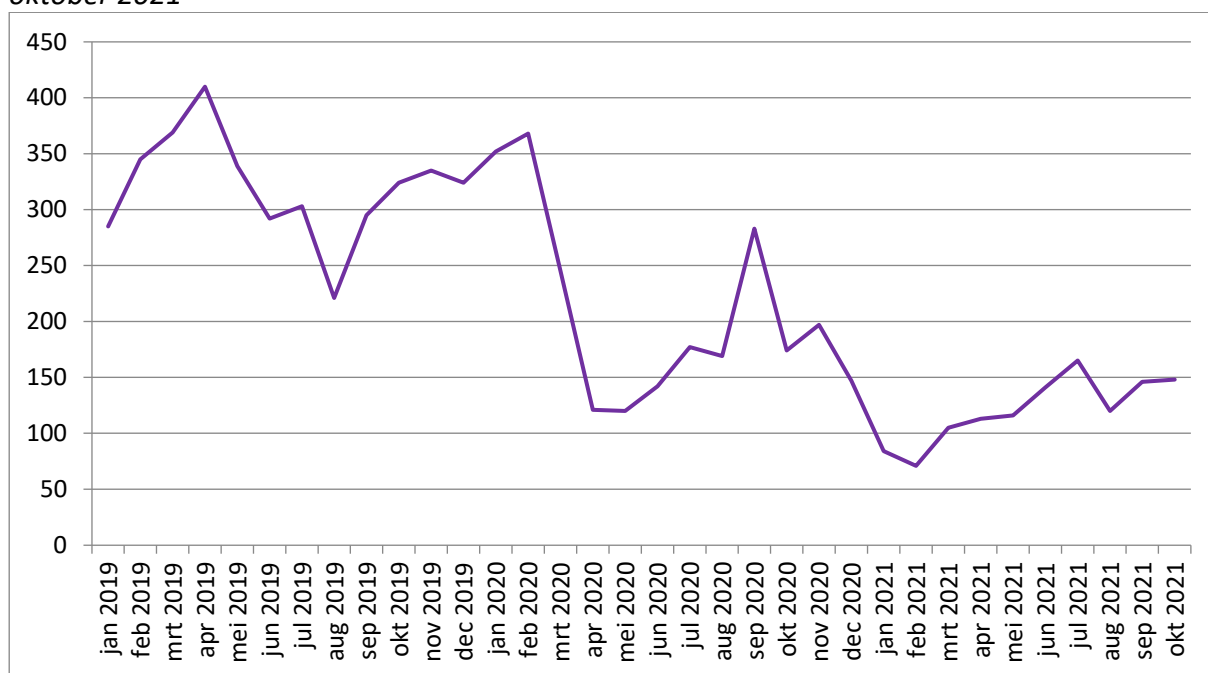
Verder is in januari 2019 en 2020 (voor corona) steeds een piek te zien gevolgd door een daling in februari, wat wellicht te maken heeft met een relatief groot aantal Halt-verwijzingen rond de jaarwisseling. In de zomerperiodes (juli, augustus en september) is in alle jaren het aantal Halt-verwijzingen relatief laag.

Vanaf oktober 2020, bij de start van de Pilot Reprimande is eerst een stijging in de cijfers te zien tot in december, waarna de aantallen dalen in begin 2021, weer even stijgen in maart en april en daarna verder dalen in mei en later in de zomervakantie en bij het begin van de laatste coronaperiode in oktober 2021. De stijging in november en december valt samen met een daling van de toepassing van de reprimandes, terwijl de lage aantallen op het eind van de onderzochte periode samenvallen met een relatief hoog niveau van reprimande afdoeningen (zie paragraaf 3.2.1). Dit zijn aanwijzingen dat er mogelijk een klein deel van de Halt-verwijzingen in deze periodes zijn verschoven naar reprimandes. Op grond van het totaal aantal Halt-verwijzingen is dit echter nog niet precies te specificeren.

5.5.2 Ontwikkeling van de instroom bij Halt voor een aantal strafbare feiten

In de volgende figuren is de ontwikkeling van het aantal Halt-verwijzingen over de tijd weergegeven voor een aantal soorten strafbare feiten. Als de nieuwe werkwijze voor de reprimande gevolgen heeft gehad voor de Halt-afdoening zou dat vooral naar voren moeten komen bij de soorten strafbare feiten waarvoor de reprimande het meest is toegepast. Uit paragraaf 3.2.2 bleek dat winkeldiefstal verreweg de meest voorkomende delictsoort is geweest bij de reprimande. In figuur 5.2 wordt daarom de ontwikkeling getoond van het aantal Halt-verwijzingen voor de iets bredere categorie 'diefstal' (in de registratie wordt winkeldiefstal niet apart bijgehouden) in de afgelopen periode.

Figuur 5.2: Aantal Halt-verwijzingen voor diefstal; landelijk, per maand, januari 2019 t/m oktober 2021



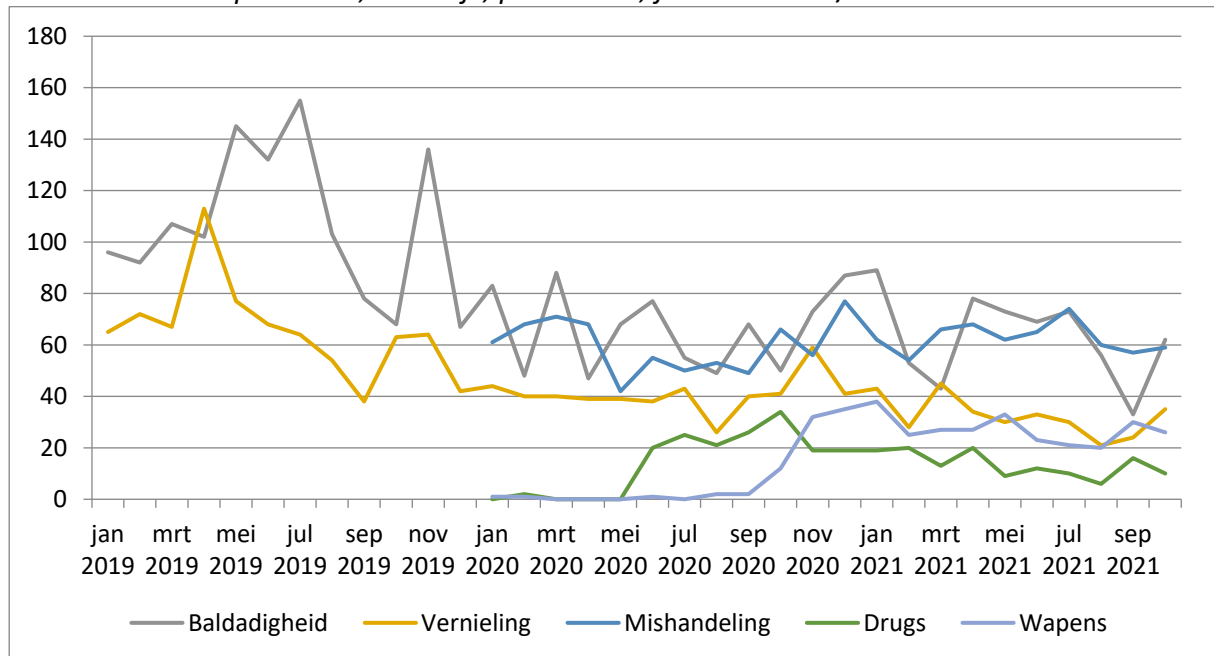
In de figuur wordt wederom een daling zichtbaar over de hele lijn, van ruim 300 afdoeningen in de meeste maanden van 2019 tot rond de 150 aan het eind van de onderzochte periode. Er zijn overeenkomsten met het algemene beeld, maar ook wat verschillen en een aantal ontwikkelingen komen nog duidelijker naar voren. In 2019 treedt eerst een piek op in april, waarna de aantallen afdoeningen dalen tot een wat lager niveau rond de zomervakantie (met een minimum in augustus, wanneer de meeste jongeren op vakantie zijn). Daarna stijgen de aantallen weer tot februari, gevolgd door een scherpe en forse daling van maart tot mei. Dit valt precies samen met de eerste lockdown in verband met corona. Opvallend genoeg vindt er daarna een stijging van de aantallen Halt-verwijzingen voor diefstal plaats in de zomerperiode, met een piek in september 2020 op ongeveer hetzelfde niveau als een jaar eerder. Dit is een periode waarin de coronamaatregelen vrijwel waren losgelaten, en dus vergelijkbaar met een jaar eerder. Daarna vindt er weer een daling plaats tot zeer lage niveaus in januari en februari 2021. De timing van deze daling komt weer overeen met de tweede lockdown, inclusief avondklok aan het begin van 2021. Hierna stijgen de cijfers weer langzaam tot aan de zomerperiode en daarna, in een periode waarin de coronamaatregelen weer grotendeels waren losgelaten. Het aantal Halt-verwijzingen in deze periode blijft echter duidelijk lager dan een en twee jaar eerder, wat zou kunnen wijzen op een verschuiving naar afdoeningen via de reprimande. Vergelijken met een jaar eerder (toen er ook nog relatief weinig maatregelen waren) ligt het niveau vanaf juni 2021 steeds iets lager dan een jaar ervoor, al zijn de verschillen meestal niet heel groot; enkele tientallen Halt-verwijzingen minder. Het meest opvallende verschil is te zien aan het eind van de periode in september 2021 waar geen piek te zien is en er 146 Halt-verwijzingen waren voor diefstal terwijl dat een jaar eerder nog 283 was.

In figuur 5.3 zijn de ontwikkelingen in de recente periode weergegeven van het aantal Halt-verwijzingen voor andere soorten strafbare feiten die vergelijkbaar zijn met strafbare feiten waarvoor ook nog regelmatig reprimandes zijn gegeven (maar in veel mindere mate dan voor winkeldiefstal, zie paragraaf 3.2.2). Het gaat om de strafbare feiten baldadigheid, vernieling,

De uitvoering van de werkwijze in relatie tot de beoogde doelen

mishandeling, drugsdelicten en wapendelicten (de laatste drie zijn alleen bijgehouden vanaf 2020). Deze categorieën uit de Halt-registratie zijn vergelijkbaar met de reprimande-categorieën vernieling, geweld en zeden, drugsdelicten en het bezitten van een wapen.

Figuur 5.3: Aantal Halt-afdoeningen voor vijf soorten strafbare feiten die ook in aanmerking komen voor de reprimande; landelijk, per maand, januari 2019 t/m oktober 2021



Uit de figuur komt naar voren dat voor zowel baldadigheid en vernieling het aantal afdoeningen in 2019 aanmerkelijk hoger was dan in de jaren daarna, met name in het voorjaar en najaar van 2019. De aantallen waren in heel 2020 al lager, dus ruim voordat met de nieuwe werkwijze reprimande werd gestart. Hier is geen duidelijke link te zien met de verschillende lockdown-maatregelen. Ook is er na de start van de Pilot Reprimande geen duidelijk lager niveau te zien in het aantal Halt-afdoeningen voor baldadigheid en vernieling. Wel is zichtbaar dat er vanaf april 2021 nog iets minder vaak Halt wordt gegeven voor vernieling (ongeveer 10 keer per maand minder).

Als we kijken naar de registraties van Halt-afdoeningen voor mishandeling (dat pas vanaf 2020 apart wordt bijgehouden), dan zien we weinig verandering over de hele periode. Er lijkt een lichte daling te zijn bij de eerste lockdown vanaf maart tot en met mei 2020, maar daarna herstelt het niveau zich weer. Het niveau van Halt-afdoeningen blijft na oktober 2020 ongeveer gelijk tijdens de hele periode waarin de Pilot Reprimande loopt. Voor drugsdelicten is te zien dat hiervoor vanaf juni 2020 pas substantiële aantallen zijn geregistreerd. Bij de start van de Pilot Reprimande blijft dit eerst op ongeveer hetzelfde niveau (ongeveer 20 keer per maand), vanaf mei is er iets minder vaak sprake van een Halt-afdoening voor drugs (ongeveer 10 keer per maand). Wat betreft het bezit van wapens wordt uit de figuur zichtbaar dat Halt-afdoeningen hiervoor pas vanaf oktober 2020 substantieel voorkomen in de Halt-registratie, gelijklopend met de start van een actieplan vanuit de overheid voor de messenproblematiek.⁴² Vanaf november 2020 is het aantal Halt-afdoeningen voor wapens op een ongeveer gelijk niveau gebleven, met iets lagere aantallen tussen juni en september 2021.

⁴² Actieplan wapens en jongeren, 2020.

5.5.3 Ontwikkeling van de instroom in verschillende politie-eenheden

Voor een nog meer gedetailleerd inzicht in mogelijke verschuivingen van Halt-afdoeningen naar de reprimande is ook geanalyseerd in hoeverre de ontwikkelingen verschillen tussen de politie-eenheden. In paragraaf 3.2.1 was geconstateerd dat mate waarin de reprimande wordt toegepast tijdens de pilot vanaf oktober 2020 duidelijk verschilt tussen de politie-eenheden. Als er sprake is van een substantiële verschuiving dan zouden die verschillen ook duidelijk moeten worden in de een verschillende ontwikkeling van de Halt-afdoening in de politie-eenheden na de start van de reprimande.

Om hier meer zicht op te krijgen hebben we in Tabel 3.1 een vergelijking gemaakt van het gemiddeld aantal Halt-verwijzingen per maand voor de verschillende politie-eenheden tijdens 2019 (voorafgaand aan de coronaperiode); in de periode maart 2020 tot oktober 2020 (vlak voorafgaand aan de start van de Pilot reprimande) en tussen oktober 2020 en eind oktober 2021 (tijdens de Pilot Reprimande). We geven deze cijfers voor alle Halt-verwijzingen in totaal, en voor Halt-verwijzingen voor diefstal, het meest voorkomende delict bij de reprimande. Om een vergelijking te maken met de mate waarin de verschillende politie-eenheden actief gebruik maken van de reprimande, is ook weergegeven wat het gemiddeld aantal reprimandes per maand was in de verschillende politie-eenheden.⁴³

Tabel 5.1: Gemiddeld aantal Halt-verwijzingen algemeen en voor diefstal voorafgaand en tijdens de Pilot Reprimande; uitgesplitst naar politie-eenheid

Politie-eenheid	Halt-verwijzingen diefstal gemiddeld per maand			% daling
	2019 voor corona	2020 tijdens corona	tijdens reprimande	
Amsterdam	38.0	13.6	10.1	25.7 %
Den Haag	42.7	26.1	15.8	39.5 %
Limburg	13.5	8.1	6.6	18.5 %
Midden-Nederland	39.2	20.3	14.9	26.6 %
Noord-Holland	35.9	18.9	20.5	- 8.5 %
Noord-Nederland	28.3	15.1	18.3	-21.2%
Oost-Brabant	18.8	12.0	10.0	16.7 %
Oost-Nederland	41.3	31.7	27.1	14.5 %
Rotterdam	35.3	17.9	12.0	33.0 %
Zeeland-West-Brabant	27.0	15.9	8.5	46.5 %
TOTAAL NEDERLAND	320.1	179.6	143.8	19.9 %

Uit de tabel komt naar voren dat er in alle politie-eenheden een sterke daling is geweest in het aantal Halt-verwijzingen voor het strafrechtelijk feit diefstal na de start van de coronapandemie in maart 2022 en de bijbehorende maatregelen. In de meeste politie-eenheden is er daarna sprake van een relatief lichte verdere daling, maar de grootste afname vond plaats begin 2020 (zoals we eerder al zagen in figuur 5.2). Tussen de regio's zijn er verder ook duidelijke verschillen in de ontwikkeling van het aantal Halt-verwijzingen tijdens de Pilot Reprimande. In sommige politie-eenheden daalt het gemiddeld aantal per maand relatief sterk, bijvoorbeeld Den Haag, Rotterdam en Zeeland-West-Brabant. In andere politie-

⁴³ Er wordt geen figuur gepresenteerd van de ontwikkelingen in Halt-afdoeningen per politie-eenheid, omdat dit een zeer wisselend en moeilijk te interpreteren patroon geeft. In plaats daarvan is een nadere bewerking uitgevoerd van de gegevens om een meer zinvolle vergelijking mogelijk te maken.

eenheden daalt het minder sterk, en in twee politie-eenheden (Noord-Holland en Noord-Nederland) is er zelfs sprake van een toename.

Deze verschillen passen deels bij de verschillen in het gemiddeld aantal reprimandes per maand. De relatief geringe daling in Limburg, Oost-Brabant, en de stijging in Noord-Holland en Noord-Nederland komen wel overeen met de relatief lage aantallen reprimandes die in deze politie-eenheden zijn gegeven. Ook de relatief geringe daling in Oost-Nederland is te begrijpen vanuit het gegeven dat daar al voor oktober 2020 was begonnen met de reprimande als afdoeningsmogelijkheid. De sterke dalingen in Zeeland-West-Brabant en Den Haag passen minder goed bij de cijfers over de reprimande. Kortom, er is wel een samenhang tussen de dalingen van Halt-verwijzingen in de verschillende politie-eenheden met de toepassing van de reprimande daar, maar die is niet perfect. In een deel van de politie-eenheden is de toepassing van de reprimande geen duidelijke verklaring voor veranderingen in het aantal Halt-verwijzingen voor diefstal.

Wat verder opvalt is dat de totale daling in het aantal Halt-verwijzingen voor diefstal in deze periode (gemiddeld bijna 36 per maand) in het niet valt bij het gemiddeld aantal reprimandes per maand voor winkeldiefstal, dat is namelijk ruim 283. Als er al sprake is van een verschuiving van Halt-afdoeningen voor dit delict naar de reprimande, dan geldt dat slechts een klein deel van de reprimandes lijkt te leiden tot het achterwege laten van een Halt-afdoening.

5.5.4 Verschuiving van Halt naar de reprimande?

Uit het cijfermatige overzicht wordt duidelijk dat er aanwijzingen zijn dat er weliswaar sprake is van een verschuiving van een deel van de Halt-verwijzingen naar de afdoening via de reprimande, maar dat deze verschuiving relatief klein is. Het grootste deel van daling van de instroom bij Halt in de laatste twee jaar is te linken aan de landelijke coronamaatregelen die in deze periode zijn getroffen.

In zijn algemeenheid is het aantal Halt-verwijzingen vanaf maart 2020 sterk gedaald, met verschillende fluctuaties en tijdelijke pieken en dalen. Deze daling zette al in voordat de Pilot Reprimande werd gestart. Er zijn ook opvallende parallellen te zien tussen de aantallen Halt-verwijzingen en de verschillende coronamaatregelen in deze periode, naast toe- en afnames die zijn te linken aan de jaarwisseling en de zomerperiode. De grootste dalingen vonden plaats tijdens perioden met strenge lockdowns en het sluiten van winkels, met name in het begin van 2020 en eind 2021. Dit suggereert dat de belangrijkste oorzaak van de daling van het aantal afdoeningen sinds begin 2019 is te wijten aan de coronaperiode. Als gevolg van de maatregelen is het waarschijnlijk dat jongeren minder tijd zijn gaan doorbrengen op straat en ook minder gelegenheid hadden tot het plegen van strafbare feiten zoals winkeldiefstal.

De ontwikkeling van het aantal Halt-verwijzingen voor het delict diefstal bevestigt deze analyse, met een zeer sterke daling begin 2020 tijdens de eerste coronalockdown en weer een stijging in de periode waarin de maatregelen werden losgelaten. Tegelijkertijd laten de cijfers zien dat bij dit delict nog een verdere daling plaatsvindt na de invoering van de Pilot Reprimande. Met name in 2021 ligt het niveau iets lager dan een jaar dan eerder, ook in periodes waarin er weinig coronamaatregelen waren. Dit suggereert dat in ieder geval een

deel van de (winkel-)diefstallen die eerder met Halt werden afgedaan, nu via de reprimande worden afgehandeld.

Voor de ontwikkeling van de Halt-cijfers bij andere soorten strafbare feiten is er geen duidelijk verband met de Pilot Reprimande. Het aantal Halt-verwijzingen voor baldadigheid, mishandeling, drugsdelicten en het bezit van wapens is na de start van de pilot niet lager dan voorheen. Alleen het aantal Halt-verwijzingen voor het delict vernieling lijkt vanaf april 2021, toen het gebruik van de reprimande als afdoening op stoom begon te komen, iets omlaag te zijn gegaan (met 10 à 20 per maand).

Uit een vergelijking van de Halt-cijfers tussen de verschillende politieregio's komt naar voren dat er deels een verband is tussen een relatief sterke of zwakke daling in het aantal Halt-verwijzingen voor diefstal en de mate waarin in een eenheid gebruik is gemaakt van de reprimande, hoewel dit zeker geen een op een relatie is. Desondanks ondersteunt deze bevinding de indruk dat de Pilot Reprimande heeft geleid tot een lichte verschuiving van de Halt-afdoening naar de reprimande.

5.6 Samenvatting van de bevindingen

In dit hoofdstuk is de vraag beantwoord in hoeverre de doelstellingen van de pilot zijn gerealiseerd en hoe ze alsnog gerealiseerd zouden kunnen worden, wat de ervaringen zijn van de betrokken organisaties, en welke aanbevelingen ze hebben voor de doorontwikkeling. Hiervoor zijn de bevindingen van de procesevaluatie gekoppeld aan de bevindingen van de planevaluatie en aangevuld met nieuwe informatie. Tot slot wordt onderzocht welke neveneffecten worden ervaren en wat het effect was op de instroom bij Halt.

Een landelijk eenduidige werkwijze

De doelstelling van een landelijk eenduidige werkwijze is nog niet ten volle bereikt. Zo bleek dat de presentatie van de werkwijze van de politie-eenheden richting de basisteams in de praktijk tot verschillende interpretaties leidde. De bekendheid met de pilot in de praktijk varieert, ook binnen de politie-eenheden. De onbekendheid met de werkwijze wordt geweten aan de aanhoudende stroom van protocollen en werkwijzen waar de politieagenten op straat mee worden geconfronteerd. Daarbij heeft de gelijktijdige invoering van de reprimande meerderjarige *first offenders* die gepaard ging met veel voorlichtingsmateriaal en de introductie van de RAPP-app, voor ruis gezorgd. Dat de werkwijze nog niet alom bekend is, blijkt ook daaruit dat er nog steeds minderjarigen die in aanmerking zouden kunnen komen voor de reprimande op het politiebureau worden ingesloten waarmee ook de doelstelling om die onnodige insluiting te voorkomen, niet ten volle wordt bereikt. Van diverse zijden wordt de aanbeveling gedaan om de werkwijze beter bekend te maken op een wijze die aansluit bij de politiepraktijk, vanuit de bedoeling en door het bespreken van casuïstiek.

Het bieden van een helder kader

Ook aan de doelstelling van het bieden een helder kader die onderdeel uitmaakt van de doelstelling van een landelijk eenduidige werkwijze, maar in dit hoofdstuk apart is behandeld, wordt nog niet ten volle voldaan. In de praktijk worden er verschillende interpretaties aan gegeven en bij winkeldiefstal zijn er nu twee parallel lopende werkwijzen reprimande, voor meerderjarigen en minderjarigen, met ieder een ander kader. Tevens is voor minderjarige verdachten ook de bestaande werkwijze voor niet aangehouden verdachten gehandhaafd

De uitvoering van de werkwijze in relatie tot de beoogde doelen

waardoor er ook op dit vlak onduidelijkheid bestaat. Zo blijkt dat de reprimande vooral wordt toegepast bij winkeldiefstal omdat niet alom bekend is dat de nieuwe werkwijze ook bij andere feiten met een licht en eenvoudig karakter kan worden toegepast. Dat het feit in de context moet worden gezien, wordt wel onderschreven, maar daarvoor is wel ervaring nodig. Tot slot zorgen de telefonische voorgeleiding waarin de hOvJ de rechtmatigheid van de aanhouding toetst en het checken van informatie door de hOvJ bij ZSM voor onduidelijkheid omdat in beide gevallen in de praktijk niet helder is wat het doel daarvan is. Tevens zijn de afspraken over wat moet worden geregistreerd en op welke wijze, nog niet voor iedereen even helder.

Een proportionele en pedagogische afhandeling buiten het strafrecht

Met betrekking tot de doelstelling van een proportionele en pedagogische afhandeling buiten het strafrecht zien de bij de pilot betrokken partijen als belangrijke meerwaarde van de pilot de bredere doordenking van het creëren van ruimte buiten het strafproces om zonder onnodige insluiting op het politiebureau. Tevens de aandacht voor opgroergedrag en het feit dat de reprimande als politie-interventie hiermee een duidelijke basis krijgt. Het belangrijkste pedagogische moment wordt gezien in het reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders dat het beste persoonlijk en in de thuissituatie kan worden gevoerd. Om daar goed invulling aan te geven, zou die wel gepaard moeten gaan met een herwaardering voor het jeugdspecialisme bij de politie. In het kader van de proportionaliteit komt uit het onderzoek naar voren dat er te gemakkelijk bij VT melding wordt gedaan vanuit het idee dat er nog een toetsing plaatsvindt. De wijze waarop wordt getoetst, is echter heel wisselend zodat er ook onterechte meldingen worden gedaan. Tot slot speelt ook de samenloop met het winkelverbod en de winkelboete een rol in de proportionaliteit van de afhandeling. Hoewel het om civielrechtelijke maatregelen gaat, worden deze door de minderjarige verdachten en hun ouders wel als onderdeel van de afdoening ervaren.

Effecten op de instroom bij Halt

Tot slot kan op basis van de analyse van Halt-cijfers geconcludeerd worden dat, voor het delict diefstal en in enige mate voor het delict vernieling, er waarschijnlijk een lichte verschuiving is geweest van de Halt-afdoening naar de reprimande. Bij diefstallen gaat het waarschijnlijk om enkele tientallen zaken gemiddeld per maand (tijdens de reprimande waren er 36 minder Halt-verwijzingen voor diefstal dan een jaar daarvoor). Dat is slechts een beperkt deel van het totaal aantal Halt-verwijzingen voor dit type strafbaar feit.

6 De reprimande in een breder juridisch en criminologisch perspectief

6.1 Inleiding

Uit de planevaluatie bleek dat de ontwikkeling richting een nodeloos gejuridificeerd proces die aanleiding vormde tot de nieuwe werkwijze, mede is beïnvloed door jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de implementatie van diverse EU-richtlijnen. In paragraaf 6.2 zal worden onderzocht welke ruimte deze jurisprudentie van het EHRM en de EU-Richtlijnen waarop die regelgeving is gebaseerd, biedt als het gaat om een reprimande. Daarbij zal tevens worden gezien hoe de buurlanden Duitsland en België met deze Europese kinderrechtennormen zijn omgegaan. Vervolgens wordt in paragraaf 6.3 een overzicht gegeven van de manier waarop in een aantal andere landen gebruik wordt gemaakt van de reprimande of vergelijkbare interventies om te voorkomen dat minderjarige verdachten verder in de strafrechtelijke procedure terechtkomen. Ook wordt de nieuwe werkwijze in de huidige pilot in deze internationale context geplaatst, waarmee wordt nagegaan in hoeverre mogelijke alternatieve werkwijzen of elementen in het buitenland ook toepasbaar (kunnen) zijn in de Nederlandse situatie. Tot slot is om de mate waarin en wijze waarop de pilot naar verwachting bijdraagt aan de realisatie van de gestelde doelen te onderzoeken en in hoeverre er in de wetenschappelijke literatuur ondersteuning bestaat voor de verwachte en beoogde uitkomsten van de reprimande, voor paragraaf 6.4 de criminologische onderzoeksliteratuur over reprimandes en vergelijkbare interventies geraadpleegd. Daar wordt beschreven wat we weten uit eerder empirisch onderzoek over de effecten op recidive en zo mogelijk andere uitkomstmaten.

6.2 De reprimande in een breder juridisch perspectief

6.2.1 De oorsprong van de politie-reprimande in Nederland

Een belangrijk verschil met de afdoening van strafzaken tegen volwassenen, is dat jeugdstrafzaken, waar mogelijk, buitengerechtelijk worden afgedaan. Nederland kent daarin een lange traditie die teruggaat tot 1897 toen bij Pro Juventute aangesloten advocaten met OvJ's afspraken maakten over afzien van vervolging als de minderjarige zich zou laten begeleiden door een patroon van deze vereniging die toen nog uit vrijwilligers bestond. Vanaf 1922 werd de mogelijkheid van de OvJ om bij minderjarigen van vervolging af te zien, wettelijk geregeld. Bij lichte feiten waarin geen begeleiding nodig was, gebeurde dat ook door een zogenaamd 'parketstandje' waarbij de minderjarige naar het arrondissementsparket moest komen en daar een waarschuwing kreeg. Het belang om dit soort lichte feiten buiten het strafrecht te houden, werd sindsdien keer op keer door de regering benadrukt, ook middels het uitsturen van circulaire.⁴⁴

Vanaf 1948 kreeg de kinderpolitie een taak in de opsporing en deze deed zaken ook wel op straat af zonder deze te registreren of maakte een proces-verbaal op zonder deze door te sturen naar het OM. Daarin traden verschillen op. Zo waren er gemeenten waar altijd proces-verbaal werd opgemaakt en gemeenten waar het gros van de jeugdzaken door de politie zelf werd afgedaan. Zo hield de kinderpolitie van de gemeente Rotterdam 'strafklasjes' op de vrije woensdag- of zaterdagmiddag waar kinderen na een toespraak door een politieambtenaar een opstel of strafregels moesten schrijven. Deze ruimte die de politie decennialang had om

⁴⁴ Uit Beijerse 2021, p. 84-85.

lichte strafbare feiten zelf af te doen, leidde in 1979 in Rotterdam tot een experiment waaruit later bureau Halt ontstond. Met financiële steun van de gemeente werden minderjarigen die waren betrappt op vernieling of bekladding, door de politie verwezen naar een speciaal daarvoor aangestelde maatschappelijk werker die er op toezag dat deze jongeren de bekladdingen schoon maakten en de vernielingen repareerden. Deze Halt-afdoening, die in 1995 als afdoening werd opgenomen in artikel 77e Sr, is jarenlang toegepast zonder dat daarvoor een wettelijke regeling bestond, in het kader van een voorwaardelijk politiesept waarbij de politie een proces-verbaal opmaakte, maar die niet doorzond naar de OvJ als werd deelgenomen aan het Halt-project.⁴⁵

6.2.2 Buitengerechtelijke afdoening van jeugdstrafzaken en het IVRK

Dat jeugdstrafzaken buitengerechtelijk moeten worden afgedaan, is ook als belangrijk beginsel opgenomen in artikel 40, derde lid, sub b van het in 1995 geratificeerde Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Verdragsstaten moeten voor de gevallen waarin dat passend en wenselijk is, zoveel mogelijk voorzien in een handelwijze ten aanzien van jeugdige verdachten zonder over te gaan tot gerechtelijke stappen. Het VN-Kinderrechtencomité, dat toeziet op de naleving van het verdrag, licht in *General Comment nr.24 on children's rights in the child justice system* nader toe waarom het zo belangrijk is. Hiermee wordt stigmatisering voorkomen en gezien de goede resultaten dient het ook de samenleving en is het kosteneffectief. Verdragsstaten zouden het aantal feiten waarvoor dit mogelijk is, steeds moeten uitbreiden, zelfs tot ernstige feiten, als dat passend is. De mogelijkheden daartoe zouden zo vroeg mogelijk in het proces beschikbaar moeten zijn en een integraal onderdeel moeten vormen van het jeugdstrafrecht. De maatregelen die ervoor zorgen dat jeugdigen voorafgaand of tijdens het proces uit het strafrechtssysteem worden geleid worden aangeduid met de term *diversion*. Een belangrijke voorwaarde is wel dat daarbij de rechten van de mens en de wettelijke garanties volledig worden geëerbiedigd. Volgens het VN-Kinderrechtencomité betekent dit dat de wet specifiek moet aangeven in welke gevallen een buitengerechtelijke afdoening mogelijk is, dat de beslissingen geregeld moeten zijn en dat alle betrokken professionals getraind zijn en ondersteund worden. De afdoening mag alleen worden ingezet als er overtuigend bewijs is van het strafbare feit en de minderjarige in volledige vrijheid en vrijwillig heeft erkend daar verantwoordelijk voor te zijn. De minderjarige moet ook instemmen met de buitengerechtelijke afdoening, in dit geval de reprimande, op basis van verstrekte informatie over de inhoud en gevolgen als hij er niet aan meewerkt. Na afronding moet de minderjarige er geen aantekening aan overhouden in de justitiële documentatie. In dit verband is nog relevant dat wordt opgemerkt dat de afdoening niet gepaard mag gaan met vrijheidsbeneming:

*“Diversion measures should not include the deprivation of liberty”.*⁴⁶

Het overkoepelende artikel 40, derde lid, aanhef IVRK benadrukt daarbij het uitgangspunt dat het streven van de verdragsstaten erop moet zijn gericht een apart jeugdstrafrecht tot stand te brengen met in jeugd gespecialiseerde autoriteiten en instellingen. Volgens het VN-Kinderrechtencomité vereist dit onder andere de inrichting van gespecialiseerde jeugdunits van de politie en dat alle betrokken professionals systematisch en voortdurend moeten

⁴⁵ Uit Beijerse 2021, p.73-74.

⁴⁶ Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 24 (2019), par. 13-17.

worden getraind.⁴⁷ Ook in de door de Europese Unie (EU) vastgestelde Richtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure, hierna aangeduid als Richtlijn 2016/800/EU, wordt benadrukt dat het personeel van rechtshandavingsinstanties dat te maken krijgt met zaken waarbij kinderen betrokken zijn, een specifieke, op hun omgang met kinderen afgestemde opleiding hebben gevolgd inzake de rechten van kinderen, kinderveerkracht, voor kinderen geschikte verhoortechnieken en aan kinderen aangepast taalgebruik.⁴⁸

6.2.3 De arresten *Salduz* en *Panovits*: ruimte voor uitzonderingen

Het arrest van het EHRM dat door de uitleg van de Hoge Raad de directe aanleiding was voor het uitvaardigen van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor (2010) die ervoor zorgde dat een deel van de minderjarige verdachten geen afstand meer kon doen van consultatiebijstand, betrof de 17-jarige Yusuf Salduz die in Turkije werd aangehouden op verdenking van deelname aan een onwettige demonstratie ter ondersteuning van de PKK. Gezien de politieke context ging het niet bepaald om een reprimande-feit. Salduz klaagde dat hij tijdens het verhoor door de Turkse politie onder druk was gezet en geslagen om een bekentenis af te leggen. Het EHRM oordeelde dat het recht op een eerlijk proces ex art. 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) eist dat een verdachte gezien zijn kwetsbare positie in een vroege fase toegang tot een advocaat moet hebben als waarborg dat een verdachte er niet toe wordt gedwongen aan zijn eigen veroordeling mee te werken en als waarborg tegen mishandeling. Dit zou vooral gelden bij verdenking van ernstige feiten:

“These principles are particularly called for in the case of serious charges, for it is in the face of the heaviest penalties that respect for the right to a fair trial is to be ensured to the highest possible degree by democratic societies.”

Er zouden uitzonderingen mogelijk zijn als ze helder zijn omschreven en de toepassing daarvan strikt beperkt is in tijd. Er moet toegang zijn tot een advocaat vanaf het eerste verhoor als verdachte door de politie, tenzij er in het licht van de omstandigheden van de zaak dwingende redenen zijn om dit recht te beperken. Uitzonderingen zijn toegelaten op voorwaarde dat ze het recht op een eerlijk proces van de verdachte niet onnodig schaden zoals in het geval dat er belastende verklaringen zijn afgelegd zonder dat daar een advocaat bij aanwezig is.⁴⁹

Het tweede arrest was dat van de 17-jarige Andreas Panovits tegen Cyprus. Eveneens een minderjarige verdachte, maar ook hier geen reprimande-waardig feit, maar een verdenking van moord. Ook Panovits legde onder druk een bekennende verklaring zonder vooraf een advocaat te hebben kunnen consulteren. Het EHRM besteedde hier specifieke aandacht aan de positie van minderjarigen en verbond het recht op rechtsbijstand aan het belang dat de minderjarige vanaf het begin van de strafprocedure effectief kan participeren, waarbij rekening wordt gehouden met zijn leeftijd, ontwikkelingsniveau en intellectuele en emotionele capaciteiten. Er moet voor worden gezorgd dat hij de procedure begrijpt en dat hij zich niet geïntimideerd voelt en geremd wordt om te spreken. Een minderjarige kan afstand doen van het recht op rechtsbijstand, maar alleen als de wens daartoe op ondubbelzinnige wijze is geuit, nadat de autoriteiten alle mogelijke maatregelen hebben genomen om ervoor

⁴⁷ Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 24 (2019), par. 106, 112.

⁴⁸ Richtlijn 2016/800 van 11 mei 2016, *PbEU* 2016, L 132, artikel 20 en overweging 63.

⁴⁹ EHRM 27 november 2008, *NJ* 2009/214 (*Salduz v. Turkey*), par. 54 en 55.

te zorgen dat hij op de hoogte is van zijn rechten en de gevolgen zijn van het doen van afstand kan inschatten.⁵⁰

Beide arresten hebben dus betrekking op zaken waar een reprimande in het geheel niet aan de orde was en verdachten onder druk zijn gezet tijdens het politieverhoor. Rechtsbijstand dient hier als een middel om de verdachte tegen die druk te beschermen. Het EHRM creëert in beide zaken ruimte voor uitzonderingen zolang daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan het recht op een eerlijk proces. In het Panovits-arrest wordt, ondanks dat dit arrest in het teken staat van de specifieke situatie van minderjarige verdachten, ruimte gelaten om afstand te doen van rechtsbijstand in het geval de verdachte op de hoogte is van zijn rechten en de gevolgen van het doen van afstand kan inschatten.

6.2.4 Richtlijn 2016/800/EU: reikwijdte en proportionaliteitsclausule

De huidige wettelijke regeling van de verplichte consultatiebijstand is het directe gevolg van de implementatie van de EU-richtlijn betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures, hierna aangeduid als Richtlijn 2013/48/EU.⁵¹ Daarin zijn nog wijzigingen aangebracht bij de implementatie van de hiervoor genoemde Richtlijn 2016/800/EU die ziet op minderjarige verdachten. Artikel 6 van die Richtlijn legt de verbinding tussen beide door te bepalen dat kinderen die verdachte zijn in een strafprocedure, recht hebben op toegang tot een advocaat in overeenstemming met Richtlijn 2013/48/EU. Dit is vanaf het moment dat minderjarige ervan in kennis wordt gesteld dat deze verdachte is waarbij ze worden bijgestaan door een advocaat voordat ze door de politie worden verhoord.⁵²

Tijdens de onderhandelingen in Brussel over Richtlijn 2016/800/EU is namens Nederland aandacht gevraagd om ruimte te laten voor de Halt-afdoening gezien het belang van de jeugdige.⁵³ Als resultaat daarvan is aan artikel 2 over de reikwijdte van de richtlijn een nieuw zesde lid toegevoegd:

Artikel 2 lid 6 Richtlijn 2016/800/EU

Onverminderd het recht op een eerlijk proces is deze richtlijn *met betrekking tot lichte strafbare feiten*:

- a) waarvoor krachtens de wet van een lidstaat een sanctie door een andere autoriteit dan een in strafzaken bevoegde rechtbank wordt opgelegd, en tegen het opleggen van deze sanctie beroep bij een dergelijke rechtbank kan worden ingesteld, of kan worden verwezen naar een dergelijke rechtbank; of
- b) waarvoor geen vrijheidsstraf kan worden opgelegd,
alleen van toepassing op de procedure voor een in strafzaken bevoegde rechtbank.

Deze richtlijn is in elk geval volledig van toepassing indien het kind zijn vrijheid is ontnomen, ongeacht de fase van de strafprocedure.

Ook over artikel 6 is namens Nederland onderhandeld. Volgens artikel 6 lid 3 moeten lidstaten ervoor zorgen dat minderjarigen zonder onnodige vertraging bijstand van een advocaat krijgen vanaf het moment dat zij ervan in kennis worden gesteld dat zij verdachte zijn, in ieder geval vanaf een van de in dat artikel genoemde vier situaties. Twee daarvan (bepaalde onderzoekshandelingen en de oproeping voor de rechtbank) zijn niet van toepassing bij feiten die voor een reprimande in aanmerking komen. De twee andere situaties zijn het moment

⁵⁰ EHRM 11 maart 2009, NJ 2009/215 (*Panovits v. Cyprus*), par. 67 en 68.

⁵¹ Richtlijn 2013/48/EU van 22 oktober 2013, *PbEU* 2013, L 294.

⁵² Richtlijn 2016/800/EU, par. 25.

⁵³ Kempen & Uit Beijerse, *NtEr* 2016/7, p.230-236.

voorafgaand aan het verhoor door de politie en het moment na de vrijheidsbeneming. Volgens artikel 6 lid 6 kan hiervan worden afgeweken in het geval dat dat niet evenredig is gezien het feit en de omstandigheden, de proportionaliteitsclausule:

Artikel 6 lid 6 Richtlijn 2016/800/EU

Op voorwaarde dat dit met het recht op een eerlijk proces strookt, mogen de lidstaten afwijken van lid 3 *wanneer bijstand door een advocaat niet evenredig is* in de omstandigheden van de zaak, met inachtneming van de ernst van het ten laste gelegde strafbare feit, de complexiteit van de zaak en de maatregelen die naar aanleiding van een dergelijk strafbaar feit zouden kunnen worden opgelegd, waarbij geldt dat de belangen van het kind altijd de eerste overweging dienen te vormen.

Volgens de toelichting moeten lidstaten, op voorwaarde dat dit strookt met het recht op een eerlijk proces, kunnen afwijken van de verplichte rechtsbijstand indien dit niet evenredig is in het licht van de omstandigheden van de zaak, waarbij geldt dat de belangen van het kind altijd de eerste overweging dienen te vormen. Uitzonderingen daarop zijn de situatie dat een kind voor de rechtbank of rechter moet verschijnen met het oog op een besluit over detentie en wanneer vrijheidsbeneming als straf in een strafprocedure wordt opgelegd.⁵⁴ Daar is in het geval van een reprimande echter geen sprake van.

6.2.5 De Duitse wet: niet als naar verwachting wordt afgezien van strafvervolging

In Duitsland is de jeugdwetgeving, anders dan in Nederland, geregeld in aparte jeugdwetboeken, het *Jugendgerichtsgesetz (JGG)* en het jeugdbeschermingsrecht in het *Gesetz für Jugendwohlfahrt (JWG)*. Beide wetboeken zijn in verband met elkaar ingevoerd in de jaren 1922 en 1923. Waarschijnlijk is het feit dat het jeugdstrafrecht in een apart wetboek is geregeld, ook de reden dat bij de wijziging van de regeling van de rechtsbijstand de implementatie van de Richtlijn 2016/800/EU centraal stond en niet die van Richtlijn 2013/48/EU. Het is goed om op te merken dat de ondergrens in Duitsland 14 jaar is wat betekent dat 12- en 13-jarigen buiten het strafrecht vallen en die zaken die voor kinderen van die leeftijd in Nederland voor een reprimande in aanmerking komen, in Duitsland waarschijnlijk ook met een waarschuwing worden afgedaan, maar dan informeel, zonder voorgeschreven werkwijze of juridische procedure.

De in Richtlijn 2016/800/EU hiervoor genoemde proportionaliteitsclausule is hier ook terug te vinden in de wet. In aansluiting op artikel 68, vijfde lid, JGG waarin wordt bepaald dat er sprake is van noodzakelijke verdediging als *“die Verhängung einer Jugendstrafe (...) zu erwarten ist”* ofwel het opleggen van een jeugdstraf te verwachten is, is in artikel 68a lid 1 JGG een uitzondering gemaakt op de bepaling dat een advocaat in geval van noodzakelijke verdediging ten spoedigste en nog voor het inhoudelijke verhoor moet worden geregeld. Die uitzondering wordt als volgt omschreven:

Dies gilt nicht, wenn ein Fall der notwendigen Verteidigung allein deshalb vorliegt, weil dem Jugendlichen ein Verbrechen zur Last gelegt wird, *ein Absehen von der Strafverfolgung nach § 45 Absatz 2 oder 3 zu erwarten ist* und die Bestellung eines Pflichtverteidigers zu dem in Satz 1 genannten Zeitpunkt *auch unter Berücksichtigung des Wohls des Jugendlichen und der Umstände des Einzelfalls unverhältnismäßig wäre*.

⁵⁴ Richtlijn 2016/800/EU, par.30.

Dat betekent dus dat dit niet geldt als een jeugdige wordt verdacht van een feit waarbij naar verwachting wordt afgezien van strafvervolging en toevoeging van een advocaat op dat moment, ook met het oog op het welzijn van de jongere en de omstandigheden van het individuele geval disproportioneel zou zijn. In Duitsland kan alleen de OvJ beslissen over een buitengerechtelijke afdoening. Dat heeft historische redenen, om machtsmisbruik door de politie voorkomen waar sprake van was onder het Naziregime. Omdat de politie door de nieuwe regeling een essentiële filterfunctie heeft gekregen, riep deze in dat opzicht nog wel wat discussie op.⁵⁵

6.2.6 De Belgische Omzendbrief: een andere regeling voor ‘mineure’ feiten⁵⁶

Minderjarigen die worden verdacht van een strafbaar feit vallen onder het jeugdbeschermingsrecht. Sinds de zesde staatshervorming van 2014 is jeugddelinquentie een bevoegdheid van de gemeenschappen, zodat er niet meer één Belgisch systeem is. Daarop zijn er wel uitzonderingen, o.a. de procedureregels. Dat maakt dat de ‘Salduz’-wetgeving nog wél federaal is, en dus voor heel België geldt.⁵⁷ Anders dan in Nederland, waar de Salduz-jurisprudentie in 2010 leidde tot een Aanwijzing van de Procureurs-Generaal, leidde deze in België al in 2011 tot een aanpassing van de wet,⁵⁸ aangeduid als de Salduz-wet. In 2016 werd de wet nogmaals aangepast,⁵⁹ aangeduid als de Salduz-bis wet, om de eerdergenoemde EU-Richtlijnen te implementeren. Deze wetgeving leidde niet alleen tot aanpassing van het Wetboek van Strafvordering, maar ook van de Wet betreffende de voorlopige hechtenis (WVH). Daar is de met de aanhouding vergelijkbare ‘arrestatie’ bij een op heterdaad ontdekte ‘misdaad’ of op heterdaad ontdekt ‘wanbedrijf’ geregeld. Deze tweedeling tussen misdaden en wanbedrijven komt uit de Code Pénal en is in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht van 1886 samengegaan in de term ‘misdrijven’. Omdat alleen voor ‘misdaden’ voorlopige hechtenis mogelijk was en, op enkele uitzonderingen na, niet voor ‘wanbedrijven’, is de term ‘misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten’ geïntroduceerd. Het hoofdcriterium was dat het moest gaan om misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld.⁶⁰

Sinds de Salduz-wet heeft elke verdachte die van zijn vrijheid is beroofd, recht op ‘vertrouwelijk overleg’ met een advocaat. Dat moet binnen 2 uur plaatsvinden vanaf het contact met de gekozen advocaat of de permanentiedienst (vergelijkbaar met de Nederlandse piketcentrale). Zo niet, dan vindt er een telefonisch vertrouwelijk overleg plaats. Meerderjarige verdachten mogen daarna vrijwillig en weloverwogen afstand doen van het recht op vertrouwelijk overleg met een advocaat, minderjarigen niet (artikel 2bis WVH). In een ‘omzendbrief’ (vergelijkbaar met een Richtlijn) van het OM is een afwijkende werkwijze geregeld voor ‘mineure feiten’. Dit zijn feiten waarvoor geen verhoor of geen onmiddellijk verhoor nodig of mogelijk is. Volgens de omzendbrief is er geen algemene verplichting om in elke zaak tot een verhoor over te gaan en zijn veel misdrijven waar vrijheidsbenemende straffen op zijn gesteld, eenvoudige en niet betwiste feiten waarvoor geen werkelijk verhoor nodig is omdat ze voldoende vaststaan op grond van het bewijs dat er ligt. Zo zouden veel

⁵⁵ Höynck & Ernst, *ZJJ* 2020/3, p.252.

⁵⁶ Met dank aan prof. Johan Put, hoogleraar KU Leuven, voor het doornemen van de tekst.

⁵⁷ Put 2021.

⁵⁸ *Belgisch Stb.* 5 september 2011, 253.

⁵⁹ *Belgisch Stb.* 24 november 2016, 308.

⁶⁰ Uit Beijerse 1998, p.52, 60-61.

winkeldiefstallen of gewone diefstallen nagenoeg onweerlegbaar worden bewezen op grond van getuigenissen of beelden van camerabewaking en worden behandeld op grond van een onmiddellijke minnelijke schikking.⁶¹

In de omzendbrief wordt verwezen naar de proportionaliteitsclausule in artikel 6 lid 6 van Richtlijn 2016/800/EU, dat lidstaten op voorwaarde dat dit strookt met het recht op een eerlijk proces, mogen afwijken van verplichte rechtsbijstand wanneer dat niet evenredig is in de omstandigheden van de zaak, met inachtneming van de ernst van het strafbare feit, de complexiteit van de zaak en de maatregelen die naar aanleiding van dergelijk strafbare feit zouden kunnen worden opgelegd, waarbij de belangen van het kind de eerste overweging moeten vormen. Er kan in dergelijke zaken worden gewerkt met een geschreven procedure met een invulformulier. Uit dat formulier moet dan blijken dat het gaat om eenvoudige en niet betwiste feiten waarvoor geen werkelijk verhoor nodig is en die voldoende vaststaan op grond van de verzamelde bewijzen (heterdaad, door politie, een winkeldetective, of via duidelijke vaststelling op camerabeelden). Verder moet uit het formulier blijken dat de verdachte expliciet is geïnformeerd dat hij het recht heeft om te zwijgen of niet mee te werken en dat hij is voorgelicht over de gevolgen daarvan. Tevens moet de verdachte de mogelijkheid worden geboden om alsnog gehoord te worden als hij de feiten wil betwisten.⁶²

In een aparte omzendbrief voor minderjarigen is dit verder uitgewerkt. Hierin staat dat het moet gaan om een eenvoudig feit waarbij een verhoor niet nodig is omdat het feit voldoende is aangetoond op basis van de bewijzen die zijn verzameld door de politie of winkel of op basis van een duidelijke vaststelling en ze dus moeilijk betwistbaar lijken. De feiten die ervoor in aanmerking komen zijn: gewone diefstal, bezit van cannabis, bezit van andere wapens dan vuurwapens of explosieven, opzettelijke vernieling van een voertuig, vernieling van monumenten of graven, vernieling of beschadiging van eetwaren of andere roerende eigendommen, graffiti, beschadiging van andermans onroerende eigendommen, vernieling van afsluitingen, beperkt tot 250 euro schade. De verdachte moet minimaal 14 jaar oud zijn. Het formulier moet vermelden dat de minderjarige het recht heeft om zichzelf niet te beschuldigen, om te zwijgen en dus te weigeren het formulier in te vullen, om het verzoek te doen om gehoord te worden indien hij de feiten wenst te betwisten of een ander licht op het verloop van de feiten wenst te werpen en om een advocaat te raadplegen.

Het formulier kan niet worden ingevuld op het politiebureau, maar moet thuis worden ingevuld, al zou het in de praktijk wel gebeuren dat minderjarigen worden uitgenodigd om dit op het politiebureau in te vullen.⁶³ Het beperkt zich tot opmerkingen over de feiten en de mogelijkheid te verzoeken om alsnog door de politie verhoord te worden en mag geen vragen bevatten over de familie-situatie, de situatie op school of de activiteiten van de minderjarige. In principe wordt elk eenvoudig feit dat in de lijst is opgenomen, behandeld middels het formulier of de vragenlijst tenzij de magistraat het opportuun acht om een verhoor te bevelen, bijvoorbeeld wanneer tegen de minderjarige al eerder processen-verbaal voor gewone diefstal of bezit van cannabis zijn opgemaakt. Als het formulier is gebruikt in een situatie die daar niet voor bedoeld is of als bijzondere omstandigheden een verhoor lijken te rechtvaardigen, kan de parketmagistraat alsnog een verhoor van de minderjarige bevelen. Als

⁶¹ Omzendbrief COL.8/2011, herziene versie van 18 oktober 2018, p. 79, 82.

⁶² Omzendbrief COL.8/2011, herziene versie van 18 oktober 2018, p. 84-86.

⁶³ Informatie van Lynn Meeuwissen, jeugdrechtadvocaat in België.

het nodig wordt gevonden om de minderjarige te verhoren over zijn persoonlijke situatie (persoonlijkheid en milieu), worden ook de personen die het ouderlijk gezag uitoefenen verhoord. Of een formulier of vragenlijst in een arrondissement mag worden gebruikt, is overgelaten aan de procureur des Konings.⁶⁴

6.2.7 De Nederlandse regeling van de consultatiebijstand in perspectief

In Nederland werd in 2010 als gevolg van het Salduz-arrest de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor⁶⁵ ingevoerd. Op basis daarvan konden minderjarigen van 12 tot 15 jaar die werden verdacht van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis was toegelaten, geen afstand doen van die consultatiebijstand. Omdat ook diefstal een misdrijf is waarvoor volgens de wet voorlopige hechtenis is toegelaten, werden sinds die tijd geregeld minderjarige *first offenders* van kleine winkeldiefstallen in de politiecel aangetroffen die daar zaten te wachten op de komst van de advocaat. Ook vanuit de advocatuur zelf werd aandacht gevraagd voor dit probleem. Zo schreef de Vereniging Jeugdrechtadvocaten Rotterdam (VJAR) in 2014 een klachtbrief aan de Politie Rotterdam-Rijnmond:

“Helaas zien wij regelmatig dat minderjarigen zelfs voor een klein vergrijp als winkeldiefstal een nacht in de cel op het politiebureau moeten vertoeven.”

De advocaten pleitten voor kindvriendelijke cellen en verblijfsruimtes zoals in België, maar ook om het verblijf van kinderen op het politiebureau te beperken tot die gevallen waarin er geen enkele andere mogelijkheid is. In een TV-uitzending werd dit standpunt nader toegelicht en onderbouwd met voorbeelden en lieten ook advocaten uit Den Haag en Amsterdam met voorbeelden zien dat daar dezelfde problemen speelden.⁶⁶

De discussie werd ook breder gevoerd, maar daarin ging het al gauw over de situatie van minderjarigen in politiecellen in het algemeen en niet over de minderjarigen die voor 2010 niet in de politiecel terecht kwamen, maar direct naar Halt werden doorverwezen. In de vele rapporten die zijn verschenen, zijn er af en toe wel opmerkingen over gemaakt. Zo valt te lezen dat jongeren die voor een Halt-afdoening in aanmerking komen, langer dan voorheen in een voorlopig arrestantenverblijf moesten doorbrengen, dat kattenkwaad daarmee wordt gecriminaliseerd en dat er sprake is van een disproportionele reactie als een minderjarige die een bal door een ruit heeft geschoten, drie tot vier uur in een politiecel moet doorbrengen.⁶⁷

In maart 2017 is de verplichte consultatiebijstand als gevolg van de implementatie van de EU-richtlijn ‘betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures’ uitgebreid naar alle aangehouden minderjarige verdachten.⁶⁸ De verplichte consultatiebijstand voor jeugdige verdachte is geregeld in artikel 489, eerste lid, Sv luidt:

*Indien de verdachte is aangehouden, stelt de officier van justitie of de hulpofficier van justitie **die bij de voorgeleiding beveelt dat de verdachte wordt opgehouden voor***

⁶⁴ Omzendbrief nr. COL 11/2018, 16 augustus 2018, p. 11-12. Zie over dit onderwerp ook: Gorter 2022.

⁶⁵ Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor (*Stcrt.* 2010, 4003).

⁶⁶ Klacht Vereniging Jeugdrechtadvocaten Rotterdam d.d. 25 november 2014 en TV-uitzending ‘Altijd wat. Jeugdigen in politiecellen’, KRO 9 december 2014.

⁶⁷ Valkeman 2015, p.44 en 65.

⁶⁸ *Stb.* 2016, 476.

onderzoek, het bestuur van de raad voor rechtsbijstand direct van zijn aanhouding in kennis, opdat het bestuur een raadsman aanwijst.

Verder vermeldt het tweede lid dat de bepaling waarin staat dat de verdachte vrijwillig en ondubbelzinnig afstand doen van het recht op rechtsbijstand (art.28a Sv) waarna hij door de opsporingsambtenaar wordt voorgelicht over de gevolgen daarvan en wordt medegedeeld dat hij van zijn beslissing kan terugkomen, niet van toepassing is. Bij de implementatie van de EU-Richtlijn 'betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklagde zijn in een strafprocedure', in juni 2019, is er nog wel in voorzien dat de minderjarige verdachte die 's avonds wordt heengezonden omdat er geen advocaat beschikbaar en daarbij wordt aangezegd om de volgende dag terug te komen voor verhoor, het recht op rechtsbijstand behoudt.⁶⁹ Maar dat laat onverlet dat het nog steeds zo is geregeld dat aangehouden minderjarige verdachten geen afstand kunnen doen van rechtsbijstand, ook niet als ze worden verdacht van een licht feit waarvoor buitengerechtelijke afdoening is aangewezen.

6.2.8 De Nederlandse regeling van de burgeraanhouding in perspectief

Hoewel veel aandacht uitgaat naar de gevolgen van de verplichte rechtsbijstand, blijkt uit deze evaluatie dat het probleem dat de aanleiding vormde voor de pilot, zich vooral voordoet bij de burgeraanhouding door de winkelier. In vrijwel alle reprimandezaken waarin er geen aanhouding is verricht, ging het om vernielingen waarin de politie geen aanhouding had verricht, maar de betrokken minderjarige had aangesproken of op basis van camerabeelden thuis had opgezocht of uitgenodigd voor een gesprek. In enkele winkeldiefstalincidenten koos de winkelier er bewust voor om in het belang van de minderjarige geen aanhouding te verrichten, maar over het algemeen wordt er bij winkeldiefstal vrij standaard gebruik gemaakt van de aanhouding. Dat leidt tot de scheve situatie dat een winkeldiefstal van een reep chocolade in de praktijk leidt tot een gejuridificeerd proces met insluiting op het politiebureau en een daarmee qua ernst vergelijkbare lichte vernieling niet, omdat de politie daar anders mee omgaat.

Deze bevoegdheid van elke burger om een verdachte bij ontdekking op heterdaad bij elk strafbaar feit te kunnen aanhouden, staat al sinds 1838 in de wet. Omdat de omvang en spreiding van het politieapparaat destijds nog zeer gering was en het, mede gezien de zeer geringe mobiliteit, dus heel lang kon duren voordat de politie ter plaatse was, was het doel daarvan dat de burger voorlopig, in afwachting van de komst van het gezag, kon voorkomen dat een verdachte van een strafbaar feit zou ontsnappen.⁷⁰ De aanhouding moet een strafvorderlijk doel dienen⁷¹ en de burger of winkelier is daar niet toe verplicht, maar bevoegd. Deze aanhoudingsbevoegdheid is geen zelfstandige bevoegdheid maar een afgeleide van de aanhoudingsbevoegdheid van de politie), teneinde de verdachte naar een plaats van verhoor over te brengen.. Het doel daarvan is om de verdachte over te dragen aan een opsporingsambtenaar (art. 53 lid 4 Sv).⁷² Het is een strafvorderlijk dwangmiddel en als de burger daartoe overgaat, moeten de te verrichten handelingen om de verdachte onder

⁶⁹ Stb. 2019, 180.

⁷⁰ Uit Beijerse 1998, p.97-98.

⁷¹ Kamerstukken II 1913/14, 286, 3, p. 77.

⁷² Moerman 2016, p. 89 en 94.

controle te krijgen, wel voldoen aan de ongeschreven beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit⁷³ Dat betekent dat de aanhouding in verhouding moet staan tot de ernst van het strafbare feit en dat er geen ander minder ingrijpend middel voorhanden moet zijn om hetzelfde doel te bereiken. Vanwege de leeftijd en kwetsbaarheid van een minderjarige verdachte is een aanhouding in geval van een licht feit eerder disproportioneel dan bij een meerderjarige verdachte. Er zijn bij minderjarige verdachten ook meer alternatieven voorhanden om het doel te bereiken dat met de aanhouding wordt beoogd doordat de ouders of verzorgers kunnen worden betrokken⁷⁴ Zo gezien voldoet de inzet van een burgeraanhouding in gevallen waarin een minderjarige wordt betrapt op diefstal van een blikje fris en direct meewerkt, niet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Om de Nederlandse regeling van de burgeraanhouding in perspectief te plaatsen, is het interessant om de vergelijking te maken met de Belgische regeling. Die kent eveneens de mogelijkheid van 'een particulier' om in geval van ontdekking op heterdaad iemand vast te houden (art. 1 lid 3 Wet betreffende de voorlopige hechtenis), maar in de praktijk wordt wel gesproken van 'wehouden door een particulier' wat uitdrukt dat de particulier iemand tegenhoudt om weg te lopen en dus niet zelf aanhoudt of arresteert. De 'arrestatie' is alleen toegekend aan de officier van gerechtelijke politie. De particulier moet aangifte doen waarbij in geval van winkeldiefstal tevens een formulier wordt ingevuld over de omstandigheden van het feit om op basis daarvan te toetsen of het gestolen goed teruggenomen of vergoed kan worden en of er camerabeelden zijn. De agent die ter plaatse komt, beslist op basis daarvan of de burger vastgehouden blijft en ter beschikking wordt gesteld van een officier van gerechtelijke politie. Als het om een reprimande-feit gaat zoals diefstal van snoep of een blikje cola, neemt de politie de minderjarige wel over, maar neemt deze een bewarende maatregel waarbij de minderjarige in een jeugdkamer wordt geplaatst. De ouders worden gebeld en die komen naar het bureau en moeten een formulier invullen waarin ze het verzoek kunnen doen om hun kind alsnog te verhoren.⁷⁵ De Belgische regeling is dus redelijk vergelijkbaar met de Nederlandse regeling, maar kent een minder grote macht toe aan de burger doordat de politie ter plaatse niet verplicht is de vasthouding voort te zetten, ofwel, vanuit het Nederlandse proces gezien, de aanhouding over te nemen.

6.3 De reprimande en vergelijkbare reacties in andere landen

In deze paragraaf wordt geïnventariseerd hoe in een aantal andere landen gebruik wordt gemaakt van de reprimande of vergelijkbare reacties die proberen te voorkomen dat jeugdige verdachten verder in de strafrechtelijke procedure terechtkomen. Dit biedt informatie over mogelijke alternatieve werkwijzen of elementen die ook toepasbaar kunnen zijn in de Nederlandse situatie.

Om gegevens te vinden over de reprimande en vergelijkbare reacties in andere landen zijn eerst internationale overzichten geraadpleegd over de sancties en maatregelen binnen het jeugdstrafrecht in verschillende landen (Bailleau & Cartuyvels, 2010; Decker & Marteache, 2017; Junger-Tas & Decker, 2006; Junger-Tas & Dünkel, 2009; Zimring, Langer, & Tanenhaus, 2017). De meest recente bundel van Decker en Marteache uit 2017 over het jeugdstrafrecht

⁷³ HR 5 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:304, NJ 2019/124, 'SR-Updates.nl 2019-0061, m.nt. J.H.J. Verbaan.

⁷⁴ Uit Beijerse 2021, p. 101.

⁷⁵ Interview met de commissaris van de interventiepolitie uit het arrondissement Antwerpen.

in 26 landen is voor de verdere analyse als uitgangspunt gebruikt. Hiermee kon een eerste indruk worden verkregen van de landen waar relevante reacties voor jeugdigen worden gehanteerd. Daarbij is niet alleen gekeken naar reprimandes in de vorm zoals die in de pilot in Nederland wordt aangeboden, maar ook breder naar reacties en interventies die vallen onder het ruimere begrip '*diversion*'. Aanvullende literatuur uit verschillende landen, waar gebruik wordt gemaakt van dergelijke reacties, is vervolgens verzameld en bestudeerd. Ook hebben we contact gezocht met een aantal internationale experts en met enkele auteurs van bijdragen aan de overzichtsbundels.

In deze paragraaf zijn de landen beschreven waar in een of andere vorm gebruik wordt gemaakt van reprimandes of waarschuwingen als reactiemogelijkheid voor jonge daders, namelijk: België, Duitsland, Frankrijk, Zwitserland, Engeland, Wales, Schotland, Ierland, Canada, Australië en de Verenigde Staten. Er zijn ook landen waarvan het jeugdstrafrechtstelsel wel is beschreven in de literatuur maar waar in het geheel geen sprake lijkt te zijn van een reprimandemogelijkheid, of waarvoor wij geen duidelijke aanwijzingen vonden: Oostenrijk, Denemarken, Spanje, Mexico, Japan, Turkije, Palestina, Ghana, Kenya en Oeganda. Over andere landen konden wij in de internationale literatuur geen informatie vinden met betrekking tot de toepassing van reprimandes of andere vormen van *diversion* in het jeugdstrafrecht.

De landen die we hieronder beschrijven komen op bepaalde aspecten overeen in de mogelijkheden voor en toepassingen van reprimandes of waarschuwingen aan minderjarige daders. Echter, er zijn tevens belangrijke verschillen tussen de landen te ontdekken. Dit is niet alleen op hoofdlijnen het geval, maar ook op beleidsmatige en organisatie-gerelateerde details. Bovendien is in vrijwel alle bestudeerde landen de toepassing van de reprimande en vergelijkbare justitiële reacties door de jaren heen aan veranderingen onderhevig geweest.

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste elementen met betrekking tot de doelstellingen en de opzet van reprimandes, en *diversion* in het algemeen. Per element wordt beschreven hoe de bestudeerde landen daar invulling aan hebben gegeven. Tot slot wordt samenvattend beschreven op welke hoofdpunten de landen van elkaar verschillen in de toepassing van reprimandes en vergelijkbare reacties. Het gaat hier vooral om de doelen en inrichting van de reprimande en niet om het proces daar naartoe en het vraagstuk van de burgeraanhouding, de voorgeleiding voor de hOJ en de verplichte consultatiebijstand voorafgaand aan het verhoor.

6.3.1 Buitengerechtelijke afdoening in andere landen

In de internationale literatuur is voor verschillende landen beschreven welke gedachten en beweegredenen er achter de reprimande en vergelijkbare *diversion*-interventies ten grondslag hebben gelegen.

In buurland België heeft er een hervorming van de *Wet Betreffende de Jeugdbescherming* in 2006 plaatsgevonden, omdat er meer prioriteit uit moest gaan naar het principe van herstel (Dumortier et al., 2017). Een gevolg hiervan was dat er *diversion*-maatregelen in het leven werden geroepen, waaronder waarschuwingen. Daarnaast is in het Duitse jeugdstrafrecht vanaf de jaren '80 een beweging ingezet richting meer *diversion* en educatieve, alternatieve sancties (Dünkel, 2017). Men achtte dit een zinvolle strategie om met de toenemende

jeugdcriminaliteit om te gaan (Dünkel, 2009). Daarbij speelde een rol dat op die manier de caseload van het jeugdstrafrechtstelsel beperkt kon blijven. Deze factor heeft mogelijk ook in de ontwikkeling van *diversion* in Frankrijk een rol gespeeld. Bailleau (2010) en Mouhanna en Vesentini (2016) kijken kritisch naar het gebruik van de *rappel à la loi* (een herinnering aan de wet), oftewel de formele waarschuwing aan met name jongeren die een licht vergrijp hebben gepleegd. Volgens hen valt de populariteit van de waarschuwing onder de vervolgingsautoriteiten te verklaren doordat het een *caseload*-vermindering met zich meebrengt. Het doel van de "*rappel à la loi*" in Frankrijk is om de minderjarige erop te wijzen dat deze de wet heeft overtreden en ervoor te zorgen dat de minderjarige niet nogmaals een strafbaar feit begaat (Wyvekens, 2006). Daarmee lijkt het erop dat het beperken van recidive één van de doelstellingen van deze waarschuwing is. Tevens komt dat overeen met de Zwitserse vorm van de reprimande. Daar is de reprimande neergelegd in art. 22 van de '*Federal Juvenile Criminal Code*' (JCC), die vanaf 2007 in werking is getreden (Pruin et al., 2017). De doelstelling van de reprimande is om recidive te voorkomen, zoals blijkt uit de wettekst: "*in order to prevent the juvenile from committing further criminal acts.*"

Bovendien blijkt voor enkele Angelsaksische landen dat het voornaamste doel van *diversion*, en daarmee het waarschuwen van jonge verdachten, is om een proportionele reactie op het gepleegde delict te geven en recidive te voorkomen. Uit het beleidsstuk van Ministry of Justice (2013) van Engeland en Wales blijkt dat het waarschuwen van jongeren als doelstelling heeft om een proportionele, passende reactie te geven en hen buiten het strafrecht te houden, en met name wanneer er extra hulpverlening aan te pas komt, om recidive te beperken. In Ierland kunnen jongeren een waarschuwing krijgen in het kader van de *Garda Juvenile Diversion Programme* (GJDP), dat als doel heeft om hen niet verder de justitiële keten in te sturen. De Ierse wet geeft daarentegen geen omschrijving van het doel van de waarschuwing, maar uit onderzoek van Kilkelly (2014) blijkt dat het voornamelijk tot doel heeft om de jeugdige te waarschuwen voor de gevolgen van het opnieuw plegen van een strafbaar feit en daarmee het voorkomen van recidive. Voorts wordt in Schotland sinds 2011 gewerkt volgens de '*Whole System Approach*' (WSA): een landelijk beleidskader voor de strafrechtelijke aanpak van jeugdcriminaliteit (Maglione et al., 2020). De centrale doelstelling van de WSA is "*to achieve positive outcomes for some of the most vulnerable young people in Scotland, helping them to fulfil their potential and become valuable contributors to their communities*" (MacQueen & McVie, 2013). Om dit te bereiken zouden jongeren uit het strafrecht geweerd moeten worden door vroeg en effectief in te grijpen, *diversion*-maatregelen in te zetten en gemeentelijke alternatieven te introduceren (Benbow, 2019; Gillon, 2018; Robertson, 2017). Eén van de *diversion*-mogelijkheden binnen dit kader is het geven van waarschuwingen.

Buiten Europa hebben landen als Canada, Australië en de Verenigde Staten ook een ontwikkeling in *diversion* gekend. In Canada bevat de *Youth Criminal Justice Act* (YCJA) bepalingen die als doel hebben om meer nadruk te leggen op het "rehabiliteren en reintegreren" van jongeren die een strafbaar feit plegen (Hutchinson & Smandych, 2005). Eén van de manieren om dat te bereiken is met buitengerechtelijke maatregelen. Daarnaast is het doel van politiewaarschuwingen in Australië om aan de dader uit te leggen wat de impact van het delict is en de mogelijke gevolgen van toekomstig crimineel gedrag (Jordan & Farrell, 2013; Shirley, 2017). Tot slot heeft de *Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice*, opgericht in 1965 door president L.B. Johnson, in de Verenigde Staten onderzocht in hoeverre de toenmalige strafrechtstelsel effectief was in het voorkomen en bestrijden van

(jeugd)criminaliteit (Farrell et al., 2018; Koch, 1985). Destijds heerste er ontevredenheid over het toenmalige jeugdstrafrechtstelsel, dat niet bleek bij te dragen aan het ‘rehabiliteren’ van jonge daders, het terugdringen van delinquentie en het opleggen van rechtvaardige interventies. Daarom introduceerde deze commissie *diversion*-programma’s voor jeugdige daders en werden speciale *Youth Service Bureaus* in het leven geroepen om deze uit te voeren (Koch, 1985). De *diversion*-programma’s zouden mede als doel hebben om stigmatiserende effecten, die gepaard gaan met betrokkenheid in het formele strafrechtstelsel, te beperken (Schwalbe et al., 2012). Vanaf de jaren ’00 worden steeds meer programma’s theoretisch onderbouwd en empirisch geëvalueerd. Hierdoor heeft *diversion* voor jongeren een enorme groei gekend en is het onderdeel geworden van het palet aan interventie- en preventiestrategieën van de politie (Bécharde et al., 2011). Het beperken van de werklast voor de jeugdrechtbanken heeft hierbij ook een rol gespeeld (Farrell, et al., 2018): jongeren die strafbare feiten van (zeer) lichte ernst hadden gepleegd, verschenen vaak voor de rechter. Meerdere onderzoekers hebben echter wel gewaarschuwd voor een ‘*net-widening*’ effect van *diversion*-programma’s, dat er juist voor kan zorgen dat de doelgroep die met politie en/of justitie te maken krijgt groter wordt (Mears et al., 2016).

6.3.2 Partijen die beslissen tot de reprimande en deze uitvoeren

Uit de literatuur blijkt dat de onderzochte landen verschillen in welke instantie de bevoegdheid heeft om een reprimande te geven of vergelijkbare interventie op te leggen. In veel van de onderzochte landen is dit de politie, zoals in Engeland en Wales, Schotland, Ierland, Australië en de Verenigde Staten. In andere landen heeft slechts de OvJ deze bevoegdheid, zoals in Duitsland en Zwitserland. Zelfs de jeugdrechter heeft in sommige landen nog een mogelijkheid om een reprimande op te leggen, zoals in Frankrijk en Canada. Dit is vergelijkbaar met de ‘teruggave aan de ouders’ waarover ook de Nederlandse kinderrechter van 1905 tot 1965 beschikte, een mogelijkheid die nu in algemene zin bestaat in artikel 9a Sr, schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel in verband met de geringe ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan.⁷⁶ Daarnaast is gebleken dat de landen verschillen in wie of welke instantie(s) betrokken is of zijn bij de uitvoering van de reprimande. In een aantal landen kan de politie dit zelf doen, zoals in België en enkele deelstaten van Australië. In andere landen is er daarentegen een aparte afdeling of organisatie belast met de advisering over en/of uitvoering van waarschuwingen en andere vormen van *diversion*, zoals de *Youth Offending Teams* in Engeland en Wales en *Juvenile Liaison Officers* in Schotland en Ierland. Hierna zal kort per land beschreven worden welke partijen betrokken zijn bij het beslis- en uitvoeringsproces van de reprimande.

In Duitsland, Frankrijk en Zwitserland is de bevoegdheid om te beslissen tot *diversion* en de reprimande uitdrukkelijk voorbehouden aan het OM de jeugdrechter. De verantwoording die de politie aan het OM af moet leggen kan in Duitsland, vergeleken met Nederland en andere Europese landen, als strikter beschouwd worden. De politie kan onder geen enkele voorwaarde autonoom besluiten tot *diversion* (Dünkel & Heinz, 2017). De onderliggende reden hiervoor werd hiervoor al genoemd en is van historische aard; namelijk het voorkomen van machtsmisbruik door de politie zoals gebeurd is onder het Naziregime. Zodoende is het politieapparaat strikt gebonden aan het legaliteitsbeginsel en behoren politieambtenaren alle

⁷⁶ Uit Beijerse 2021, p. 215.

strafbare feiten door te verwijzen naar het OM (Dünkel, 2009; 2017). Het OM en de jeugdrechtbank zijn zodoende de aangewezen instanties om te besluiten tot een vorm van *diversion* (Dünkel & Heinz, 2017). De wettelijke mogelijkheden voor *diversion* zijn in 1990 in het Duitse *Jugendgerichtsgesetz (JGG)* uitgebreid. Vier niveaus van *diversion* worden onderscheiden. De eerste drie worden door de OvJ toegepast en indien deze besluit de minderjarige toch te dagvaarden, kan de jeugdrechter het vierde niveau toepassen (Dünkel, 2009):

1. *Diversion* zonder enige interventie: in het geval van een licht vergrijp wordt hier de voorkeur aan gegeven. De zaak wordt dan geseponereerd zonder dat een straf of maatregel wordt opgelegd;
2. *Diversion* met maatregelen door andere partijen: hierbij kunnen maatregelen met bijvoorbeeld ouders of school afgestemd worden, eventueel in combinatie met een bemiddelingsgesprek met en/of schadevergoeding aan het slachtoffer;
3. *Diversion* met interventie: in deze gevallen legt de OvJ de zaak voor aan de jeugdrechtbank met het verzoek om de jonge dader bepaalde lichte sanctie(s) op te leggen. Deze sancties kunnen het volgende inhouden: het aanbieden van excuses aan het slachtoffer, een waarschuwing, bemiddeling, deelname aan een verkeerscursus, schadevergoeding betalen, een geldboete of een taakstraf. Wanneer de jongere aan deze verplichtingen heeft voldaan, doet de OvJ de zaak in samenspraak met de rechter af.
4. Op dit niveau is de jongere gedagvaard om voor de jeugdrechter te verschijnen. De jeugdrechter kan vervolgens de *diversion* van de voorgaande niveaus 1 tot en met 3 toepassen. In de praktijk komt het veel voor dat een jongere die voor de rechter verschijnt al een of enkele *diversion* maatregel(en) heeft ondergaan. Het staat de rechter dan vrij om de zaak te seponeren.

Een ander, dichtbijgelegen land met mogelijkheden tot het geven van een reprimande is Frankrijk. In 1999 werd de daar de "*penal composition*" landelijk geïmplementeerd, wat inhield dat de OvJ bij lichte vergrijpen mag beslissen om af te zien van vervolging door een alternatieve sanctie aan de verdachte voor te leggen (Mouhanna & Vesentini, 2016; Roché, 2007). Deze beslissing van de OvJ wordt eerst aan de rechter voorgelegd, die het echter slechts kan goed- of afkeuren. Een dergelijk alternatief houdt vaak het krijgen van een formele waarschuwing en/of het betalen van een schadevergoeding in. Wetswijzigingen van begin jaren '00 zorgden voor een uitbreiding van de mogelijkheden voor het OM om jongeren buiten het strafrecht te houden, waaronder de "*rappel à la loi*" (Bailleau, 2010). De OvJ kan de uitvoering van dit gesprek toewijzen aan de politie, die zelf geen discretionaire bevoegdheid heeft om te besluiten tot een *rappel à la loi* (Wyvekens, 2006). De ouders van de minderjarige verdachte worden voor dit gesprek uitgenodigd. Vervolgens schrijft de OvJ de waarschuwing uit. Volgens criticus Bailleau (2010) zou er bij de waarschuwing niet of nauwelijks gekeken worden naar het sociale netwerk, de familiesituatie of het mentaal welzijn van de jongeren, die evengoed gerelateerd kunnen zijn aan het delinquente gedrag. Tot slot kan de jeugdrechter in Frankrijk een jongere waarschuwen zonder strafoplegging (Herzog-Evans, 2012).

Een volgend Europees land dat interessant is in dit kader, is Zwitserland. Hier is de reprimande aan minderjarigen een op zichzelf staande interventie in het jeugdstrafrecht (Pruin et al., 2017). De reprimande is neergelegd in art. 22 van de '*Federal Juvenile Criminal Code*' (JCC),

die vanaf 2007 in werking is getreden. De OvJ en de rechtbank hebben deze bevoegdheid toegekend gekregen en kunnen daarmee kiezen om te waarschuwen zonder strafoplegging (Pruin et al., 2017).

In België kan de politie volgens Dumortier et al. (2017) formeel gezien niet autonoom beslissen hoe zij op strafbare feiten, gepleegd door jonge daders, reageert. Echter, deze onderzoekers beschrijven dat de Belgische politie in de praktijk redelijk vaak onofficiële waarschuwingen geeft aan jeugdige daders. Mogelijk geldt dit ook voor de andere landen, maar is dit niet beschreven in de bestudeerde literatuur. Daarnaast is het volgens Van Dijk et al. (2006) gebruikelijk dat de politie een bemiddelingsgesprek initieert, alvorens zij de zaak doorverwijst naar het OM. Door de hervorming van de Wet Betreffende de Jeugdbescherming in 2006 zijn er bevoegdheden toegekend aan Officieren van Justitie voor verschillende *diversion*-interventies (Dumortier et al., 2017). Het waarschuwen van jeugdige daders en hun ouders werd onder andere als interventie geïntroduceerd. Een OvJ kan ervoor kiezen om geen vervolging in te stellen, de jongere naar jeugdzorg te sturen, de jongere een bemiddelingsgesprek te laten voeren met het slachtoffer of hem/haar een (schriftelijke of mondelinge) waarschuwing te geven (Put et al., 2012). De schriftelijke waarschuwing wordt in het Franse gedeelte van het land ook wel "*rappel à la loi*" – een herinnering aan de wet – genoemd (Cartuyvels et al., 2010). Bij dit waarschuwingsgesprek kunnen ouders betrokken worden. Tot slot kan de jeugdrechter in België eveneens de jongere waarschuwen zonder strafoplegging (Put et al., 2012).

Zoals hiervoor beschreven ligt de verantwoordelijkheid en bevoegdheid om een jongere buiten het strafrecht te houden in Duitsland, Frankrijk, Zwitserland en België voornamelijk bij de OvJ of de jeugdrechter. Dit betekent dat de jongere zich al verder in het strafproces bevindt. Voor Engeland, Wales, Schotland, Canada en de Verenigde Staten geldt dat het beslissen tot een reprimande een gedeelde verantwoordelijkheid is van de politie en het OM.

Vergelijkbaar met Nederland heeft de politie in Engeland en Wales de bevoegdheid om een minderjarige verdachte te waarschuwen. Deze bevoegdheid is door de jaren heen aan veel verandering onderhevig geweest. Voor 1998 had de politie een vrij grote discretionaire bevoegdheid om informele of formele waarschuwingen te geven aan zowel minderjarige als volwassen daders (Bateman, 2017). Door de implementatie van "*The Crime and Disorder Act*" in 1998 trad een nieuw systeem van reprimandes aan minderjarigen in werking. Vanaf toen gold dat een minderjarige twee waarschuwingen mocht krijgen, maar daarna moest hij/zij voor het derde delict vervolgd worden (Bateman, 2002; Holdaway, 2003). Dit nieuwe systeem werd geleidelijk ingevoerd door middel van een aantal regionale pilots in 1999. In vele regio's paste de politie de praktijk hierop aan om op deze nieuwe wetgeving te anticiperen. Vanaf 2000 trad dit systeem – ook wel "*the final warning scheme*" genoemd – landelijk in werking. Echter, in 2012 werd "*The Legal Aid and Sentencing of Offenders Act*" ingevoerd, waardoor de politie sindsdien vier opties van *diversion* heeft. Deze zijn: geen actie ondernemen, *community resolution* (een bemiddeling tussen dader en slachtoffer), een waarschuwing geven en een waarschuwing met voorwaarde(n) geven (Bateman, 2020; Hart, 2014). De laatste twee genoemde opties - de waarschuwingen – zijn in de praktijk hetzelfde als die van voor 1998, maar sinds 2012 zijn ze wettelijk vastgelegd (Hart, 2012). Wanneer de politie besluit om een waarschuwing te geven, al dan niet met bepaalde voorwaarden, licht zij Het *Youth Offending Team* (YOT) in (Hart, 2014). Deze YOT's zijn speciaal in het leven geroepen voor jeugdigen die criminaliteit plegen. Het team kan jeugdige daders, ouders, maar in dit geval ook de politie

adviseren over eventuele achterliggende problematiek of passende voorwaarden die aan de waarschuwing verbonden kunnen worden. Mochten er voorwaarden aan de waarschuwing worden verbonden, dan controleert het YOT of de jongere daaraan voldoet. Wanneer dat niet het geval blijkt te zijn, kan de jongere alsnog vervolgd worden. Het OM wordt bij het beslissingsproces betrokken wanneer er waarschuwingen gegeven worden bij ernstigere strafbare feiten (Hart, 2014). Het OM zou kunnen besluiten om, ook als vervolging al is ingezet, de zaak te schorsen om vervolgens alsnog een waarschuwing met/zonder voorwaarden te geven.

Ook in Schotland kan de politie tot verschillende *diversion*-mogelijkheden besluiten voor minderjarige verdachten, waaronder een vorm van waarschuwing. In dit land wordt er met de *Whole System Approach* (WSA) gewerkt. Murray et al. (2015) hebben deze benadering in een stroomschema samengevat (zie p. 28 van hun artikel). Wanneer een minderjarige door de politie is aangehouden wordt de zaak doorverwezen naar een *Juvenile Liaison Officer* (JLO) *risk assessment team*; een team van politieambtenaren gespecialiseerd in jeugd. Dit team bekijkt de mogelijke achtergrondproblematiek van de minderjarige, mede op basis van informatie verkregen van ketenpartners (ook wel *pre-referral screening proces* (PRS) genoemd). Daarbij wordt nagegaan in hoeverre de zaak geschikt is voor *diversion*, de zaak doorverwezen moet worden naar de *Scottish Children's Reporters Administration* (SCRA) – vergelijkbaar met de Nederlandse RvdK – óf de zaak naar zowel SCRA als de OvJ doorverwezen moet worden. Als er in deze fase wordt gekozen voor een *diversion*-interventie, houdt dit vaak in dat de behandelende politieambtenaar een formele waarschuwing aan de minderjarige verdachte geeft (Children and Young People's Centre for Justice, 2021). Het uitgangspunt is hierbij dat een minderjarige in principe niet wordt doorverwezen naar de *Children's Reporter*, tenzij er naar verwachting verplichte zorg-gerelateerde maatregelen nodig zullen zijn (Murray et al., 2015). Als volgens het JLO-team een *diversion*-interventie niet op zijn plek is, wordt de laatste optie aan de behandelende politieambtenaar voorgelegd. Later in het strafproces, wanneer ervoor gekozen is om de zaak door te verwijzen naar het OM, kan de OvJ zelf tevens besluiten om de minderjarige alsnog buiten het strafrecht te houden (The Scottish Government, 2011). Eén van de mogelijkheden is om zelf een waarschuwing te geven.

In Canada heeft de implementatie van de *Youth Criminal Justice Act* (YCJA) in 2003 ervoor gezorgd dat de (discretionaire) bevoegdheden van de politie, het OM en de rechter aanzienlijk geherstructureerd werden (Bala & Carrington, 2017). Daarom werden er nieuwe mogelijkheden voor politieambtenaren en Officieren van Justitie gecreëerd om plegers van lichte feiten met buitengerechtelijke maatregelen af te doen. De wet vereist zelfs van politieambtenaren dat zij eerst nagaan of een buitengerechtelijke afdoening geschikt is, alvorens zij overgaan tot verdere strafrechtelijke procedures (Bala & Roberts, 2006). Politieambtenaren en Officieren van Justitie kunnen aan minderjarige daders buitengerechtelijke straffen en/of maatregelen opleggen. Buitengerechtelijke straffen houden vaak het volgen van een *community-based* programma en/of het betalen van een schadevergoeding aan het slachtoffer in. Buitengerechtelijke maatregelen houden echter ook vaak het geven van een waarschuwing in en/of het doorverwijzen van de jongere naar lokale instanties in (Bala & Carrington, 2017). Daarnaast kunnen er ook *conferences* plaatsvinden; herstelgesprekken in het bijzijn van slachtoffer en/of familie van de verdachte (Hutchinson & Smandych, 2005). Wanneer politieambtenaren of Officieren van Justitie in Canada besluiten om een buitengerechtelijke afdoening, waaronder een waarschuwing, aan de minderjarige op

te leggen, dan kunnen speciale jeugdrechtscommissies ingeschakeld worden om deze maatregelen uit te voeren. Ook kunnen deze commissies de politie en het OM adviseren over de keuze voor en het uitvoeren van bepaalde maatregelen. Ook de jeugdrechter kan een reprimande geven (Bala & Carrington, 2017). Een dergelijke verbale waarschuwing wordt door de rechter gegeven wanneer hij of zij van oordeel is dat de jongere (eerder in het proces) een buitengerechterlijke afdoening had moeten krijgen (Bala & Roberts, 2006).

Vandaag de dag verschillen de keuzes aan en invulling van *diversion*-programma's in de Verenigde Staten erg per staat en per stad (Farrell et al., 2018). Over het algemeen kunnen politieambtenaren een waarschuwing geven aan minderjarige verdachten (Farrell et al. 2018) of hen aan de ouders overdragen (Taylor, 2017). Op bepaalde plekken in dit land bestaan er waarschuwingsprogramma's (*Caution and Warning Programs*) waarbij jongeren een informele of formele waarschuwing van de politie ontvangen (Farrell et al., 2018; Wilson & Hoge, 2013). Jongeren kunnen naar dergelijke programma's worden doorverwezen wanneer ze in aanraking zijn gekomen met de politie, in de fase voorafgaand aan vervolging (ook wel *pre-charge referral* genoemd) (Wilson & Hoge, 2013). Bij het geven van een waarschuwing, in het kader van '*caution and warning programs*', zijn de jongere, de ouders en een politieambtenaar betrokken. In dit gesprek geeft de politieambtenaar aan welke gevolgen het zou hebben als de jongere nogmaals een delict zou plegen (Wilson et al., 2018). Ook de OvJ en de jeugdrechter kunnen in de Verenigde Staten later in het strafproces, in de fase na vervolging (*post-charge referral*), besluiten om de jonge verdachte een *diversion*-programma aan te bieden (Wilson & Hoge, 2013; Wright & Levine, 2021).

Voorts is voor Ierland en Australië uit de literatuur gebleken dat vooral de politie verantwoordelijk is voor het geven van waarschuwingen aan jonge verdachten. Dit betekent dat de jonge verdachte zich in de fase voorafgaand aan vervolging bevindt.

Vergelijkbaar met Schotland bestaat er ook in Ierland een landelijk *diversion*-programma voor jeugd die in aanraking komt met de politie, namelijk het *Garda Juvenile Diversion Programme* (GJDP) (Garda Youth Diversion Bureau, 2019). Sinds 2001 is het GJDP in de wet vastgelegd en valt het programma organisatorisch gezien onder de politie. De directeur van het lokale *Garda Juvenile Diversion Program* beslist of de jeugdige wordt toegelaten en zo ja, welk plan van aanpak aan de jongere wordt voorgelegd. Bij beslissen welke interventie passend is, kan de visie van het slachtoffer meegenomen worden. Het geven van een waarschuwing behoort tot één van de *diversion*-mogelijkheden, waaraan allerlei voorwaarden en benodigde activiteiten voor de jongere aan verbonden kunnen worden. Politieambtenaren die speciaal op de jeugd als doelgroep zijn aangewezen, de *Juvenile Liaison Officers* (JLO), voeren de waarschuwing uit en houden toezicht op de eventuele voorwaarden waaraan de jongere moet voldoen.

Daarnaast heeft elke deelstaat in Australië zijn eigen wetgeving, beleid en praktijken, maar het jeugdstrafrecht en de justitiële interventies zijn wel vergelijkbaar (Green et al., 2016). Mogelijkheden om jongeren buiten het strafrecht te houden bestaan in alle deelstaten van Australië. Volgens het meest recente rapport van de Australian Government Productivity Commission (2021) zijn er verschillende *diversion*-interventies in het land geïmplementeerd, namelijk:

- *Community conference*;

De reprimande in een breder juridisch en criminologisch perspectief

- *Diversionary conference*;
- Formele waarschuwing door de politie;
- *Family conference*;
- Andere programma's, zoals het volgen van een behandeling voor drugsmisbruik.

De derde optie, het geven van een formele waarschuwing aan een jeugdige verdachte, is in geheel Australië voor de politie mogelijk (Australian Government Productivity Commission, 2021). In de deelstaten Queensland (Dennison et al., 2006), Zuid-Australië (Snowball, 2008), Nieuw-Zuid-Wales en Victoria (Green et al., 2016; Jordan & Farrell, 2013) kunnen ook informele waarschuwingen gegeven worden. Daarnaast kan er in Victoria een *drug diversion caution* gegeven worden voor het gebruik of in het bezit zijn van een kleine hoeveelheid van illegale drugs, op cannabis na (Green et al., 2016; Jordan & Farrell, 2013). In deze deelstaat (Jordan & Farrell, 2013; Shirley, 2017) en in West-Australië (Fernandez et al., 2009) worden de ouders betrokken wanneer hun kind een formele waarschuwing krijgt. In West-Australië zijn er *Juvenile Justice Teams* (JJT's) in het leven geroepen om de buitengerechtelijke afdoeningen uit te voeren (Fernandez et al., 2009). In bepaalde gevallen kan het JJT beslissen dat in de plaats van de ouders aanwezig mag zijn of dat de jongere als onafhankelijk gezien kan worden. Voorts worden *warning* en *caution* in Nieuw-Zuid-Wales als twee verschillende interventies gezien (Martin et al., 2012). Een *warning* houdt een reprimande in die ter plekke door de politieambtenaar wordt gegeven (Green et al., 2016; Martin et al., 2012). De politieambtenaar kan de ouder(s) van de jongere een brief sturen of op een andere manier contacteren om hen in te lichten. Een *caution* is een formele waarschuwing die wordt gevoerd door de *Youth Liaison Officer* (YLO) (Green et al., 2016; Martin et al., 2012). Concreet voeren deze *officers* het waarschuwingsgesprek op het politiebureau, waarbij de jonge verdachte en een ouder/voogd aanwezig zijn (Green et al., 2016; Martin et al., 2012). In het Noordelijk Territorium wordt het onderscheid gemaakt tussen een verbale of een schriftelijke waarschuwing (Cunningham, 2007; Waite, 2003). De politieambtenaar reikt de geschreven waarschuwing aan de jongere uit in bijzijn van de ouder(s). Op die manier worden ouders bij de waarschuwing betrokken. Politieambtenaren in deze deelstaat kunnen bij de *Juvenile Diversion Units* (JDU) terecht voor advies en ondersteuning bij het uitvoeren van *diversion*-interventies. Deze twee politie JDU's coördineren de buitengerechtelijke afdoeningen voor jongeren op deelstaatsniveau (Waite, 2003). Tot slot kan de jeugdrechter in de Australische deelstaat Queensland de jongere waarschuwen zonder strafoplegging (Hutchinson & Smandych, 2005).

6.3.3 De leeftijdscategorie en het criterium 'first offender'

Landen verschillen ook in de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een waarschuwing of reprimande. Wat betreft de leeftijd, geldt voor de meeste landen dat de waarschuwing gegeven kan worden aan jongeren van de 12 tot en met 17 jaar. De jeugdrechter in België kan de reprimande zelfs aan kinderen onder de 12 jaar geven (Cartuyvels et al., 2010).

Landen verschillen ook in de mate waarin een justitieel verleden de reprimande of vergelijkbare interventies in de weg staat. In sommige landen is dat sterk het geval. Volgens Pruin et al. (2017) wordt er niet door de Zwitserse wetgeving voorgeschreven of een justitieel verleden in de weg staat aan de reprimande, maar wordt deze in de regel slechts overwogen bij *first offenders*. Ook in Frankrijk legt de jeugdrechter voornamelijk een reprimande op bij

jonge verdachten die voor het eerst een delict hebben gepleegd van lichte aard (Herzog-Evans, 2012). Daarbij wordt de jongere gewaarschuwd dat er geen tweede kans zal komen. Mocht de jongere toch recidiveren, dan worden er sancties opgelegd. In de Verenigde Staten zijn *diversion*-programma's ook hoofdzakelijk gericht op *first offenders* (Patrick et al., 2004; Patrick & Marsh, 2005). In deze landen wordt dus wat betreft het justitieel verleden dezelfde voorwaarde gehanteerd als in de huidige werkwijze van de Pilot Reprimande in Nederland.

Echter, in de meeste landen worden minderjarigen die recidiveren niet per definitie uitgesloten van een waarschuwing of andere *diversion*-interventies. Dit geldt bijvoorbeeld in Engeland en Wales (Hart, 2014) en Ierland (Seymour, 2017), waar politie-waarschuwingen bij herhaald ouderschap gegeven kunnen worden. Wel wordt het justitieel verleden van de jongere door de politie in de overweging meegenomen. Ook in Schotland hoeft de minderjarige geen *first offender* te zijn maar wordt de frequentie van het plegen van eerdere feiten door de OvJ meegewogen in de beslissing om de jongere wel of niet buiten het strafrecht te houden (Children and Young People's Centre for Justice, 2021). In Canada wordt het opleggen van buitengerechtelijke afdoeningen ook niet beperkt tot *first offenders* (Bala & Roberts, 2006). De wetgever beoogt hiermee te voorkomen dat de opsporingsautoriteiten gedwongen worden om bij herhaald ouderschap over te gaan tot vervolging. Er kunnen zich gevallen voordoen waarbij dat minder passend lijkt.

In de meeste Australische deelstaten worden politiewaarschuwingen ook niet beperkt tot *first offenders*. Wel staat in de *Young Offenders Act* van West-Australië dat politiewaarschuwingen met name bedoeld zijn voor *first offenders* die een licht feit hebben gepleegd (Fernandez et al., 2009). Echter, er wordt niet gespecificeerd bij hoeveel gepleegde strafbare feiten een waarschuwing niet meer geschikt is. In de deelstaten Zuid-Australië, West-Australië en Nieuw-Zuid-Wales wordt er nadruk gelegd op de volgende factoren bij de besluitvorming: het type delict, het aantal vorige justitiecontacten, welke vorige straffen iemand heeft gekregen en of de verdachte het delict bekent (Snowball, 2008). Tevens zou er in Nieuw-Zuid-Wales en Victoria ook gekeken worden naar de mate van geweld, de aangerichte schade en eventuele andere omstandigheden die volgens de politieambtenaar relevant zijn (Green et al., 2016; Snowball, 2008). In Nieuw-Zuid-Wales kunnen niet meer dan drie *cautions* aan dezelfde persoon gegeven worden (Green et al., 2016). In Victoria is daar geen limiet aan verbonden, maar wordt het overgelaten aan de discretionaire bevoegdheid van de politie. De Victoriaanse *drug diversion cautions* kunnen daarentegen maar twee keer aan dezelfde persoon gegeven worden.

6.3.4 De feiten waarvoor de reprimande mag worden toegepast

Het wordt uit de literatuur niet voor alle landen duidelijk in hoeverre waarschuwingen bij bepaalde type strafbare feiten gegeven kunnen worden. Er is ook nauwelijks geschreven over bij welke type strafbare feiten de jongere wel of niet in aanmerking komt voor een reprimande, op Engeland en Wales na. Daar wordt de ernst van het gepleegde feit ingeschat aan de hand van de *ACPO Youth Gravity Factor Matrix* (Hart, 2014; Youth Justice Legal Centre, 2013). Daarbij wordt ook gekeken naar de omstandigheden van het geval. In deze matrix staan verschillende typen strafbare feiten en verschillende omstandigheden genoemd met bijbehorende scores om aan te geven hoe ernstig ze zijn (Youth Justice Legal Centre, 2013). De politieambtenaar kan hiervan aflezen, door de scores op te tellen (van het type delict en

omstandigheden), welke interventie vervolgens passend is. Tot een totaalscore van 3 zou het passend zijn om een waarschuwing met of zonder voorwaarden op te leggen.

Bij veel andere landen komt naar voren dat het moet gaan om een “licht strafbaar feit”, zoals in Zwitserland, Ierland, Schotland en Australië. Volgens Pruin et al. (2017) kan uit de Zwitserse wettelijke definitie van de reprimande afgeleid worden dat deze ongeacht de ernst van het feit gegeven kan worden. Echter, in de praktijk wordt de reprimande alleen gegeven aan jongeren die een licht strafbaar feit hebben gepleegd. Het uitgangspunt voor de OvJ in Schotland is dat hoe ernstiger het strafbaar feit, hoe meer het in het publieke belang is om toch te vervolgen (The Scottish Government, 2011). De OvJ weegt daar op basis van een aantal factoren af of *diversion* in een bepaald geval op zijn plek is, waaronder de ernst van het gepleegde feit.

In Australië kunnen jeugdigen geen buitengerechtelijke afdoening krijgen wanneer ze verdacht worden van een ernstig delict of ander delict dat wegens specifieke wetgeving is uitgesloten van *diversion* (Australian Government Productivity Commission, 2021). Echter, politieambtenaren in Queensland zouden de discretionaire bevoegdheid hebben om ook bij een ernstiger delict een waarschuwing te geven (Dennison et al., 2006). In het Noordelijk Territorium zijn strafbare feiten opgedeeld in de categorieën *licht*, *ernstig* en *uitgesloten* om in te schatten of en welke *diversion*-interventie op zijn plek is (Waite, 2003). De precieze indeling is tijdens dit literatuuronderzoek niet gevonden, maar strafbare feiten zoals moord, doodslag en zware mishandeling vallen volgens Waite (2003) in de categorie “uitgesloten”.

Zoals eerder benoemd, bestaan er in Canada enerzijds de buitengerechtelijke maatregelen en anderzijds de buitengerechtelijke straffen. De maatregelen zijn met name bedoeld voor jongeren die een niet-gewelddadig feit hebben gepleegd en nooit eerder veroordeeld zijn. Buitengerechtelijke straffen worden in de regel opgelegd aan jongeren die een strafbaar feit hebben gepleegd dat te ernstig is om enkel met een waarschuwing af te doen, maar niet dermate ernstig is dat een gerechtelijke procedure nodig is, zoals eenvoudige mishandelingen op school (Bala & Roberts, 2006). Ook in de Verenigde Staten geldt het uitgangspunt dat *diversion*-programma's zijn bedoeld voor *first offenders* die een niet-gewelddadig delict hebben gepleegd (Patrick et al., 2004; Patrick & Marsh, 2005).

Enkele landen hebben als expliciete eis dat een jeugdige verdachte moet toegeven het strafbare feit te hebben gepleegd, zoals in Engeland en Wales (Hart, 2014) en de Australische deelstaten Zuid-Australië (Snowball, 2008) en bij *cautions* in Nieuw-Zuid-Wales (Green et al., 2016). Volgens Hart (2014) hebben alle jongeren in Engeland en Wales, die voor een waarschuwing in aanmerking komen, recht op gratis juridisch advies en op de aanwezigheid van een gezaghebbende volwassene (vaak ouders). Echter, de wens om het incident zo snel en makkelijk mogelijk af te doen kan ertoe leiden dat jongeren toegeven bepaalde feiten gepleegd te hebben zonder dat zij dit daadwerkelijk gedaan hebben. Daarom zouden uitvoerders en de gezaghebbende volwassenen hier extra alert op moeten zijn (Hart, 2014).

In andere landen wordt dit iets genuanceerder verwoord als *de verantwoordelijkheid voor de daad nemen*. Voorbeelden daarvan zijn Ierland en Canada waar de jongere tevens akkoord dient te gaan met de waarschuwing (Hutchinson & Smandych, 2005; Seymour, 2017). Ook in Zwitserland wordt er in beginsel van uit gegaan dat de jongere verantwoording moet nemen voor het gepleegde feit (Pruin et al., 2017). In andere Australische deelstaten, zoals het

Noordelijk Territorium en West-Australië, geldt ook dat de minderjarige verdachte niet verplicht is het strafbare feit te bekennen om in aanmerking te komen voor *diversion*, maar wel enige mate van verantwoordelijkheid hiervoor moet kunnen nemen (Snowball, 2008; Waite, 2003). In de deelstaten het Noordelijk Territorium (Waite, 2003), Nieuw-Zuid-Wales (Green et al., 2016) en West-Australië (Snowball, 2008) is vereist dat de jongere en/of de ouders instemmen met de waarschuwing. Indien zij weigeren wordt er doorgaans overgegaan tot vervolging. In de *diversion*-programma's in de Verenigde Staten wordt benadrukt dat de jongeren verantwoordelijk worden gehouden voor hun strafbare handelingen (Farrell et al., 2018). Ook wanneer de OvJ of de jeugdrechter in de Verenigde Staten een *diversion*-programma aanbiedt aan de verdachte moet hij of zij de verantwoordelijkheid nemen voor de gepleegde daad en instemmen met deelname aan het voorgestelde programma (Wilson & Hoge, 2013). Indien de jongere het *diversion*-programma succesvol afrondt, zal er geen verdere vervolging meer plaatsvinden.

6.3.5 Verderstreckende gedragsbeïnvloedende voorwaarden

Tot slot heeft de politie in bepaalde landen mogelijkheden tot het verbinden van aanvullende voorwaarden aan een waarschuwing of reprimande. Zo kunnen politieambtenaren in België van jongeren verlangen om aan een educatieve training mee te doen, zoals verkeerscursussen of het vergoeden van de aangerichte schade van geringe omvang (Van Dijk et al., 2006). Politieambtenaren in Engeland en Wales kunnen eveneens aanvullende voorwaarden verbinden aan de waarschuwing, zoals het betalen van een schadevergoeding of het volgen van een behandeling van middelenmisbruik (Bateman, 2017). Ook in de Verenigde Staten bestaan er mogelijkheden voor de politie om naast de waarschuwing de jongere door te verwijzen naar maatschappelijke dienstverlening of een bemiddelingsgesprek met de verdachte, het slachtoffer en eventuele andere betrokkenen te voeren (Wilcox et al., 2004; Wilson et al., 2018). Wanneer de minderjarige niet aan de voorwaarden voldoet, kan deze alsnog vervolgd worden. Het gaat dan eigenlijk om een voorwaardelijk politiesept, wat in Nederland de basis was voor het ontstaan van de Halt-afdoening.

Verder kunnen de OvJ of de rechter in diverse landen voorwaarden verbinden aan een waarschuwing, zoals dat in Nederland ook kan bij de OM-afdoening of bij het opleggen van een voorwaardelijke sanctie door de rechter. In Zwitserland kan de OvJ voorwaarden met een proeftijd aan de waarschuwing verbinden (Pruin et al., 2017). Indien de jongere niet aan deze voorwaarden voldoet (of een nieuw delict pleegt), kan er alsnog vervolging plaatsvinden of een straf opgelegd worden voor het oorspronkelijk gepleegde delict. Ook wanneer een OvJ in Schotland besluit om over te gaan tot *diversion*, bepaalt hij aan welke voorwaarde(n) de jongere moet voldoen. Eventuele additionele voorwaarden naast een waarschuwing zijn de jongere een geldboete of schadevergoeding laten betalen of een programma laten volgen of een interventie laten ondergaan, die afgestemd is op de criminogene behoeften – de onderliggende factoren die samenhangen met het deviante gedrag. Voorbeelden van dergelijke mogelijkheden zijn: verwijzing naar een sociaal wijkteam (*'social work diversion'*), bemiddeling met het slachtoffer (*'restorative justice programmes'*), volgen van een cursus voor rijden in gemotoriseerd voertuig (*'motoring offence diversion'*) en verwijzing naar een psychiater of psycholoog (*'psychiatric diversion'*). Wanneer de OvJ oordeelt dat de jongere niet voldoende aan de voorwaarde(n) heeft voldaan, kan vervolging alsnog plaatsvinden.

Wanneer een jongere een waarschuwing in Ierland krijgt, kan hij/zij tot twaalf maanden onder toezicht worden gehouden met bepaalde voorwaarden (Seymour, 2017). Met deze voorwaarden moet de jongere en zijn/haar ouders akkoord gaan. Een voorbeeld van een voorwaarde is een bemiddelend gesprek met het slachtoffer. In zo'n gesprek komt het gepleegde feit aan bod, betuigt de jongere spijt aan het slachtoffer en/of vergoedt de jongere de aangerichte schade. Daarnaast zou er eveneens een '*family conference*' voorgesteld kunnen worden: een waarschuwingsgesprek waarbij ouders uitgenodigd worden. Kilkelly (2014) heeft geconstateerd dat het slachtoffer in de praktijk vaak wordt uitgenodigd om bij de *family conference* aan te sluiten en dat er dus bemiddeling tussen dader en slachtoffer plaatsvindt in aanwezigheid van ouders. Volgens de auteur verschuift het doel van de *family conference* steeds meer richting het bemiddelen tussen dader en slachtoffer in plaats van het betrekken van de ouders. Ook in Australië, waar dit fenomeen is ontwikkeld, kan er van jongeren verlangd worden dat zij meedoen aan een '*family conference*'. Dit is een door een derde partij geleid verzoeningsgesprek, met slachtoffers en meestal ouders, en soms ook met andere familieleden. Als er alleen ouders aanwezig zijn, dan lijkt het op de opzet van de reprimande met aanwezige ouders zoals die nu in Nederland wordt uitgevoerd. Echter, meestal gaat het nog wat verder, en wordt nagegaan wat nodig is voor 'herstel' na de strafbare daad.

In een aantal landen wordt ook gekeken naar achterliggende problematiek en kunnen waarschuwingen gepaard gaan met *het aanbieden van hulpverlening of zorg en/of het doorverwijzen naar interventieprogramma's*. In Engeland en Wales hebben de *Youth Offending Teams* een adviserende rol naar de politie en kunnen zij ook informatie geven over de achtergrondproblematiek van de dader. Het uitgangspunt voor de Schotse politie is dat een minderjarige in principe niet wordt doorverwezen naar de *Children's Reporter*, tenzij er naar verwachting verplichte zorg-gerelateerde maatregelen nodig zullen zijn (Murray et al., 2015). Deze partner beoordeelt vervolgens of verdere interventie nodig is. De Schotse OvJ moet wel altijd contact opnemen met zorgverlenende instanties, mede omdat eventuele signalen voor gezondheids- of ontwikkelingsproblemen en/of kwetsbaarheid van de jongere meegewogen dient te worden bij het bepalen van de *diversion*-interventie (Children and Young People's Centre for Justice, 2021).

6.3.6 Het registreren van de reprimande en de mogelijke gevolgen daarvan

Landen verschillen in of zij waarschuwingen *wel of niet formeel registreren*. Voor België (Van Dijk et al., 2006), Ierland (Seymour, 2017) en Australië (Jordan & Farrell, 2013) is uit de bestudeerde literatuur gebleken dat de politie informele waarschuwingen geeft en zodoende deze niet formeel registreert. In enkele andere landen worden waarschuwingen wel geregistreerd, maar resulteren deze registraties niet in een aantekening op het strafblad. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de buitengerechtelijke maatregelen, waaronder de waarschuwing valt, in Canada (Bala & Carrington, 2017; Hutchinson & Smandych, 2005). Als de jongere twee jaar na het opleggen van een buitengerechtelijke straf voor een ander feit wordt veroordeeld, kan de rechter deze eerdere afdoening meenemen bij het bepalen van de strafmaat. Ook in de Verenigde Staten is het over het algemeen een belangrijke doelstelling om negatieve stigmatiserende effecten van een strafblad te vermijden en daarom wordt er geen aantekening op het strafblad gemaakt (Farrell et al., 2018; Taylor, 2017). Volgens Taylor (2017) zijn er daarom in veel staten uitgebreide waarborgen met betrekking tot minderjarige verdachten, die voorkomen dat de registraties van hun justitieel verleden openbaar worden

gemaakt. Bijvoorbeeld in de staten Washington, Colorado, Georgia, Pennsylvania, Missouri en Nebraska wordt informatie met betrekking tot deelname aan een *diversion*-programma, na het volbrengen ervan, vernietigd (Shah et al., 2014). In Minnesota wordt dergelijke informatie daarentegen wel bewaard; totdat de jongere 21 jaar wordt.

In andere landen resulteert een formele registratie van de waarschuwing ook daadwerkelijk in een aantekening op het strafblad, zoals in Engeland en Wales (Ministry of Justice, 2013; Wilson et al., 2018), waar ze ook kunnen worden meegewogen bij eventuele toekomstige strafzaken maar ook bij het aanvragen van een VOG (Hart, 2014). Formele waarschuwingen (*cautions*) worden formeel geregistreerd in Australië (Dennison et al., 2006; Green et al., 2016). Ook voor jongeren in Australië geldt dat zij een aantekening van de *caution* op hun strafblad krijgen (Wilson et al., 2018). Daarom plaatsen Wilson et al. (2018) de kanttekening of er dan daadwerkelijk gesproken kan worden van *diversion*.

Wanneer er in Ierland gekozen wordt voor een formele waarschuwing (waarbij de jongere een jaar onder toezicht staat) wordt deze formeel geregistreerd (Kilkelly, 2011). Uit de literatuur wordt niet duidelijk of dit resulteert in een aantekening op het strafblad. Wel plaatst Kilkelly (2011) de kanttekening dat er een mogelijkheid in de wet is opgenomen dat de deelname van de jeugdige aan het programma gebruikt mag worden bij eventuele latere vervolgingen voor andere strafbare feiten. Dan gaat het om informatie over het delict waarvoor de jongere aan het programma heeft meegedaan, de geaccepteerde verantwoordelijkheid daarvoor en het gedrag tijdens het programma.

In landen waar de politie geen bevoegdheid heeft, is er per definitie sprake van een formele registratie van de reprimande, aangezien jeugdige daders dan al verder zijn voortgegaan in het strafrechtelijke systeem. Dit is het geval in Duitsland (Dünkel, 2009), Frankrijk (Mouhanna & Vesentini, 2016) en Zwitserland (Pruin et al., 2017).

6.3.7 De Nederlandse nieuwe werkwijze reprimande in internationale context

Uit de bestudeerde literatuur blijkt dat landen sterk van elkaar verschillen wat betreft de toepassing van reprimandes/waarschuwingen en *diversion*-maatregelen in het algemeen voor jeugdige daders, maar hierin ook op meerdere vlakken met elkaar overeenkomen. In bijlage IX worden de mogelijkheden van de diverse landen in een overzichtstabel samengevat.

Doelstellingen van de reprimande

De doelstellingen die zijn gesteld in de nieuwe Nederlandse werkwijze voor het geven van reprimandes komen met veel landen deels overeen. Ook in andere landen gaat het namelijk om het bieden van een mogelijkheid om op een proportionele wijze te reageren buiten het justitiële circuit en om het bieden van een passende en effectieve reactie ter voorkoming van recidive. Een bijkomend doel dat in sommige landen naar voren komt, is het bieden van de mogelijkheid van herstel van de schade en de verhoudingen tussen dader, slachtoffer en familie. Ook is voor enkele landen het bijkomende doel beschreven om de werklast in de strafrechtssketen te beperken. Dit heeft bijvoorbeeld in Duitsland en Frankrijk een rol gespeeld bij het vormgeven of uitbreiden van *diversion*-mogelijkheden. In de literatuur over de bestudeerde landen wordt niet gesproken over het voorkomen van een nodeloos gejuridificeerd proces met insluiting op het politiebureau.

Beslissing tot het geven van de reprimande

De bevoegdheid om een waarschuwing te geven aan minderjarige verdachten ligt volgens de nieuwe Nederlandse werkwijze bij de politieambtenaren. Wel is de hOvJ betrokken in het beslissingsproces, die samen met de agent nagaat in hoeverre de minderjarige in aanmerking komt voor een reprimande. In zeven van de elf beschreven landen, namelijk Engeland, Wales, Schotland, Ierland, Canada, Australië en de Verenigde Staten, heeft de politie eveneens formeel de bevoegdheid om een waarschuwing te geven aan minderjarige verdachten. In Ierland en Australië is die bevoegdheid uitsluitend aan de politie toebedeeld en in Engeland en Wales, Schotland, Canada en de VS heeft ook het OM die mogelijkheid. Op basis van eerder onderzoek zou deze politiebevoegdheid beschouwd kunnen worden als *'true diversion'*, omdat de jongeren zo veel als mogelijk buiten het traditionele strafrechtstelsel gehouden worden (Wilson & Hoge, 2013).

Voorwaarde van first offender

Een strikte voorwaarde om in aanmerking te komen voor een reprimande binnen de nieuwe Nederlandse werkwijze is dat de minderjarige verdachte een *first offender* moet zijn. Echter, uit de procesevaluatie van de huidige pilot blijkt dat deze voorwaarde niet altijd zo strikt wordt nageleefd. Deze bevindingen uit de praktijk sluiten meer aan bij het gegeven dat meerdere van de bestudeerde landen er niet voor hebben gekozen om waarschuwingen of *diversion* in het algemeen te beperken tot *first offenders*. De politie in Engeland, Wales, Ierland, Canada en in de meeste Australische deelstaten kan ook bij herhaald daderschap een waarschuwing aan de minderjarige verdachte geven. Wel wordt van de politie verwacht dat zij het justitieel verleden van de jongere meeneemt in de overweging om een waarschuwing te geven of toch voor een andere afhandeling te kiezen.

Typen delicten

Het uitgangspunt binnen de nieuwe Nederlandse werkwijze is dat een reprimande gegeven kan worden bij een "feit met licht en eenvoudig karakter". Ook in de literatuur over andere landen wordt benadrukt dat het moet gaan om een "licht strafbaar feit", zoals in Zwitserland, Ierland, Schotland en Australië. Toch komt niet uit de literatuur naar voren dat waarschuwingen en andere *diversion*-interventies aan minderjarigen beperkt worden tot een selectief aantal strafbare feiten. Voor de onderzochte landen is alleen voor Engeland en Wales de *ACPO Youth Gravity Factor Matrix* gevonden, aan de hand waarvan de politieambtenaar kan bepalen of een waarschuwing passend is. Voor de meeste landen is het contextafhankelijk of een waarschuwing passend is en dit hangt van meer factoren af dan alleen het type delict.

Verantwoordelijkheid nemen voor gepleegde feit

In hoeverre de minderjarige verdachte verantwoordelijkheid voor het gepleegde feit neemt is in de nieuwe Nederlandse werkwijze niet als vereiste vastgelegd. Wel kan deze voorwaarde gerelateerd worden aan de contra-indicatie dat een jongere met recalcitrant of niet-meewerkend gedrag niet geschikt zou zijn om een reprimande te geven. Ook is uit de interviews met de agenten gebleken dat zij het als een contra-indicatie zien als een jongere niet of nauwelijks verantwoordelijkheid voor de daad neemt. Deze praktijkbevinding is in lijn met hoe enkele bestudeerde landen het hebben georganiseerd. In Ierland, Canada, Zwitserland, de Verenigde Staten en enkele Australische deelstaten, wordt namelijk de eis gesteld dat de verdachte enige verantwoordelijkheid moet nemen voor het gepleegde feit. Zo nee, dan zou de waarschuwing niet op zijn plek zijn.

Betrekken van de ouders

Volgens de nieuwe Nederlandse werkwijze voert de agent het reprimandegesprek met de minderjarige verdachte en betreft daar zijn/haar ouders bij. Uit de interviews met politieagenten die een reprimande hebben gegeven en ouders daarbij hebben betrokken, blijkt dat dit binnen Nederland op verschillende manieren gebeurt. Dit varieert namelijk van telefonisch contact met de ouders tot aan een huisbezoek en een *face-to-face* gesprek met ouders. Het betrekken van ouders wordt zodoende op verscheidene manieren ingevuld. Uit de bestudeerde literatuur blijkt dat in veel van de onderzochte landen ouders ook betrokken worden wanneer de politie of OvJ een waarschuwing aan de minderjarige geeft: Duitsland, Frankrijk, België, de Verenigde Staten en vier Australische deelstaten. De manier waarop ouders betrokken worden varieert van aanwezig zijn tijdens het waarschuwingsgesprek, zoals in Frankrijk, België en de Verenigde Staten, of slechts geïnformeerd worden over de interventie die hun kind krijgt, zoals wanneer politieambtenaren in Nieuw-Zuid-Wales een *warning* ter plekke aan de jongere geven.

Jeugdspecialisme

Geen in jeugd gespecialiseerde instanties of afdelingen worden in de nieuwe Nederlandse werkwijze betrokken bij de keuze voor of uitvoering van de reprimande. In enkele van de bestudeerde landen worden andere afdelingen of instanties, die gespecialiseerd zijn in jeugd(criminaliteit), betrokken bij de uitvoering van en advisering over reacties en interventies. Zo bestaan er in Engeland en Wales de *Youth Offending Teams*, die moeten worden ingelicht als een politieambtenaar een waarschuwing wil geven. Dergelijke teams kunnen jeugdige daders, ouders, maar in dit geval ook de politie adviseren over eventuele achterliggende problematiek of passende voorwaarden die aan de waarschuwing verbonden kunnen worden. Ook wordt de zaak in Schotland doorverwezen naar een team van politieambtenaren gespecialiseerd in jeugd (*Juvenile Liaison Officer risk assessment team*) wanneer een minderjarige door de politie is aangehouden. Dit team bekijkt de mogelijke achtergrondproblematiek van de minderjarige, mede op basis van informatie verkregen van ketenpartners, om vervolgens te bepalen of de zaak geschikt is voor *diversion*. Voorts kunnen speciale jeugdrechtscommissies in Canada de politie en het OM adviseren over de keuze voor en het uitvoeren van bepaalde buitengerechtelijke afdoeningen, waaronder de waarschuwing. Ook kunnen zij gevraagd worden deze afdoeningen uit te voeren, net als de *Juvenile Justice Teams (JJT's)* in West-Australië.

Registreren van de reprimande

In de huidige nieuwe Nederlandse werkwijze wordt de reprimande als een mutatie in het BVH systeem geregistreerd. Er is dus sprake van een formele registratie, maar deze zal niet in de justitiële documentatie van de minderjarige vermeld worden. Dit komt overeen met hoe het in Canada en (grote delen van) de Verenigde Staten is geregeld. De jongere zal daardoor in de toekomst niet al te veel hinder ondervinden van deze politieregistratie. In andere landen, waar politie deze bevoegdheid wel heeft, krijgen jongeren toch een aantekening op hun strafblad (Engeland en Wales en formele waarschuwingen in Australië). In enkele landen waar de politie geen *diversion*-bevoegdheid heeft, is er per definitie sprake van een formele registratie van de reprimande, aangezien jeugdige daders dan al verder zijn voortgegaan in het strafrechtelijke systeem. Dit is het geval in Duitsland, Frankrijk en Zwitserland. Enkele critici hebben hierbij kanttekeningen geplaatst of men dan werkelijk kan spreken over

diversion, omdat jongeren dan niet buiten het strafrecht gehouden worden en later alsnog last kunnen ondervinden van negatieve stigmatiserende effecten.

6.4 Verwachte effectiviteit op basis van eerder empirisch onderzoek

In deze paragraaf wordt nagegaan in hoeverre er in de wetenschappelijke literatuur ondersteuning bestaat voor de verwachte en beoogde uitkomsten van de reprimande, of dat er juist aanwijzingen zijn dat deze niet of zelfs averechts werkt. Hiervoor is de criminologische onderzoeksliteratuur over reprimandes en vergelijkbare reacties geraadpleegd. Daarbij is nagegaan wat we weten uit eerder empirisch onderzoek over de effecten op recidive en zo mogelijk andere uitkomstmaten.

Allereerst is gezocht naar overzichtsstudies van *diversion* voor jongeren die de wet hebben overtreden. *Diversion* wordt ook wel omschreven als “*the dismissal of the case when the offence is of a minor gravity and if formal proceedings do not seem to be appropriate,*” in lijn met het opportunitiebeginsel binnen het strafrecht (Dünkel, 2009). De reprimande is te zien als een vorm van *diversion*, omdat de reactie mede bedoeld is om jongeren buiten het strafrecht te houden. Over *diversion* in het algemeen zijn drie bruikbare overzichtsstudies naar voren gekomen uit de zoektocht in de literatuur (Petrosino, Turpin-Petrosino, & Guckenburg, 2010; Wilson, Brennan, & Olaghere, 2018; Wilson & Hoge, 2013). Deze overzichtsstudies zijn bestudeerd en vervolgens is nagegaan welke onderzoeken die worden genoemd in deze overzichtsstudies specifiek gericht zijn op reprimandes en vergelijkbare reacties. Daarbij kwamen verschillende termen naar voren die worden gebruikt om deze reactie aan te duiden, zoals ‘(police) caution’, ‘warning’, ‘warn and release’. Deze termen zijn ook gebruikt in een aanvullende literatuursearch, die resulteerde in twee additionele studies naar reacties die vergelijkbaar zijn met de reprimande (Shirley, 2017; Wang & Weatherburn, 2019).

Het centrale selectie criterium voor inclusie in de geraadpleegde overzichtsstudies was dat er minimaal sprake moest zijn van een vergelijking van twee groepen. Bij de studies werd zoveel mogelijk rekening gehouden met versturende factoren via matchingsprocedures of randomisatie. Bij matching wordt ervoor gezorgd dat de groepen die worden vergeleken, zoveel mogelijk gelijk zijn samengesteld wat betreft kenmerken die de uitkomsten kunnen beïnvloeden. Dat zijn bijvoorbeeld zaken als geslacht, leeftijd en criminele voorgeschiedenis, en zo mogelijk ook persoonlijke en sociale kenmerken of iemands proceshouding. Bij randomisatie wordt een strikt experimentele werkwijze gevolgd, waarbij willekeurig de ene jongere de traditionele justitiële behandeling krijgt, terwijl bij de andere met een reprimande of een andere *diversion* methodiek wordt gereageerd. Ook de gebruikte additionele studies maken gebruik van matchingprocedures, waardoor er gecontroleerd is voor het justitieel verleden of het recidiverisico van de jongeren.

6.4.1 Overzichtsstudies naar recidive bij reprimande en vergelijkbare reacties

De eerste gevonden overzichtsstudie is een meta-analyse van Petrosino et al. (2010) van 29 onderzoeken naar de effecten van verschillende routes in het jeugdstrafrecht. Daarin werd onderscheid gemaakt tussen formele berechting volgens de traditionele justitiële route, *diversion* naar een interventie of interventieprogramma, en *release* – vrijlaten zonder verder reactie of alleen een waarschuwing of vermaning. Dat laatste lijkt het meest op wat wij zouden verstaan onder de reprimande. De centrale vraag van deze meta-analyse was of het formeel berechten volgens het jeugdstrafrecht leidt tot meer reductie in crimineel gedrag dan de twee

andere reactiewijzen. Dit werd onderzocht door het berekenen van gemiddelde effecten van alle studies op recidive en waar beschikbaar ook zelfrapportage van delinquent gedrag. De belangrijkste uitkomst was dat het formele jeugdstrafrecht niet zorgt voor meer reductie dan alternatieve reactiewijzen, maar eerder andersom. Vooral het doorverwijzen naar interventies of interventieprogramma's lijkt een gunstig effect te hebben op recidive, maar ook 'alleen release' bleek samen te gaan met een lagere kans op nieuwe politiecontacten. Het overall effect van 'alleen release' was echter gemiddeld vrij zwak (Cohen's $d = -.04$) en statistisch niet significant. Verder viel in dit onderzoek op dat het effect op recidive van 'diversion' in het algemeen sterker was in relatief oudere studies (van voor 1990), in officieel gepubliceerde studies en bij jongeren met relatief veel delinquentie. Of die sterkere effecten ook golden voor alleen 'release' was niet apart bekeken.

Een tweede relevante overzichtsstudie is die van Wilson & Hoge (2013). Zij deden een meta-analyse van 54 studies naar 'youth diversion programs' en hun effect op recidive. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen twee verschillende soorten *diversion*: formele interventieprogramma's en *caution or warning programs*, een categorie die weer vergelijkbaar is met de reprimande. Ook is gekeken naar het moment waarop diversion is ingezet, met onderscheid tussen *pre-charge*, dus voordat een formele aanklacht kon worden gedaan (ofwel 'true diversion') en *post-charge* (na de aanklacht). De elf *caution or warning programs* die werden onderzocht, zijn in alle gevallen ingezet voordat er een aanklacht was, en ze zijn daarom goed vergelijkbaar met de reprimande zoals die in de pilot wordt toegepast. Het enige verschil is dat het ook kan gaan om *formal cautions*, waarbij er nog wel sprake is van een politieregistratie. De berekeningen laten zien dat over het geheel genomen *diversion* programma's een gunstiger effect hebben op recidivereductie dan de gebruikelijke procedure (vervolgning en berechting/bestrafing) in het jeugdstrafrecht. Dit keer was er geen verschil in gemiddeld effect tussen beide typen van *diversion*. Zowel de *formal intervention* programma's als de *caution and warning programs* geven een statistisch significant lagere kans op recidive, met een Odds Ratio rond de 0.60 (met enige variatie tussen verschillende berekeningsmethoden), wat geldt als een middelmatig sterk effect. Dat is anders dan in de eerste overzichtsstudie, waar het effect zwak en niet-significant was. Dit is mogelijk terug te leiden tot een andere selectie van relevantie studies in dit overzicht, met name het toevoegen van enkele meer recente en omvangrijkere studies. Interessant was verder dat uit deze studie naar voren kwam, dat de effecten gelijk lijken te zijn voor verschillende niveaus van eerdere criminaliteit. Voor zowel jongeren met weinig als jongeren met veel eerdere criminele contacten lijkt er sprake te zijn van een gunstig effect van *diversion*, en ook van *caution programs*. Daarbij bleken er geen verschillen te vinden in effecten voor jongeren met verschillende risiconiveaus (ernst van de strafbare feiten en criminele voorgeschiedenis).

De derde bestudeerde overzichtsstudie is die van Wilson et al. (2018) die een meta-analyse verrichtten naar '*police-initiated diversion*' bij jongeren. Dit is een recent overzicht, dat bij uitstek relevant lijkt voor de pilot reprimande omdat het specifiek is gericht op het weggeleiden van het jeugdstrafrecht in de voorfase. In deze meta-analyse waren 19 afzonderlijke onderzoeken meegenomen, zowel quasi-experimentele vergelijkingen (met gematchte groepen) als gerandomiseerd experimenteel onderzoek. Er werden verschillende typen *police diversion* onderscheiden en afzonderlijk onderzocht: *police diversion* waarbij alleen een waarschuwing of vermaning werd gegeven (dus zeer vergelijkbaar met onze reprimande), *police diversion* met doorverwijzing naar een interventie/behandeling, *police diversion* met

'*restorative action*', zoals het herstellen van de schade of het voeren van een herstelgesprek, en overige vormen van *police diversion* (niet verder beschreven). Uit het onderzoek komt naar voren dat *police diversion* statistisch significant gerelateerd is aan minder recidive. Overall wordt een reductie gevonden van 16% van het recidivepercentage (na een jaar) ten opzichte van traditionele vervolging in het strafrecht, met een odds ratio van 0.77. De grootte van dat effect is vergelijkbaar met het nog iets sterkere gemiddelde effect dat in de meta-analyse uit 2013 naar voren kwam. Uit de specifieke meta-analyse van 2018 komt ook naar voren dat het voor de recidivereductie niet uitmaakt of er alleen een waarschuwing wordt gegeven of dat er ook iets extra's wordt gedaan. Ook werden geen aanwijzingen gevonden voor andere verschillen tussen categorieën studies (zoals verschillen tussen landen of tussen academisch gepubliceerde artikelen en grijze literatuur). De auteurs concluderen dat de veronderstelling dat *police diversion* bij relatief licht criminele jeugdigen (beperkte ernst van de strafbare feiten en criminele carrière) tot recidivebeperking zou leiden, wordt ondersteund door hun resultaten. Deze auteurs zijn overigens niet nagegaan of er verschillen zijn tussen *first offenders* en daders met eerdere delicten wat betreft de vastgestelde recidivereductie.

6.4.2 Twee recente studies

Sinds de laatste overzichtsstudie zijn er twee nieuwe relevante studies verschenen waarin met behulp van goede methodologische designs onderzoek is gedaan naar reacties die vergelijkbaar zijn met de reprimande. Beide studies vonden plaats in Australië. Shirley (2017) vergeleek met behulp van *propensity score matching* bijna duizend jongeren die een *caution* hadden gekregen met eenzelfde groep jongeren die verder werd vervolgd. Ook uit dit onderzoek kwamen significant gunstigere cijfers naar voren voor de groep met alleen een waarschuwing: 36% had na een jaar weer een politiecontact ten opzichte van 47% van de groep die werd vervolgd. Ook de frequentie en snelheid van recidive was hoger bij de laatste groep. Wang & Weatherburn (2019) onderzochten een grote groep jongeren die een *caution* kreeg met een groep jongeren die moest voorkomen en ook nog niet met de politie in aanraking waren geweest en hetzelfde type strafbare feiten hadden gepleegd. Ook uit dit onderzoek kwam naar voren dat het geven van een waarschuwing de kans significant verlaagt om opnieuw met de politie in aanraking te komen: 36% tegen 48% had na een jaar een nieuwe registratie. In dit onderzoek werd een odds ratio gevonden van 0.77, gelijk aan het gemiddelde effect in de meta-analyse van Wilson e.a. (2018).

6.4.3 Effecten op zelfgerapporteerde delinquentie

Een kanttekening bij bovenstaande onderzoeken is dat hierin vrijwel alleen is gekeken naar de geregistreeerde recidive. Over de relatie met zelfgerapporteerde delinquentie is veel minder duidelijk. Van de meta-analyses vermeldt alleen die van Petrosino et al. (2010) een negatief maar statistisch niet significant effect van *diversion* in het algemeen op zelfgerapporteerde delinquentie. Deze schatting is gebaseerd op vijf studies waarvan er echter slechts één betrekking heeft op een vorm van *diversion* die vergelijkbaar is met de reprimande. Het gaat om een bescheiden (enkele honderden deelnemers), maar wel interessante studie van Klein (1986), waarin jonge daders in drie verschillende condities met elkaar werden vergeleken: *release* (alleen een waarschuwing), *community treatment* (waarbij een interventieprogramma werd gevolgd), en *court petitioning* (voorkomen voor de rechtbank). In deze studie bleken jongeren die alleen werden gewaarschuwd weliswaar minder vaak te worden gearresteerd na ruim twee jaar dan jongeren die moesten voorkomen (49% tegen 73%), maar er was geen statistisch significant verschil wat betreft zelfgerapporteerde delinquentie.

In een andere studie (niet genoemd in die van Petrosino et al.) werd ook gekeken naar zelfgerapporteerde delinquentie voor en na verschillende reacties van justitie (Dunford et al., 1982). Deze onderzoekers voerden een uitgebreid evaluatieonderzoek uit over *diversion programs* in vier grote steden in de Verenigde Staten, met in totaal bijna 2500 respondenten. Ze vergeleken *diversion* programma's met zowel traditionele vervolging als *caution without referral to services*. Na afloop werd geen statistisch significant verschil tussen de drie groepen gevonden in de ontwikkeling van zelfgerapporteerd delinquent gedrag.

Het weinig beschikbare onderzoek suggereert dus dat het geven van een waarschuwing vooral samenhangt met minder formele recidive, het opnieuw in aanraking komen de politie en niet zozeer op de zelfgerapporteerde, en vaak voor de politie onzichtbare criminaliteit. Misschien zorgt traditionele vervolging er vooral voor dat jongeren een volgende keer eerder worden ontdekt door de politie of sneller geregistreerd en weer vervolgd als verdachte. Het gaat hier echterom twee relatief gedateerde onderzoeken waarin de mechanismen achter de uitkomsten ook niet konden worden onderzocht. Om hier meer duidelijkheid over te krijgen zou verder onderzoek nodig zijn.

6.4.4 Effecten op andere uitkomstmaten

Geen van de besproken overzichtsstudies geeft resultaten over uitkomstmaten anders dan recidive. Wilson et al. (2018) melden dat ze wel van plan waren om ook andere uitkomsten mee te nemen in hun meta-analyse, zoals de mening en tevredenheid van de jongeren die te maken hebben met *diversion* of traditionele afdoeningen in het jeugdstrafrecht, maar dat ze te weinig informatie tegenkwamen om dit op een zinvolle manier te doen. Nauwkeurige bestudering van de afzonderlijke onderzoeken die we konden vinden over vergelijkbare reacties als reprimande leverden wel een aantal studies op met informatie over andere uitkomsten dan recidive.

De meest uitgebreide studie waarin is gekeken naar andere uitkomstmaten dan recidive was het rapport van Dunford et al. (1982). In hun onderzoek keken ze niet alleen naar formele recidive maar werden ook twee vervolginginterviews uitgevoerd met de deelnemende jongeren. Daarbij werden meerdere vragenlijstinstrumenten ingezet voor *labelling* (de ervaring bestempeld te worden als wetsovertreder) en de gevolgen daarvan, zoals het zichzelf zien als slecht of ziek en het hebben van minder conventionele ambities en een lager niveau van *social adjustment* (bijvoorbeeld beter of slechter functioneren op school, omgang met delinquente vrienden). Over het algemeen bleken er geen statistisch significante verschillen te zijn tussen de drie groepen jongeren. De verschillen die werden gevonden, hadden geen duidelijk patroon: soms waren ze gunstig bij jongeren in programma's en soms bij andere jongeren, inclusief degenen die alleen een waarschuwing hadden gekregen.

In het onderzoek van Klein (1986) werden jongeren ook ondervraagd over de mate van *labelling* als wetsovertreder. Met behulp van vragenlijstinstrumenten werden twee aspecten onderzocht: *label encapsulation*, de mate waarin jongeren denken dat ze bij de politie bekend zijn en worden bestempeld als delinquent, en *label acceptance*, de mate waarin jongeren zichzelf ook zien als iemand die lastig is, zelf in de problemen komt of ongelukkig is. De resultaten lieten zien dat jongeren die alleen gewaarschuwd werden, minder het gevoel kregen dat ze bekenden van de politie waren dan jongeren die ook moesten voorkomen. Er

was echter geen verschil in de mate waarin jongeren zichzelf labelden als lastig persoon of probleemgeval. Dit suggereert dat het justitiële proces vooral van belang is voor de labelling door anderen, en minder voor het beeld dat jongeren van zichzelf hebben als delinquent of niet-delinquent.

Smith et al. (2004) onderzochten onder jonge daders in hoeverre de groep jongeren die door de politie was gewaarschuwd (*counsel and release*) en twee andere groepen (jongeren die een interventieprogramma gingen volgen en jongeren die verder werden vervolgd volgens het traditionele jeugdstrafrecht) van elkaar verschilden. Interessant aan deze studie is dat de auteurs een pad-analyse hebben uitgevoerd om te achterhalen in hoeverre *labelling*-processen bijdragen aan delinquent gedrag en recidive binnen de verschillende groepen. Hierbij werd onderscheid gemaakt tussen gepercipieerde *labelling* (in hoeverre jongeren dachten dat zij een reputatie als wetsovertreder hadden bij anderen) en *self-labelling* (in hoeverre jongeren zichzelf beschouwden als delinquent). Ook waren vragen gesteld over de gezinsrelaties, communicatie met gezinsleden, tijd doorgebracht met ouders en tevredenheid met de verhoudingen binnen het gezin. Uit het pad-model kwam naar voren dat gepercipieerde labelling samenhangt met hogere *self-labelling* en vervolgens ook met meer zelfgerapporteerde delinquentie en hogere kansen op politieregistratie.

Het verband tussen labelling en zelfgerapporteerde delinquentie bleek ook onafhankelijk van de kwaliteit van de gezinsrelaties. Echter, *diversion* bleek in dit onderzoek geen onafhankelijk effect te hebben op zowel gepercipieerde *labelling* als *self-labelling*. Interessant was ook dat de *labelling* kenmerken wel samenhangen met eerder zelfgerapporteerd delinquent gedrag, maar niet met officiële politiecontacten. Dit zou suggereren dat het zelfversterkende effect van *labelling* vooral te maken heeft met daadwerkelijk delinquent gedrag en minder met de reactie erop vanuit politie en justitie.

6.4.5 Andere relevante bevindingen

Lewis & O'Regan (1992) geven een beschouwing van de voor- en nadelen van *police cautioning*, waarbij ze onder meer verwijzen naar een onderzoek van Potas et al. (1990) naar de kosten van jeugdcriminaliteit en justitie. Een interessant onderdeel daaruit was een vergelijking tussen de politiekosten voor alleen *police cautioning* voor *first offenders* en verdere vervolging voor jongeren die al eerder in aanraking zijn gekomen met de politie. Dit geeft een goede schatting van de kostenbesparing wanneer een waarschuwing wordt toegepast in plaats van traditionele afdoeningen. Uit de berekening volgt dat alleen waarschuwen ongeveer de helft kost van verdere vervolging voor de meeste strafbare feiten en voor winkeldiefstal is dat zelfs slechts een derde.

Osgood et al. (1982) analyseerden of het voor de recidivecijfers voor de verschillende afdoeningsmodaliteiten ook uitmaakt wat de criminele voorgeschiedenis is van een jeugdige dader. Zij maakten gebruik van gegevens van een grote steekproef (bijna 1400 jongeren) in de Verenigde Staten waarbij jongeren die waren aangehouden random waren ingedeeld in drie groepen (gebruikelijke vervolging, een interventieprogramma, en alleen een informele waarschuwing, *release*). Het blijkt dat criminele voorgeschiedenis weinig uitmaakt voor de effecten van verschillende vormen van 'diversion', inclusief de waarschuwing, ten opzichte van gebruikelijke vervolging. De kleine verschillen die werden gevonden, verschilden ook nog eens per onderzoeks-site, en per manier (eerdere arrestaties of zelfrapportage) om de

criminele voorgeschiedenis vast te stellen. Uiteindelijk concluderen de auteurs dat de resultaten niet noemenswaardig afhangen van criminele voorgeschiedenis (dit is overigens in lijn met de bevindingen uit de meta-review van Wilson & Hoge, 2013). Osgood en anderen (1982) leidden hieruit af dat er geen reden is om *diversion* te beperken tot *first offenders*. Omdat de auteurs hebben gevonden dat zowel *release* als interventieprogramma's gunstige effecten hebben op de recidive, bevelen zij aan om de toepassing daarvan verder uit te breiden.

Fisher & Mawby (1983), tot slot, deden een onderzoek dat op een andere manier relevant kan zijn voor de reprimande. Zij onderzochten niet de gevolgen van, maar de invloeden op de beslissing tot het geven van een *caution* dan wel de gebruikelijke afdoening. Zij hadden voor 209 jeugdzaken in Engeland de beschikking over het rapport van de daarvoor verantwoordelijke officier van justitie. Daarin stond niet alleen de beslissing over de verdere afhandeling, maar ook allerlei gegevens over de zaak zelf, de dader en andere factoren die van invloed konden zijn op die beslissing. Interessant was dat niet alleen het soort zaak en de criminele voorgeschiedenis van invloed waren op de beslissing om alleen een *caution* te geven, maar ook een aantal andere zaken. Jongere daders, maar ook meisjes en jongeren die nog op school zaten kregen sneller een waarschuwing. Ook hing de houding van de jongeren samen met de beslissing, met name of de jongeren excuses had aangeboden of niet. Bovendien hing de indruk die de officier had van de thuissituatie samen met de kans om alleen gewaarschuwd te worden, in plaats van te moeten voorkomen. Wanneer jongeren volgens de officier afkomstig waren van *homes in good condition* werd er vaker alleen gewaarschuwd, in tegenstelling tot armere huishoudens. Helaas is in dit artikel niet precies geanalyseerd wat de onafhankelijke bijdrage was van de verschillende factoren, waardoor over het bestaan van een eventuele bias van de officieren nog onvoldoende zekerheid is.

6.4.6 Wat is nu de verwachte effectiviteit van de reprimande?

Uit die onderzoeksliteratuur komt vrij duidelijk naar voren dat de toepassing van de reprimande of vergelijkbare reacties gepaard gaat met minder geregistreerde recidive dan traditionele afdoening via het (jeugd-)strafrecht. Recente overzichten en onderzoeksbevindingen uit experimenteel en quasi-experimenteel onderzoek wijzen erop dat hier inmiddels sprake is van een robuuste, en statistisch significante bevinding. Het oudste overzicht vindt geen significant effect, maar de twee recente overzichten en twee recente studies duidelijk wel. Dat effect is bescheiden maar betekenisvol: de meest relevante schatting (het recente overzicht van onderzoek naar *police-initiated diversion*) is dat reprimande-achtige reacties leiden tot een recidivereductie na een jaar van 16 procent en deze schatting wordt bevestigd in de twee meeste recente studies uit Australië. De onderzoeksliteratuur is dus in lijn met de veronderstelling dat het geven van een reprimande bij kan dragen aan het doel van minder recidive.

De meeste recente onderzoeken en overzichten laten zien dat het voor het effect van reprimande-achtige reacties niet uitmaakt of er nog wat extra's wordt gedaan, zoals herstelgesprekken of doorverwijzing naar een programma. Interessant is ook dat het beschikbare onderzoek suggereert dat het voor het recidive verminderende effect van reprimandes niet van belang is wat de criminele voorgeschiedenis is van de jonge verdachte. Voor zowel *first offenders* als bekenden van de politie lijkt de reprimande gunstig te zijn in

termen van recidive. De voorwaarden voor de reprimande zoals die zijn geformuleerd in de pilot sluiten niet aan bij dat inzicht.

Een belangrijke kanttekening is wel dat de recidivereductie meestal is onderzocht aan de hand van politiecijfers. De resultaten over recidive aan de hand van zelfgerapporteerd delinquent gedrag zijn veel minder duidelijk en de beschikbare studies wijzen op geen of een bescheiden en statistisch niet significante recidivevermindering. Het zou dus goed kunnen dat de reprimande vooral een effect heeft op formele recidive, de kans dat de politie een nieuw delict opmerkt en registreert, en minder op de daadwerkelijke delinquentie van jongeren. Dat zou minder goed passen bij het doel van een effectieve reactie op wetsovertredend gedrag, maar des te meer bij het doel van een reactie buiten het justitiële circuit. Dat de reprimande gepaard gaat met minder formele recidive (bij een gelijkblijvend niveau van zelfgerapporteerd crimineel gedrag), suggereert dat het ook later de kans vermindert dat jongeren in het justitiële circuit terechtkomen.

Verder suggereert het onderzoek naar *labelling* dat jongeren die moeten voorkomen of verder in het justitiële systeem terechtkomen sneller het gevoel hebben dat anderen hen zien en bestempelen als delinquent of afwijkend dan jongeren die alleen gewaarschuwd worden. Er lijkt echter geen verschil te zijn wat betreft het zelfbeeld van jongeren als delinquent of lastig. Desondanks laat deze bevinding zien dat het doel om jongeren buiten het justitiële circuit te houden, soms ook lijkt te voorkomen dat jongeren zich bestempeld voelen als wetsovertreder door anderen.

Verder zijn er aanwijzingen dat de kosten voor het geven van een reprimande aanmerkelijk lager zijn dan bij verdergaande vervolging. Dit is geen doel dat is genoemd bij de totstandkoming van de reprimande, maar wellicht wel een relevant voordeel ervan. Tot slot suggereert onderzoek dat er ook subjectieve factoren een rol kunnen spelen bij de beslissing om alleen te waarschuwen in plaats van te vervolgen, niet alleen de mate waarin verdachten bekennen of meewerken maar ook het geslacht van de verdachte en de indruk die de politie heeft van de thuissituatie. Jongens, verdachten die minder sociale vaardigheden hadden én verdachten uit armere huishoudens leken daardoor in het nadeel te zijn. Dit betekent dat bij de toepassing van de reprimande aandacht nodig kan zijn voor het optreden van eventuele bias bij de beoordeling wie wel en wie niet in aanmerking komt voor deze afdoening. Duidelijke en consistent gebruikte beslisregels zouden daarbij kunnen helpen.

6.5 Samenvatting van de bevindingen

In dit hoofdstuk is de evaluatie van de nieuwe werkwijze reprimande in een wat breder internationaal perspectief beschouwd door middel van aanvullende juridische en criminologische analyses.

De reprimande in het licht van internationale en Europese kinderrechtennormen

Het eerste onderdeel van dit hoofdstuk bevat een nadere juridische analyse van de eisen die aan het reprimande-proces worden gesteld in het licht van het IVRK en de Europese kinderrechtennormen. Dit is gedaan omdat uit de evaluatie bleek dat de ontwikkeling richting een nodeloos gejuridificeerd proces de directe aanleiding vormde voor de nieuwe werkwijze en het Salduz-arrest van het EHRM en de implementatie van verschillende EU-Richtlijnen daar een belangrijke rol in hebben gespeeld. Hierin is ook kort ingegaan op de manier waarop

Duitsland en België dit arrest en deze EU-Richtlijnen in de jeugdwetgeving hebben geïmplementeerd. Op basis van deze analyse kan worden geconcludeerd dat zowel het Salduz-arrest als de EU-richtlijnen ruimte laten voor een aangepaste werkwijze en dat de Nederlandse wetgever daar, anders dan de Duitse en Belgische wetgever, geen gebruik van heeft gemaakt om te voorzien in een aparte regeling voor reprimande-waardige feiten. Dat heeft geleid tot de bestaande situatie met een gejuridificeerd proces met ingrijpende gevolgen en een per saldo disproportionele afhandeling voor de doelgroep die voor een buitengerechtelijke afhandeling in aanmerking komt. Dat staat op gespannen voet met het in artikel 40 IVRK verankerde uitgangspunt dat jeugdstrafzaken, ook ernstiger feiten, waar mogelijk, buitengerechtig moeten worden afgedaan. In de toelichting wordt bovendien benadrukt dat vrijheidsbeneming daar geen deel van mag uitmaken.

De reprimande en vergelijkbare interventies in andere landen

In dit hoofdstuk is in de tweede plaats een literatuuronderzoek verricht naar de toepassing van de reprimande en vergelijkbare interventies in andere landen. Op basis daarvan kan in de eerste plaats worden geconcludeerd dat de toepassing van waarschuwingen (vergelijkbaar met de reprimande) aan minderjarige verdachten, en van *diversion*-maatregelen in het algemeen, zeer verschillend is georganiseerd. Wanneer jongeren bij dit soort reacties door de politie buiten het strafrecht worden gehouden, wordt dit beschouwd als *'true diversion'*, en dit is in meerdere landen zo geregeld. In sommige andere landen kunnen jongeren toch een aantekening op hun strafblad krijgen, ook al is het delict met een politiewaarschuwing afgehandeld. In deze gevallen kan niet gesproken worden over daadwerkelijke *diversion*, omdat de jongeren later in hun leven alsnog last kunnen ondervinden van negatieve stigmatiserende effecten. Uit de literatuur blijkt voorts dat in veel van de onderzochte landen ouders betrokken worden wanneer de politie of OvJ een waarschuwing aan een minderjarige geeft. Daarnaast wordt van de politie of OvJ in enkele landen verwacht dat zij ook nagaan of er zorgen zijn rondom een minderjarige verdachte, om vervolgens tot een passende interventie te komen en eventuele hulpverlening in te schakelen. Ook zijn er in bepaalde landen andere afdelingen of instanties, die gespecialiseerd zijn in jeugd(criminaliteit), betrokken bij de uitvoering van en advisering over reacties en interventies. Verder is het vermeldenswaard dat er in de meeste bestudeerde landen niet voor gekozen is om waarschuwingen of *diversion* in het algemeen formeel te beperken tot *first offenders* of tot een selectief aantal type delicten. *Diversion* is wel vaak bedoeld voor *first offenders* van lichte strafbare feiten. Echter, het blijft contextafhankelijk in hoeverre een waarschuwing wordt gezien als passend, en dit hangt in veel landen van meer factoren af dan alleen of de minderjarige een *first offender* is en de ernst van het strafbare feit. Zo wordt in meerdere landen de additionele voorwaarde gehanteerd dat de minderjarige verantwoordelijkheid moet nemen voor het gepleegde feit. De nieuwe werkwijze waarmee in de huidige pilot geëxperimenteerd wordt, kent dus meerdere overeenkomsten met de manier waarop waarschuwingen in andere landen worden toegepast, maar zeker ook noemenswaardige verschillen, waaronder de strikte eis dat een minderjarige een *first offender* zou moeten zijn.

Verwachte effectiviteit op basis van eerder empirisch onderzoek

Tot slot is criminologische onderzoeksliteratuur onderzocht naar mogelijke effecten van de reprimande en vergelijkbare interventies. Op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat er veel aanwijzingen zijn dat de toepassing van de reprimande en vergelijkbare *diversion* reacties in het buitenland heeft geleid tot minder geregistreerde recidive dan traditionele afdoeningen

via het (jeugd)strafrecht. Dit wordt ondersteund door robuust onderzoek waarbij gebruik is gemaakt van experimentele of quasi-experimentele methoden. De meest recente literatuur schat dat de kans dat jongeren na een jaar weer in aanraking komen met de politie zo'n 16 procent lager is dan wanneer ze op een traditionele manier de strafrechtsketen doorlopen. Interessant is dat het voor het effect niet uit lijkt te maken of er nog wat extra's wordt gedaan, en ook niet of een jongere al eerder delicten heeft gepleegd of *first offender* is. Dit betekent niet meteen dat van de reprimande zoals die in de pilot in Nederland is uitgevoerd ook een recidive-verminderend effect kan worden verwacht. Om daar zekerheid over te krijgen, zou daarnaar een goed apart effectonderzoek moeten worden gedaan (met bijvoorbeeld experimentele of quasi-experimentele methoden). Dat kon in het voorliggende onderzoek niet worden gedaan en het heeft ook weinig zin om de huidige recidivecijfers van jongeren die een reprimande hebben gekregen te vergelijken met vergelijkbare jongeren uit eerdere jaren, vanwege de bijzondere omstandigheden (de coronapandemie met de bijbehorende maatregelen) in deze periode. Desondanks kunnen we wel concluderen dat er geen enkele aanwijzing is dat de reprimande ongunstig uit zal vallen in het licht van de recidive, en dat de kans aanzienlijk is dat het een gunstig effect zal hebben op de formele recidive.

Belangrijke kanttekening is wel dat er uit eerder onderzoek weinig aanwijzingen zijn dat er ook een substantieel effect is op de zelfgerapporteerde delinquentie. Het is mogelijk dat de reprimande en vergelijkbare reacties vooral de kans verminderen dat de politie jongeren later in de gaten houdt en als wetsovertreder registreert. Een andere bevinding uit het internationale onderzoek past bij deze verklaring, namelijk dat jongeren die op een traditionele manier worden vervolgd, vaker het gevoel hebben dat anderen hen bestempelen als delinquent. Tot slot zijn er nog twee andere mogelijke gevolgen die in eerder onderzoek worden gerapporteerd. Ten eerste blijken de kosten van reprimande-achtige reacties aanzienlijk lager te kunnen zijn dan de kosten van traditionele vervolging. Ten tweede blijkt dat jongeren met een bepaalde achtergrond onbedoeld in het nadeel kunnen zijn bij de beslissing om al dan niet te besluiten tot reprimande of *diversion*. Dat kan een aandachtspunt zijn bij de verdere toepassing of aanpassing van de reprimande in Nederland.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Samenvattende conclusie

Op 1 oktober 2020 werd de landelijke Pilot Reprimande gestart, op initiatief van de politie, het OM en Halt, en met betrokkenheid van het MJenV. Tijdens de pilot werd een nieuwe werkwijze gehanteerd voor op heterdaad aangehouden minderjarige *first offenders* van een licht feit. Die nieuwe werkwijze houdt in dat deze aangehouden minderjarigen niet langer worden overgebracht naar het politiebureau om daar te worden voorgeleid aan de hOvJ, maar dat dit ter plaatse telefonisch gebeurt. Als de hOvJ vindt dat de minderjarige in aanmerking komt voor een reprimande, wordt deze in vrijheid gesteld en zal kort daarna een reprimandegesprek plaatsvinden, waarbij ook de ouders worden betrokken. De Pilot zou aanvankelijk een jaar duren, tot 1 oktober 2021, maar is tussentijds verlengd tot het moment van besluitvorming op basis van de resultaten uit dit onderzoek. Dit rapport bevat de evaluatie van deze nieuwe werkwijze op basis waarvan zal worden besloten over de voortzetting daarvan.

Het onderzoek bestaat uit drie deelevaluaties: een plan-, proces- en outputevaluatie. De *planevaluatie* stond in het teken van de vraag hoe de Pilot Reprimande in het licht van de nagestreefde doelen is opgezet en wat de verwachte bijdrage was aan die doelen. De *procesevaluatie* stond in het teken van de vraag hoe de uitvoering van de Pilot Reprimande verloopt en wat de ervaringen zijn van de betrokken partijen. De *outputevaluatie* stond in het teken van de vraag of de doelen van de Pilot worden bereikt en wat de (ervaren) neveneffecten zijn. Naast de hiervoor beschreven deelevaluaties van de pilot, is aanvullend *juridisch en criminologisch literatuuronderzoek* verricht.

In *hoofdstuk 2* is in het kader van de planevaluatie onderzocht wat de beoogde doelstellingen, doelgroep en opzet waren van de pilot, waarbij ook de voorgestelde werkwijze en rolverdeling, en de vooraf benoemde randvoorwaarden en verwachte neveneffecten zijn betrokken. Hiervoor zijn de basisdocumenten van de pilot bestudeerd en interviews gehouden met een vijftiental sleutelinformanten van de bij de opzet van de Pilot betrokken partijen, te weten de politie, het OM en Halt, en andere betrokken professionals van het MVenJ, de RvdK en van de al eerder gestarte Pilot Reprimande in het district Twente van de Politie-Eenheid Oost Nederland. Daaruit kwamen vier doelstellingen naar voren:

- 1) het voorkomen van een nodeloos gejuridificeerd proces met insluiting op het politiebureau,
- 2) het bieden van een helder kader voor een landelijk eenduidige werkwijze,
- 3) een proportionele en pedagogische afhandeling buiten het strafrecht, en
- 4) een passende en effectieve reactie ter voorkoming van recidive.

De beoogde doelgroep van de pilot bestaat uit op heterdaad aangehouden minderjarige *first offenders* die worden verdacht van een feit met een licht en eenvoudig karakter waarbij enkele feiten met name zijn genoemd zoals winkeldiefstal, vernieling en gebruik van een vals ID-bewijs voor de horeca. Er zijn geen bedragen genoemd omdat de context bepalend moet zijn. Contra-indicaties zijn gelegen in het gedrag van de minderjarige doordat hij zich recalcitrant opstelt, er groepsdruk van buitenaf is, er zorgen zijn over de minderjarige of zijn of haar opvoedsituatie en angst bij de minderjarige voor de (fysieke) reactie van zijn of haar ouders. De werkwijze is dat de agent die ter plaatse de aanhouding op heterdaad afhandelt of overneemt, het bewijs en de informatie checkt en telefonisch contact opneemt met de

Conclusies en aanbevelingen

dienstdoende hOvJ die vervolgens bij de politiefunctionaris van ZSM checkt of er nog relevante persoonlijke informatie is en daarna in het kader van de telefonische voorgeleiding telefonisch procesvragen stelt aan de minderjarigen om de aanhouding te toetsen. Daarna wordt tot een reprimande besloten en belt de agent ter plaatse met de ouders, informeert ze en voert waar mogelijk direct het reprimandegesprek in hun telefonische aanwezigheid. Er worden afspraken gemaakt over het vervoer van de minderjarige en als het gesprek niet direct kan plaatsvinden, wordt afgesproken waar en wanneer het gesprek dan wel plaatsvindt, idealiter binnen 48 uur. Tijdens het reprimandegesprek moet de agent met de minderjarige bespreken dat het gesprek geen verhoor is en geen strafrechtelijk doel heeft, maar een pedagogisch doel. Er is een *Leidraad reprimandegesprek* met een aantal onderwerpen om met de minderjarige en ouders te bespreken om te eindigen met de reprimande zelf waarbij aan de minderjarige wordt uitgelegd waarom zijn gedrag wordt afgekeurd, wat de gevolgen zijn voor de winkelier of gedupeerde, dat er een registratie komt in het politiesysteem en wat er gebeurt als deze opnieuw wordt betrappt. Met de gedupeerde moeten er afspraken worden gemaakt over teruggave van de gestolen goederen en vergoeding van de (directe) schade.

De randvoorwaarden van de pilot waren dat deze gedegen en onafhankelijk wordt geëvalueerd en partijen mede op basis van de uitkomsten daarvan nader zullen besluiten over het vervolg en dat er goed en eenduidig wordt geregistreerd in BVH. Genoemde neveneffecten die worden verwacht zijn tijdsbesparing bij de politie, het toewerken naar een geautomatiseerde verwerking van de reprimandes, het kunnen signaleren van zorgen tijdens een reprimandegesprek bij de minderjarige thuis, een mogelijk lagere instroom bij Halt en bij de advocatuur.

In *hoofdstuk 3* is in het kader van de procesevaluatie op basis van landelijke politiecijfers een algemeen en representatief landelijk beeld geschetst van het bereik en verloop van de Pilot Reprimande. Met betrekking tot de omvang en doelbereik zijn in de onderzochte periode in totaal 3.964 reprimandes geregistreerd. Dit houdt in dat ongeveer 15% van alle zaken tegen minderjarige verdachten met een reprimande is afgehandeld. Van de 5024 zaken die binnen de criteria van de pilot vielen (de *doelgroepzaken*) blijkt 56% te zijn afgedaan met een reprimande. Van de overige 44% is niet bekend waarom er geen gebruik gemaakt is van de reprimande. Dit kan zijn omdat het niet om 'geringe schade' ging, omdat andere contra-indicaties aanwezig waren, of omdat er niet gedacht is aan de pilot omdat deze nog niet voldoende was gecommuniceerd in de politie-eenheid. Een lichte stijging in het aandeel doelgroepzaken dat met een reprimande is afgedaan gedurende het verloop van de pilotperiode ondersteunt dit laatste als deelverklaring. Van de doelgroepzaken die niet met een reprimande worden afgehandeld, wordt het grootste deel doorverwezen naar Halt. Een kleiner maar relevant deel van de zaken wordt geseponeerd.

Wat betreft de aard van de zaken en de kenmerken van de jeugdigen laten de cijfers zien dat de zaken die zijn afgehandeld met een reprimande, voor het overgrote deel betrekking hebben op winkeldiefstal, op grote afstand gevolgd door andere categorieën van strafbare feiten. Daaronder ook categorieën als geweld en zeden, of (vuur)wapenbezit die op het eerste gezicht niet reprimande-waardig zijn. De registraties geven echter te weinig inzicht in de details van de zaken om te concluderen of er sprake is van een feit met een licht en eenvoudig karakter. Een klein maar relevant deel van de minderjarigen dat een reprimande heeft gekregen, bleek geen *first offender* te zijn. De grootste aantallen reprimandes zijn gegeven

Conclusies en aanbevelingen

aan 14-jarigen. Verder blijkt dat hoe lager de leeftijd des te groter de kans op een reprimande in plaats van een andere wijze van afhandeling. Bij 16- en 17-jarigen wordt een meerderheid van de doelgroepzaken anders afgehandeld dan met een reprimande. De kans op een reprimande is in de selectie doelgroepzaken voor jongens en meisjes gelijk. In absolute aantallen zijn er wel bijna twee keer zo veel reprimandes gegeven aan jongens als aan meisjes.

Wat betreft de kenmerken van de afhandeling blijkt dat er in een meerderheid van de zaken volgens de registraties daadwerkelijk een reprimandegesprek is geweest en daarbij waren dan ook meestal de ouders betrokken. Er is tegelijk ook nog een aanzienlijk deel van de zaken waarbij in de registraties geen melding van zo'n gesprek wordt gemaakt. Een belangrijk doel van de pilot was om ervoor te zorgen dat minderjarigen niet meer worden opgehouden op het politiebureau. Uit de landelijke cijfers blijkt dat 11% van de minderjarigen in reprimandezaken toch nog op het op het politiebureau zijn opgehouden. Van die groep verbleef 18% er zelfs langer dan 5 uur.

Er blijken duidelijke verschillen tussen de politie-eenheden in de aantallen reprimandes en de ontwikkeling daarin. Binnen de selectie van doelgroepzaken, zijn er in de politie-eenheid met het grootste aandeel reprimandes bijna twee keer zoveel reprimandes gegeven als in de regio met het kleinste aandeel reprimandes. Behalve in de oplegging verschillen de regio's ook in de wijze van afhandeling. Die verschillen betreffen vooral de plaats waar het reprimande gesprek gehouden wordt en de mate waarin er in reprimandezaken sprake is van een civiele vordering van de winkelier.

In *hoofdstuk 4* is de uitvoeringspraktijk in de drie geselecteerde politie-eenheden onderzocht. Hiervoor is in nader onderzoek gedaan door een uitvoerige inhoudsanalyse van een steekproef van 66 mutaties uit drie politie-eenheden met betrekking tot 117 minderjarige verdachten. In deze politie-eenheden zijn ook interviews gehouden met zestien agenten over hun ervaringen met het toepassen van de werkwijze waarbij uitvoerig is ingegaan op de gemaakte keuzes en de daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen. Daarbij staat de vraag centraal in hoeverre de werkwijze zoals beschreven in de *Handreiking* in de praktijk bruikbaar is en wordt nageleefd. Na de introductie van de werkwijze van het landelijke niveau naar het niveau van de politie-eenheden bleek dat niet alle politie-eenheden op de pilot zaten te wachten en dat er erg weinig tijd was om de pilot goed uit te zetten. Enkele politie-eenheden waaronder de onderzochte Politie-Eenheid Rotterdam zijn twee maanden later, in december 2020, begonnen om de nieuwe werkwijze goed te doorgronden en helder te communiceren terwijl andere politie-eenheden zoals de onderzochte Politie-Eenheid Zeeland-West-Brabant alles op alles hebben gezet om de werkwijze tijdig in te voeren. Uit de wijze waarop de pilot vervolgens via de Eenheidsstaf en de districten is gecommuniceerd naar de basisteams blijkt hoe verschillend de interne processen binnen de politie-eenheden zijn georganiseerd. De nieuwe werkwijze is in elk van de drie te onderzoeken politie-eenheden via andere lijnen uitgezet. Om de reprimandes en de wijze waarop ze worden geregistreerd, goed te kunnen plaatsen, is de context van de politietelling waarin ze tot stand komen, geobserveerd waaruit bleek dat het geven van een waarschuwing de politie al niet vreemd was en voor de meest uiteenlopende feiten wordt gebruikt, ook bij meerderjarige verdachten. Voorts bleek dat de diensten zeer afwisselend en niet te plannen zijn en dat het registreren van de reprimandes tussen de hectiek van het politiewerk door moet gebeuren, waardoor er

Conclusies en aanbevelingen

niet altijd voldoende tijd voor is. Er moet dus rekening mee worden gehouden dat de registraties niet altijd een volledig beeld van de praktijk geven.

Uit de inventarisatie van de in totaal 66 mutaties kwam naar voren dat de feiten veelal in groepjes zijn gepleegd, vaak duo's van meisjes of jongens van dezelfde leeftijd. Uit de registraties bleek tevens dat belangrijke gegevens die nodig zijn om te bezien of de werkwijze is gevolgd, niet zijn genoteerd en volgens de werkwijze ook niet hoefde te worden genoteerd. Daaronder valt het meest cruciale gegeven of er sprake was van een aanhouding (op heterdaad), wat de voorwaarde is voor de nieuwe werkwijze. In minimaal 12 van de steekproef van 66 incidentmutaties (met in totaal 26 minderjarige verdachten) is er gezien de beschrijving waarschijnlijk geen aanhouding verricht. Dat betrof vooral vernielingen met geringe schade waarin geen sprake was van een burgeraanhouding en agenten het kennelijk niet proportioneel achtten om de minderjarige verdachte aan te houden. In vrijwel al die mutaties waarin geen aanhouding is verricht, zijn de ouders betrokken bij de reprimande. In enkele incidenten was er een uitdrukkelijk verzoek van de gedupeerden (waaronder een school) tot het voeren van een reprimandegesprek door de politie met de minderjarigen.

In 54 incidentmutaties met in totaal 91 verdachten was er sprake van een (burger)aanhouding en moest de nieuwe werkwijze dus ook daadwerkelijk worden gevolgd. In het merendeel van de reprimandes is er overleg geweest met de hOVJ, maar slechts in enkele gevallen ging dat overleg gepaard met een telefonische voorgeleiding. En als dat gebeurde, werd die verschillend ingevuld. ZSM is in de minderheid van de zaken geconsulteerd en niet altijd op de beoogde wijze. Alle 54 incidentmutaties, op twee na, hadden betrekking op winkeldiefstal en de overige twee op vernieling. Drie van de 91 minderjarige verdachten waren geen *first offender* meer, maar pleegden het feit samen met een minderjarige *first offender*. In een van de drie incidenten werd alsnog besloten tot een reprimande en de andere twee minderjarigen gingen het reguliere proces in. Aan drie verdachten die wel *first offender* waren, werd pas een reprimande gegeven nadat ze op het politiebureau waren ingesloten. In twee gevallen gebeurde dat omdat de agenten niet bekend waren met de nieuwe werkwijze. Aan twee andere minderjarige verdachten werd geen reprimande gegeven vanwege recalcitrant gedrag. Geen van de andere drie contra-indicaties, groepsdruk, zorgen over de opvoedingssituatie en angst voor de (fysieke) reactie van de ouders, hebben ertoe geleid dat de reprimande werd geweigerd, maar in die gevallen werd wel een VT-melding opgemaakt.

Met betrekking tot de uitvoering van het reprimandegesprek blijkt dat in het grootste deel van de 54 incidentmutaties (namelijk 46), melding wordt gemaakt van een contact met de ouders, namelijk in 46 mutaties. In ruim de helft van die incidenten zijn de minderjarigen naar de woning van de ouders of de zorginstelling waar deze verblijven, overgebracht. In de overige incidenten zijn de ouders naar het politiebureau gekomen of is er ter plaatse of op een niet vermelde locatie een reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders gevoerd. Slechts in zes incidenten is het contact met de ouders alleen telefonisch verlopen. In het overgrote deel van de mutaties waarin verslag is gedaan van contact met de ouders, heeft de politie de minderjarige dus thuisgebracht of een persoonlijk gesprek met de ouders op een andere locatie gevoerd. Dat huisbezoek bleek in enkele gevallen een belangrijke meerwaarde te hebben, vanwege de gesprekken tijdens de rit daar naartoe en omdat de situatie aldaar soms een directe verklaring gaf voor de diefstal van tassen met boodschappen, simpelweg omdat er thuis niets te eten in huis was. Wat tot slot opvalt is dat voor bijna de helft van de in totaal

Conclusies en aanbevelingen

117 minderjarigen (van de steekproef van 66 mutaties), een VT-melding staat genoteerd terwijl bij een groot deel van deze minderjarigen geen sprake lijkt te zijn van zorgen. Tevens valt op dat er in meer dan de helft van de winkeldiefstalincidenten een winkelverbod is uitgevaardigd deels in combinatie met een civiele vordering ofwel winkelboete.

In *hoofdstuk 5* is in het kader van de outputevaluatie onderzocht hoe de uitvoering van de werkwijze zich verhoudt tot de beoogde doelen. Hiervoor is voortgebouwd op de bevindingen en informatie die naar voren komen uit de plan- en procesevaluatie, zijn extra analyses uitgevoerd op de registratie-data over het verloop van de afhandeling en is aanvullende informatie verzameld door interviews te houden met bij het proces betrokken actoren, te weten de politiefunctarissen van de drie ZSM-locaties van de onderzochte politie-eenheden, enkele hOvJ's in de Politie-Eenheid Rotterdam en de directie van de organisatie SODA die namens de winkelier de civiele vordering ofwel 'winkelboete' afhandelt. Verder is via de contactpersoon van het OM voor deze pilot informatie verzameld over de Pilot reprimande meerderjarigen en de RAPP-app, is een Stakeholderssessie gehouden met een selectie van de belangrijkste sleutelinformanten van de politie, het OM en Halt, een kwalitatieve enquête uitgezet onder de jeugdrechtsadvocaten en zijn registratiegegevens verzameld en geanalyseerd met betrekking tot de ontwikkeling van de Halt-verwijzingen.

Hieruit bleek dat de doelstelling van een landelijk eenduidige werkwijze nog niet ten volle is bereikt. Zo bleek dat de presentatie van de werkwijze van de politie-eenheden richting de basisteams in de praktijk tot verschillende interpretaties leidde. De bekendheid met de pilot in de praktijk varieert, ook binnen de politie-eenheden. De onbekendheid met de werkwijze wordt geweten aan de aanhoudende stroom van protocollen en werkwijzen waar de politieagenten op straat mee worden geconfronteerd. Daarbij heeft de gelijktijdige invoering van de reprimande voor meerderjarige *first offenders* die gepaard ging met veel voorlichtingsmateriaal en de introductie van de RAPP-app, voor ruis gezorgd. Dat de werkwijze nog niet alom bekend is, blijkt ook daaruit dat er nog steeds minderjarigen die in aanmerking zouden kunnen komen voor de reprimande op het politiebureau worden ingesloten. Daarmee wordt ook de doelstelling om die onnodige insluiting te voorkomen, niet ten volle bereikt. Van diverse zijden wordt de aanbeveling gedaan om de werkwijze beter bekend te maken op een wijze die aansluit bij de politiepraktijk, vanuit de bedoeling van de nieuwe werkwijze en door het bespreken van casuïstiek.

Ook de doelstelling van het bieden van een helder kader wordt nog niet ten volle gerealiseerd. In de praktijk worden er verschillende interpretaties aan de nieuwe werkwijze gegeven. Bij winkeldiefstal zijn er nu twee parallel lopende werkwijzen reprimande, voor meerderjarigen en minderjarigen, met ieder een ander kader. Tevens is voor minderjarige verdachten ook de bestaande werkwijze voor niet aangehouden verdachten gehandhaafd, waarvoor andere criteria gelden. Dat de reprimande bij aangehouden verdachten ook voor andere feiten dan winkeldiefstal kan worden toegepast, blijkt niet bij iedereen bekend. Dat het feit in de context moet worden gezien, wordt wel onderschreven, maar om daar uitvoering aan te geven, is wel wat meer richting nodig, wat zou kunnen door het bespreken van casuïstiek. Tot slot zorgt de telefonische voorgeleiding waarin de hOvJ de rechtmatigheid van de aanhouding toetst, voor onduidelijkheid. Dat geldt ook voor het checken van informatie door de hOvJ bij ZSM. In beide gevallen is in de praktijk niet helder wat het doel daarvan is. Tevens zijn de afspraken over wat moet worden geregistreerd en op welke wijze, nog niet voor iedereen even helder.

Conclusies en aanbevelingen

Met betrekking tot de doelstelling van een proportionele en pedagogische afhandeling buiten het strafrecht zien de bij de pilot betrokken partijen als belangrijke meerwaarde van de pilot het creëren van ruimte buiten het strafproces waarbij zonder onnodige insluiting op het politiebureau, aandacht kan zijn voor opgroeigedrag. De pilot zorgt er tevens voor dat de reprimande als politie-interventie een duidelijke basis krijgt. Het belangrijkste pedagogische moment wordt gezien in het reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders wordt gezien als het belangrijkste pedagogische moment, dat het beste persoonlijk en in de thuissituatie kan worden gevoerd. Om daar goed invulling aan te geven, zou dit wel gepaard moeten gaan met een herwaardering van het jeugdspecialisme bij de politie. In het kader van de proportionaliteit komt uit het onderzoek naar voren dat er te gemakkelijk een VT-melding wordt gedaan vanuit het idee dat er nog een toetsing plaatsvindt. De wijze waarop wordt getoetst, is echter heel wisselend zodat er ook onterechte meldingen worden gedaan. Tot slot speelt ook de samenloop met het winkelverbod en de winkelboete een rol in de proportionaliteit van de afhandeling. Hoewel het om civielrechtelijke maatregelen gaat, worden deze door de minderjarige verdachten en hun ouders wel als onderdeel van de afdoening ervaren.

Tot slot kan met betrekking tot de effecten op de instroom bij Halt op basis van de analyse van Halt-cijfers geconcludeerd worden dat, voor het delict diefstal en in enige mate voor het delict vernieling, er waarschijnlijk een lichte verschuiving is geweest van de Halt-afdoening naar de reprimande. Bij diefstallen gaat het waarschijnlijk om enkele tientallen zaken gemiddeld per maand. Dat is slechts een beperkt deel van het totaal aantal Halt-verwijzingen voor dit type strafbaar feit.

In *hoofdstuk 6* is de evaluatie van de nieuwe werkwijze reprimande in een wat breder internationaal perspectief beschouwd door middel van aanvullende juridische en criminologische literatuurstudie en analyses. Er is een juridische analyse verricht van de problematiek die ten grondslag ligt aan de Pilot, de gevolgen van burgeraanhouding en de verplichte consultatiebijstand door een advocaat bij minderjarige verdachten van lichte feiten die zich lenen voor buitengerechtelijke afdoening. Verder is er criminologisch literatuuronderzoek verricht naar de inzet van de reprimande en vergelijkbare reacties en interventies in het buitenland alsmede naar de effecten van de reprimande en vergelijkbare interventies, met name op de recidive. Uit de analyse van de reprimande in een breder juridisch perspectief kwam naar voren dat de politie-reprimande in Nederland een lange geschiedenis kent en dat artikel 40 sub b IVRK eist dat jeugdstrafzaken zoveel mogelijk buitengerechtelijk worden afgedaan met inachtneming van een aantal wettelijke garanties waarbij in de toelichting wordt benadrukt dat vrijheidsbeneming daarvan geen deel mag uitmaken. Tevens kwam hieruit naar voren dat zowel het Salduz-arrest als de EU-richtlijnen ruimte laten om uitzonderingen te maken op de verplichte rechtsbijstand bij lichte feiten en dat de Nederlandse wetgever daar, anders dan de Duitse en Belgische wetgever, geen gebruik van heeft gemaakt. Een belangrijke bevinding is dat het in de praktijk gegroeide gejuridificeerde proces dat leidt tot een per saldo disproportionele afhandeling voor reprimande-waardige zaken, niet uitsluitend het gevolg is van de verplichte rechtsbijstand, maar ook van een te lichtvaardige toepassing van de burgeraanhouding bij lichte winkeldiefstallen die niet voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Conclusies en aanbevelingen

Uit het literatuuronderzoek naar de toepassing van de reprimande en vergelijkbare interventies in andere landen kwam naar voren dat de toepassing van de reprimande zeer verschillend is georganiseerd. Als minderjarigen door de politie buiten het strafrecht worden gehouden, wordt dit beschouwd als *'true diversion'*. In veel van de onderzochte landen worden ouders betrokken wanneer de politie een waarschuwing aan een minderjarige geeft en in enkele landen wordt van de politie verwacht dat zij ook nagaan of er zorgen zijn rondom een minderjarige verdachte, om vervolgens tot een passende interventie te komen en eventuele hulpverlening in te schakelen. In de meeste bestudeerde landen is er niet voor gekozen om waarschuwingen of *diversion* in het algemeen formeel te beperken tot *first offenders* of tot een selectief aantal type delicten. *Diversion* is wel vaak bedoeld voor *first offenders* van lichte strafbare feiten, maar het blijft contextafhankelijk in hoeverre een waarschuwing wordt gezien als passend. Dit hangt in veel landen van meer factoren af dan alleen van de vraag of de minderjarige een *first offender* is van en de ernst van het strafbare feit. Zo wordt in meerdere landen de additionele voorwaarde gehanteerd dat de minderjarige verantwoordelijkheid moet nemen voor het gepleegde feit.

Tot slot is een criminologische literatuurstudie verricht naar de verwachte effectiviteit op basis van eerder empirisch onderzoek van de reprimande en vergelijkbare interventies. Op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat er veel aanwijzingen zijn dat de toepassing van de reprimande en vergelijkbare *diversion* reacties in het buitenland leidt tot minder geregistreerde recidive dan traditionele afdoeningen via het (jeugd)strafrecht. Dit wordt ondersteund door robuust onderzoek waarbij gebruik is gemaakt van experimentele of quasi-experimentele methoden. De meest recente literatuur schat dat de kans dat jongeren na een jaar weer in aanraking komen met de politie zo'n 16 procent lager is dan wanneer ze op een traditionele manier de strafrechtsketen doorlopen. Interessant is dat het voor het effect niet uit lijkt te maken of er nog iets extra's wordt gedaan, zoals doorverwijzing naar een programma of het voeren van herstelgesprekken. Opvallend is ook dat het voor het effect niet blijkt uit te maken of een jongere al eerder delicten heeft gepleegd of *first offender* is. Desondanks kunnen we wel concluderen dat er geen enkele aanwijzing is dat de reprimande ongunstig uit zal vallen in het licht van de recidive, en dat de kans aanzienlijk is dat het een gunstig effect zal hebben op de formele recidive. Tot slot zijn er nog twee andere mogelijke gevolgen die in eerder onderzoek worden gerapporteerd. Ten eerste blijken reprimande-achtige reacties aanzienlijk goedkoper te kunnen zijn voor de overheid traditionele vervolging. Een berekening komt uit op de helft tot een derde (bij winkeldiefstal) van de gebruikelijke kosten. Ten tweede blijkt dat jongeren met bepaalde kenmerken, zoals jongens, werkende jongeren en jongeren uit een arm huishouden, onbedoeld in het nadeel kunnen zijn bij de beslissing om al dan niet te besluiten tot reprimande of *diversion*. Zij worden relatief vaak op traditionele wijze vervolgd.

7.2 Aanbevelingen

Op basis van het verrichte onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan die zijn te onderscheiden in algemene aanbevelingen, aanbevelingen met betrekking tot het reprimandeproces, aanbevelingen met betrekking tot de criteria en contra-indicaties, en aanbevelingen met betrekking tot het reprimandegesprek.

7.2.1 Algemene aanbevelingen

1) Geef de reprimande een vaste basis in het jeugdstrafrecht

Op basis van de bevindingen in deze evaluatie ligt het voor de hand om de reprimande als afdoeningsmogelijkheid voor minderjarige verdachten van lichte feiten te behouden en net als de Halt-afdoening een vaste basis in het jeugdstrafrecht te geven. Uit de evaluatie komt naar voren dat alle betrokken partijen daar een belangrijke meerwaarde in zien en dat het gerechtvaardigd wordt geacht om voor dit soort zaken met het oog op de proportionaliteit af te zien van een inhoudelijk verhoor en daarmee van de rechtsbijstand. Met de reprimande kan direct een gevolg worden gegeven aan een relatief kleine misstap van een minderjarige die kan worden bestempeld als opgroergedrag zonder deze direct het strafproces in te leiden met alle daarbij behorende gevolgen en het verblijf op het politiebureau. Uit criminologisch literatuuronderzoek blijkt dat er voor de reprimande als alternatief voor het formele strafrecht geen negatieve effecten worden gevonden, maar wel dat de reprimande leidt tot minder hernieuwd politiecontact (formele recidive) onder jongeren, minder stigmatisering en lagere kosten.

2) Het reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders is de kern van de interventie

Uit de evaluatie komt naar voren dat de reprimande bij minderjarige verdachten zich op een belangrijk punt onderscheidt van de reprimande bij meerderjarige verdachten, namelijk het reprimandegesprek in aanwezigheid van de ouders die de zorg over de minderjarige hebben. Dit element zou in de communicatie veel meer kunnen worden benadrukt om de werkwijze bij minderjarigen duidelijk af te bakenen ten opzichte van die bij meerderjarigen. Overweeg beide werkwijzen ook overigens goed ten opzichte van elkaar af te bakenen waarbij de verschillen die zich niet laten rechtvaardigen door het verschil tussen beide doelgroepen, worden geschrapt. Als in de RAPP-app een route wordt opgenomen voor minderjarigen, zou daarin veel meer ruimte moeten worden gelaten voor de context en maatwerk.

3) Maak de reprimande beter bekend op een manier die aansluit bij de politiepraktijk

Uit de evaluatie blijkt dat de werkwijze nog niet breed bekend is. Om het doel van een landelijk eenduidige werkwijze te bereiken, is die brede bekendheid een noodzakelijke randvoorwaarde. Uit de evaluatie komt naar voren dat dit het beste werkt als de bedoeling van de nieuwe werkwijze voorop wordt gesteld en van daaruit in de dagelijkse politiepraktijk ervaringen worden uitgewisseld naar aanleiding van concrete zaken. Aangezien de *Handreiking* en de bijhorende *Leidraad reprimandegesprek* in de dagelijkse politiepraktijk nauwelijks bekend zijn en er te weinig tijd is om die op te zoeken en te bestuderen, verdient het aanbeveling om op landelijk niveau een *infographic* te maken waarin de bedoeling en de werkwijze op een aansprekende manier worden overgebracht.

4) Overweeg een herbezinning op de regeling van de burgeraanhouding

Een belangrijke bevinding in deze evaluatie is dat het nodeloos gejuridificeerde proces waarin veel minderjarige verdachten van een licht feit terecht komen en dat gepaard gaat met een voorgeleiding op het politiebureau, direct verband houdt met het veelvuldige gebruik van de burgeraanhouding door de beveiligers van grote winkelbedrijven. De toepassing van dit ingrijpende strafvorderlijke dwangmiddel bij minderjarige verdachten van lichte feiten verhoudt zich echter slecht met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, zeker in het geval van een *first offender* die zich direct schuld bewust en meewerkend opstelt. Het verdient dan ook aanbeveling om de regeling van de burgeraanhouding, die al bijna twee eeuwen oud

is (1838) en in een andere context tot stand is gekomen, opnieuw te bezien en daarbij een voorbeeld te nemen aan de Belgische regeling waarbij veel voorzichtiger met dit dwangmiddel wordt omgegaan.

5) Inventariseer de met winkels gemaakte afspraken en creëer eenduidig beleid

Uit de evaluatie komt naar voren dat minderjarigen die worden betrappt op winkeldiefstal in veel gevallen worden geconfronteerd met winkelverboden en winkelboetes die het effect van de reprimande als eenmalige waarschuwing grotendeels overschaduwen of teniet doen. Omdat het om civielrechtelijke maatregelen gaat en de politie en het OM daar weinig invloed op kunnen uitoefenen, zijn deze maatregelen buiten de werkwijze gehouden. Uit de evaluatie blijkt echter dat de politie deze maatregelen door de samenloop met de reprimande, in het gesprek niet kan negeren. Tevens blijkt daaruit dat er plaatselijk verschillende afspraken bestaan met winkelbedrijven over assistentie bij de vaststelling van de identiteit met het oog op de uitvaardiging van winkelverboden en de handhaving bij overtreding van die verboden. Gezien de grote invloed die deze maatregelen hebben op het reprimandeproces, verdient het aanbeveling om de door de politie gemaakte afspraken met winkels te inventariseren en op basis daarvan een eenduidig beleid te ontwikkelen voor minderjarige verdachten. Hierbij dient ook de huidige toepassing van de burgeraanhouding te worden betrokken.

7.2.2 Aanbevelingen met betrekking tot het reprimandeproces

6) Hanteer één werkwijze voor de reprimande, onafhankelijk van de aanhouding

Tijdens deze evaluatie bleek dat de verschillende werkwijzen voor aangehouden en niet aangehouden minderjarigen tot veel verwarring en onduidelijkheid leiden. Het onderscheid wordt niet gemaakt bij de registratie waardoor moeilijk te onderzoeken is welke werkwijze in een bepaald geval had moeten worden gevolgd, maar het onderscheid lijkt ook niet bekend te zijn bij de politieagenten die de verschillende werkwijzen moeten toepassen. De verschillen tussen beide werkwijzen zijn niet algemeen bekend en het onderscheid laat zich ook niet rechtvaardigen door de feiten en de betrokken minderjarigen. Het verdient dan ook aanbeveling om dit onderscheid te schrappen en één werkwijze te hanteren voor de reprimande. Met het hanteren van één werkwijze zou ook de registratie beter kunnen worden gestroomlijnd.

7) Schrap de telefonische voorgeleiding voor de hOvJ met behoud van het overleg

Hoewel het overleg met de hOvJ over het algemeen als waardevol wordt beschouwd, blijkt de telefonische voorgeleiding in de vorm van het stellen van procesvragen aan de minderjarige verdachte niet te worden begrepen en nauwelijks te worden toegepast. Het verdient dan ook aanbeveling deze in de werkwijze te schrappen, om daarmee bij te dragen aan het doel van een helder kader en om het proces te versnellen en te vereenvoudigen. Daarmee wordt de werkwijze ook afgestemd op de werkwijze reprimande voor meerderjarige *first offenders* van winkeldiefstal waar deze voorgeleiding niet nodig wordt gevonden omdat er in het geval van een reprimande onder verantwoordelijkheid van het OM geen PV van onderzoek wordt opgemaakt en het niet de bedoeling is dat een vervolgingsbeslissing door het OM wordt genomen.

8) Maak de 'check' door de hOvJ bij ZSM facultatief

Meer algemeen komt uit de evaluatie naar voren dat het aanbeveling verdient om de politie, in overleg met de hOvJ, in de praktijk voldoende discretionaire ruimte te geven om te beslissen wanneer lichte zaken met een reprimande kunnen worden afgedaan en of vervolgacties richting ZSM nodig zijn. De hOvJ blijkt in de praktijk niet standaard bij ZSM te checken of er nog meer informatie is omdat dit tot vertraging leidt en de politie zelf reeds veel informatie uit het politiesysteem kan halen en in gesprek kan gaan om aanvullende informatie te achterhalen. Als navraag bij ZSM nodig is of als er behoefte is aan overleg in geval van contra-indicaties, blijkt dat in de praktijk te gebeuren, ook zonder dat daartoe de verplichting bestaat. Om het proces te vereenvoudigen en een helder kader te bieden, verdient het dan ook aanbeveling de check bij ZSM facultatief te maken.

7.2.3 Aanbevelingen met betrekking tot de criteria en contra-indicaties

9) Overweeg het nemen van verantwoordelijkheid voor het feit als voorwaarde te stellen

Uit de evaluatie bleek dat de enige contra-indicatie die in de praktijk heeft geleid tot afwijzing van de reprimande, betrekking had op recalcitrant gedrag. Vanuit de politie is er in dit verband op gewezen dat de reprimande alleen zinvol is en effect zou hebben als de minderjarige verdachte ervoor openstaat om verantwoordelijkheid te nemen voor het gepleegde strafbare feit. Uit het landenonderzoek bleek ook dat in meerdere landen de additionele voorwaarde wordt gehanteerd dat de minderjarige verantwoordelijkheid moet nemen voor het gepleegde feit. Deze voorwaarde sluit aan bij de door het VN-Kinderrechtencomité in *General Comment nr.24 on children's rights in the child justice system* benadrukte waarborg voor een buitengerechtelijke afdoening dat de minderjarige verdachte in volledige vrijheid en vrijwillig heeft erkend daarvoor verantwoordelijk te zijn ("*freely and voluntarily admits responsibility, without intimidation or pressure*"). Het verdient dan ook overweging om het nemen van verantwoordelijkheid voor het feit als voorwaarde op te nemen.

10) Overweeg het criterium 'first offender' minder strikt en in de context te hanteren

Uit de evaluatie blijkt dat het criterium 'first offender' in de praktijk niet altijd strikt wordt gehanteerd. Het zijn van *first offender* is ook geen criterium in de reeds bestaande regeling van de reprimande voor niet aangehouden verdachten. Het verdient dan ook overweging om gehoor te geven aan het pleidooi van de VNJA om deze eis minder hard te maken. Dat sluit ook aan bij de situatie in andere landen waarin reprimande-achtige afdoeningen ook mogelijk zijn voor jongeren die eerder met de politie in aanraking zijn geweest omdat de context bepalender moet zijn. Uit criminologisch onderzoek is er ook geen aanwijzing dat dit noodzakelijk is voor het effect op recidive.

11) Inventariseer situaties die zich gezien de context lenen voor een reprimande

Ondanks het ruime criterium 'feit met een licht en eenvoudig karakter' waarbij drie feiten met name werden genoemd, blijkt uit de evaluatie dat de nieuwe werkwijze vrijwel uitsluitend is toegepast voor winkeldiefstal. Dat hangt samen met de burgeraanhouding bij winkeldiefstallen, maar ook met het feit dat in de praktijk het idee leeft dat de nieuwe werkwijze alleen bij winkeldiefstal kan worden toegepast. Uit de literatuurstudie naar de andere landen komt naar voren dat waarschuwingen en vergelijkbare reacties bij minderjarigen niet zijn beperkt tot een selectief aantal strafbare feiten, maar dat net als in Nederland de context bepalend is. Omdat die context niet alleen van het feit afhangt, verdient het aanbeveling om bij de nadere vormgeving van de reprimande op basis van casuïstiek af te

bakenen in welke situaties de reprimande geschikt is en in welke gevallen een Halt-afdoening meer aangewezen is.

12) Schrap de aan de gezinsomstandigheden gerelateerde contra-indicaties

Uit de evaluatie blijkt dat zorgen over de opvoedsituatie en angst voor de (fysieke) reactie van ouders, die in de werkwijze als contra-indicatie werden benoemd, in de praktijk geen reden waren om de reprimande te weigeren. Dat sloot ook aan bij de algemeen gedeelde opvatting van de bij het proces betrokken actoren dat gezinsomstandigheden niet aan de afdoening met een reprimande in de weg mogen staan. Het verdient dan ook aanbeveling om de aan de gezinsomstandigheden gerelateerde contra-indicaties te schrappen.

7.2.4 Aanbevelingen met betrekking tot het reprimandegesprek

13) Voer het reprimandegesprek in beginsel in persoonlijke aanwezigheid van de ouders en waar mogelijk in de thuissituatie

Uit de evaluatie komt naar voren dat het reprimandegesprek in persoonlijke aanwezigheid van de ouders als het belangrijkste element van de reprimande wordt gezien en dat de meerwaarde wordt gevonden in het feit dat dit mogelijk de eerste stap is in het contact met de jeugd, ook met het oog op vroeg-signalering. Een goed gesprek bij de ouders thuis biedt een uitgelezen kans om zorgsignalen op te vangen. Hoewel de reprimande-werkwijze uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om dit gesprek ter plaatse in telefonische aanwezigheid van de ouders uit te voeren, is er in de praktijk moeite gedaan om persoonlijk contact te hebben met de ouders. Aansluitend bij deze in de praktijk gevoelde behoefte, maar ook omdat dit gesprek de kern van de interventie uitmaakt, verdient het aanbeveling om in de werkwijze op te nemen dat het gesprek in beginsel wordt gevoerd in persoonlijke aanwezigheid van de ouders of anderen die de zorg over de minderjarige hebben. En dat dit waar mogelijk plaatsvindt bij de minderjarige thuis of in de zorginstelling waar deze verblijft.

14) Maak een eventuele VT-melding afhankelijk van overleg met de jeugdwijkagent

Uit de evaluatie komt naar voren dat er te gemakkelijk een melding bij Veilig Thuis wordt gedaan vanuit de gedachte dat die melding nog getoetst wordt. De wijze waarop wordt getoetst is echter heel wisselend terwijl de consequenties van een onterechte melding groot kunnen zijn. Om te waarborgen dat deze melding alleen wordt gedaan als dat echt noodzakelijk is, verdient het aanbeveling om deze afhankelijk te maken van overleg met de jeugdwijkagent die indien nodig op huisbezoek kan gaan. Daarbij kan ook direct in ogenschouw worden genomen of in het geval waarin zich een acute situatie voordoet, een melding wel voldoende is om die hulp tot stand te brengen. Doorverwijzingen naar gemeentelijke interventies dienen los te staan van een VT-melding en kunnen beter rechtstreeks geschieden op basis van het reprimandegesprek waarin de ouders en minderjarige aangeven daar behoefte aan te hebben. Dat zou in de praktijk ook meer effect hebben dan een vrijblijvend aanbod via de VT-melding na afloop van de reprimande.

15) Versterk het jeugdspecialisme bij de politie

Uit de evaluatie blijkt dat het voor een goede implementatie en uitvoering van de nieuwe werkwijze van belang is dat de rol van hOVJ in dit reprimande-proces wordt vervuld door politieambtenaren met kennis van en affiniteit met jeugd. Die kennis en affiniteit moet er ook zijn bij de agenten die de reprimandegesprekken voeren en als die er niet is, moeten er genoeg jeugdwijkagenten zijn die kunnen worden geconsulteerd bij twijfels over de opvoedsituatie.

Conclusies en aanbevelingen

Het inrichten van gespecialiseerde jeugdunits bij de politie is overigens ook een eis die gezien de toelichting voortvloeit uit artikel 40, lid 3, IVRK. Daarnaast stelt de in Nederland geïmplementeerde EU-Richtlijn 2016/800 als eis dat personeel van rechtshandhavende instanties die met minderjarige verdachten werken, een specifieke, op de omgang met kinderen afgestemde opleiding moeten hebben gevolgd.

Literatuurlijst

Uit Beijerse 1998

J. uit Beijerse, *Op verdenking gevangengezet. Het voorarrest tussen beginselen en praktische behoeften (diss. Rotterdam)*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1998.

Uit Beijerse 2021

J. uit Beijerse, *Jeugdstrafrecht. Beginselen, wetgeving en praktijk*, Apeldoorn/Antwerpen: Maklu, 2021.

Berger, Huls, Jeltes & Peterse 2017

M. Berger, E. Huls, M. Jeltes & C. Peterse, 'De aanhouding en inverzekeringstelling van minderjarige en jongvolwassen verdachten Een kindgerichte aanpak en alternatieven voor de politiecel', Defence for Children en Vereniging van Nederlandse Jeugdrecht Advocaten 2017.

Boere & Jansen 2020

J. Boere & N. Jansen, 'Delictplegende jongere: melden en afhandelen', november 2020, intern document van de Nationale Politie.

De Bruin 2021

S. de Bruijn, *Op 'Aan'. Diender in het blauw*, Boekenbent 2021.

Gorter 2022

F.N. Gorter, 'De verplichte consultatiebijstand voor aangehouden minderjarigen die verdacht worden van een licht feit: een onnodig gejuridificeerd proces?', masterscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam, 2022.

Heijmans 2018

T. Heijmans, 'Waarom het opsluiten van kinderen door de politie normaal is geworden', *De Volkskrant* 25 juni 2018.

Höynck & Ernst 2020

T. Höynck & S. Ernst, 'Das Gesetz zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren', *ZJJ* 2020/3, p.252.

Kempen & Uit Beijerse 2016

M.A.H. Kempen & J. uit Beijerse, 'De EU-Richtlijn procedurele waarborgen minderjarige verdachten en het Nederlandse jeugdstrafprocesrecht', *NtEr* 2016/7, p.230-236.

De Kinderombudsman 2016

De Kinderombudsman, 'Achter slot en grendel. Een onderzoek naar de inverzekeringstelling van een minderjarige', KOM2016/016, 1 september 2016

De Kinderombudsman 2019

De Kinderombudsman, 'Hoeveel nachtjes nog?', KOM004/2019, 18 april 2019.

Literatuurlijst

Lindeman 2018

P. Lindeman, 'Kind hoeft niet meer de cel in. Twentse proef met reprimandegesprekken', *Tubantia* 13 juli 2018.

Moerman 2016

E.M. Moerman, *Inburgeren in de opsporing (diss. Rotterdam)*, Enschede: Gildeprint 2016.

Put 2021

J. Put, *Handboek Jeugdbeschermingsrecht*, Brugge: die Keure, 2021.

Rauh & Wolters 2021

K. Rauh & R. Wolters, 'Vervolgrapportage Evaluatie nieuw werkproces meerderjarige first-offenders winkeldiefstal', 23 augustus 2021, p.12-13.

Subaçi 2021

Iffet Subaçi, Winkelbaas biedt winkeldief luisterend oor, *Algemeen Dagblad* 24 december 2021.

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', masterscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam, 2015.

Wesselink, Schuilenburg & Van Calster 2009

L. Wesselink, M. Schuilenburg & P. van Calster, 'De Collectieve winkelontzegging', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2009/8, afl. 1, p.6-19.

REGELGEVING & ANDERSOORTIGE BRONNEN

General Comment No. 24

Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system.

Richtlijn 2013/48/EU

Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming, PbEU 2013, L 294.

Richtlijn 2016/800/EU

Richtlijn 2016/800/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure, PbEU 2016, L 132.

Literatuurlijst

Stcrt. 2005, 66

Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen, 6 april 2005, *Stcrt.* 2005, 66.

Stcrt. 2010, 4003

Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor, 16 maart 2010, *Stcrt.* 2010, 4003.

Stcrt. 2020, 62180

Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten halt, 1 december 2020, *Stcrt.*2020, 62180.

Stb. 2016, 476

Wet van 17 november 2016, houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enig andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen, *Stb.* 2016, 476.

Stb. 2019, 180

Wet van 15 mei 2019 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Overleveringswet ter implementatie van richtlijn nr. 2016/800/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklagde zijn in een strafprocedure (PbEU L 132), *Stb.* 2019, 180.

België

Belgisch Stb. 5 september 2011, 253

Wet tot wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, om aan elkeen die wordt verhoord en aan elkeen wiens vrijheid wordt benomen rechten te verlenen, waaronder het recht om een advocaat te raadplegen en door hem te worden bijgestaan, *Belgisch Stb.* 5 september 2011, 253.

Belgisch Stb. 24 november 2016, 308

Wet van 21 november 2016 betreffende bepaalde rechten van personen die worden verhoord, *Belgisch Stb.* 24 november 2016, 308.

Omzendbrief COL.11/2018

Omzendbrief nr. COL 11/2018 van het College van Procureurs-Generaal bij de Hoven van Beroep, 'Addendum 2 aan de Omzendbrief COL 8/2011 betreffende de organisatie van recht op toegang tot een advocaat – situatie van de minderjarigen en de personen die ervan verdacht worden vóór de leeftijd van 18 jaar een als misdrijf omschreven feit gepleegd te hebben', 16 augustus 2018.

Omzendbrief COL.8/2011

Omzendbrief COL.8/2011, 'Richtlijn inzake het recht op toegang tot een advocaat', herziene versie 18 oktober 2018.

Literatuur landenonderzoek

- Australian Government - Productivity Commission (2021). *Report on Government Services 2021: Part C, Section 6 Police services interpretative material*.
<https://www.pc.gov.au/research/ongoing/report-on-government-services/2021/justice/police-services/rogs-202106-partc-section6-police-services-interpretative-material.pdf>
- Bailleau, F. (2010). France: breaking with the European line of juvenile justice? The successive reforms of the ordinance of 2 February 1945. In: F. Bailleau & Y. Cartuyvels. *The criminalisation of youth: Juvenile justice in Europe, Turkey and Canada*. VUBPress Brussels University Press.
- Bailleau, F., & Cartuyvels, Y. (2010). *The criminalisation of youth: Juvenile justice in Europe, Turkey and Canada*. VUBPress Brussels University Press.
- Bala, N., & Carrington, P. J. (2017). Canada. In S. H. Decker & N. Marteache (Eds.), *International handbook of juvenile justice*. Springer International Publishing.
- Bala, N., & Roberts, J. V. (2006). Canada's juvenile justice system: Promoting community based responses to youth crime. In: J. Junger-Tas & S. Decker (Eds.), *International handbook of juvenile justice*. Springer.
- Bateman, T. (2002). Living with final warnings: making the best of a bad job? *Youth Justice*, 2(3), 131-140.
- Bateman, T. (2017). England and Wales. In S. H. Decker & N. Marteache (Eds.), *International handbook of juvenile justice*. Springer International Publishing.
- Bateman, T. (2020). *The state of youth justice 2020: an overview of trends and developments*. National Association for Youth Justice.
<https://uobrep.openrepository.com/handle/10547/624525>
- Béchar, S., Ireland, C., Berg, B., & Vogel, B. (2011). Arbitrary arbitration: Diverting juveniles into the justice system – a reexamination after 22 years. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 55(4), 605–625.
- Cartuyvels, Y., Christiaens, J., De Fraene, D., & Dumortier, E. (2010). Juvenile justice in Belgium seen through the sanctions looking-glass. In: F. Bailleau & Y. Cartuyvels. *The criminalisation of youth: Juvenile justice in Europe, Turkey and Canada*. VUBPress Brussels University Press.
- Children and Young People's Centre for Justice (2021). *A Guide to Youth Justice in Scotland: policy, practice and legislation. Section 4: Early and Effective Intervention & Diversion from Prosecution*. <https://www.cycj.org.uk/wp-content/uploads/2021/06/Section-4.pdf>
- Cunningham, T. (2007). Pre-court diversion in the Northern Territory: impact on juvenile reoffending. *Trends & Issues in Crime & Criminal Justice*, No. 339. Australian Institute of Criminology.
- Decker, S. H., & Marteache, N. (2017). *International handbook of juvenile justice*. Springer International Publishing.
- Dennison, S., Stewart, A., & Hurren, E. (2006). Police cautioning in Queensland: the impact on juvenile offending pathways. *Trends & Issues in Crime & Criminal Justice*, No. 306. Australian Institute of Criminology.
- Dumortier, E., Christiaens, J., & Nuytiens, A. (2017). Belgium. In S. H. Decker & N. Marteache (Eds.), *International handbook of juvenile justice*. Springer International Publishing.
- Dünkel, F. (2009). Chapter 9: Diversion: A meaningful and successful alternative to punishment in European juvenile justice systems. In: J. Junger-Tas & F. Dünkel (Eds.). *Reforming juvenile justice*. Springer.
- Dünkel, F. (2017). Juvenile justice and crime policy in Europe. In F. E. Zimring, M. Langer & D. S. Tanenhaus (Eds.), *Juvenile justice in global perspective*. NYU Press.
- Dünkel, F., & Heinz, W. (2017). Germany. In S. H. Decker & N. Marteache (Eds.), *International handbook of juvenile justice*. Springer International Publishing.

- Dunford, F. W., Osgood, D. W., & Weichselbaum, H. F. (1982). *National evaluation of diversion projects: Final report*. U.S. Department of Justice.
- Farrell, J., Betsinger, A., & Hammond, P. (2018). *Best practices in Youth Diversion: Literature review for the Baltimore City Youth Diversion Committee*. The Institute for Innovation & Implementation, University of Maryland School of Social Work.
<https://theinstitute.umaryland.edu/media/ssw/institute/md-center-documents/Youth-Diversion-Literature-Review.pdf>
- Garda Youth Diversion Bureau (2019). *Annual Report of the Committee Appointed to Monitor the Effectiveness of the Diversion Programme*. An Garda Síochána.
<https://www.garda.ie/en/crime-prevention/community-engagement/community-engagement-offices/garda-youth-diversion-bureau/2019-annual-report-of-the-committee-appointed-to-monitor-the-effectiveness-of-the-diversion-programme-english-.pdf>
- Green, R., Bryant, J., Gray, R., Best, D., Rance, J., & MacLean, S. (2016). *Policing and pathways to diversion and care among vulnerable young people who use alcohol and other drugs*. The National Drug Law Enforcement Research Fund.
- Goffman, E. (1963). *Stigma: Notes on the management of spoiled identity*. Prentice-Hall.
- Fernandez, F. A., Walsh, M. R. J., Maller, M. G., & Wrapson, W. (2009). *Police Arrests and Juvenile Cautions, Western Australia 2006: annual Statistical Report Series No. 2/2009*. Crime Research Centre, University of Western Australia.
https://www.law.uwa.edu.au/data/assets/pdf_file/0003/169248/Crime_and_Justice_Statistics_for_WA-2006-Police_Arrests_and_Juvenile_Cautions.pdf
- Fisher, C. J., & Mawby, R. I. (1982). Juvenile delinquency and police discretion in an innercity area. *British Journal of Criminology*, 22, 63-75.
- Hart, D. (2012). *Legal Aid Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012: Implications for children*. National Association for Youth Justice.
- Hart, D. (2014). *Pre-court arrangements for children who offend*. National Association for Youth Justice.
- Herzog-Evans, M. (2012). Non-compliance in France: a human approach and a hair splitting legal system. *European Journal of Probation*, 4(1), 46-62.
- Holdaway, S. (2003). The final warning: Appearance and reality. *Criminal Justice*, 3(4), 351-367.
- Hutchinson, T. C. & Smandych, R. (2005). Juvenile justice in Queensland and Canada: new legislation reflecting new directions. *Australasian Canadian Studies*, 22(2), 101-148.
- Jordan, L., & Farrell, J. (2013). Juvenile justice diversion in Victoria: A blank canvas?. *Current Issues in Criminal Justice*, 24(3), 419-438.
- Junger-Tas, J., & Decker, S. (2006). *International Handbook of Juvenile Justice*. Springer.
- Junger-Tas, J., & Dünkel, F. (2009). *Reforming Juvenile Justice*. Springer.
- Kilkelly, U. (2014). Diverging or emerging from law? The practice of youth justice in Ireland. *Youth Justice*, 14(3), 212-225.
- Klein, M. W. (1986). Labeling theory and delinquency policy: An experimental test. *Criminal Justice and Behavior*, 13(1), 47-79.
- Koch, J. R. (1985). *Community service and outright release as alternatives to juvenile court: An experimental evaluation* (Unpublished doctoral dissertation). Michigan State University.
- Lewis, A., & O'Regan, C. (1992). Police cautioning: effective diversion or expedience? In L. Atkinson & S. Gerull (Eds.), *National Conference on Juvenile Justice: proceedings of a conference*. Australian Institute of Criminology.
- Martin, J. R., Zappavigna, M., & Dwyer, P. (2012). Beyond redemption: Choice and consequence in youth justice conferencing. In: F. Yan & J. Webster (Eds.). *Developing Systemic Functional Linguistics: theory and application*. Equinox.
- Mears, D. P., Kuch, J. J., Lindsey, A. M., Siennick, S. E., Pesta, G. B., Greenwald, M. A., & Blomberg, T. G. (2016). Juvenile court and contemporary diversion. *Criminology & Public Policy*, 15(3), 953-981.

- Ministry of Justice (2013). *Code of practice for youth conditional cautions*. Ministry of Justice, UK.
- Mouhanna, C., & Vesentini, F. (2016). Indicators or Incentives? Some Thoughts on the Use of the Penal Response Rate for Measuring the Activity of Public Prosecutors' Offices in France (1999–2010). In: A. Hondeghem et al. (eds.), *Modernisation of the criminal justice chain and the judicial system*. Springer.
- Osgood, D. W., Dunford, F. W., & Weichselbaum, H. F. (1982). *Offense history and the effectiveness of juvenile diversion programs*. Michigan University.
- Patrick, S., & Marsh, R. (2005). Juvenile diversion: Results from a 3 year experimental study. *Criminal Justice Policy Review*, 16, 59-73.
- Patrick, S., Marsh, R., & Mimuta, S. (2004). Control group study of juvenile diversion programs: An experiment in juvenile diversion. The comparison of 3 methods and a control group. *Social Science Journal*, 41(1), 129-135.
- Petrosino, A., Turpin-Petrosino, C., & Guckenburg, S. (2010). Formal system processing of juveniles: Effects on delinquency. *Campbell Systematic Reviews*, 6(1), 1-88.
- Pruin, I., Aebersold, P., & Weber, J. (2017). Switzerland. In S. H. Decker & N. Marteache (Eds.), *International handbook of juvenile justice*. Springer International Publishing.
- Put, J., Vanfraechem, I., & Walgrave, L. (2012). Restorative dimensions in Belgian youth justice. *Youth Justice*, 12(2), 83-100.
- Roché, S. (2007). Criminal justice policy in France: Illusions of severity. *Crime and Justice*, 36(1), 471-550.
- Schwalbe, C. S., Gearing, R. E., MacKenzie, M. J., Brewer, K. B., & Ibrahim, R. (2012). A meta-analysis of experimental studies of diversion programs for juvenile offenders. *Clinical Psychology Review*, 32(1), 26-33.
- Seymour, M. (2017). Ireland. In S. H. Decker & N. Marteache (Eds.), *International handbook of juvenile justice*. Springer International Publishing.
- Shah, R.S., Fine, L., & Gullen, J. (2014). *Juvenile Records: A National Review of State Laws on Confidentiality, Sealing and Expungement*. Juvenile Law Center.
- Shirley, K. (2017). The cautious approach: Police cautions and the impact on youth reoffending. *Crime Statistics Agency*, 9, 1-23.
- Smith, E. P., Wolf, A. M., Cantillon, D. M., Thomas, O., & Davidson, W. S. (2004). The Adolescent Diversion Project: 25 years of research on an ecological model of intervention. *Journal of Prevention & Intervention in the Community*, 27(2), 29-47.
- Snowball, L. (2008). Diversion of indigenous juvenile offenders. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, 355, 1-6.
- Taylor, M. (2017). USA. In S. H. Decker & N. Marteache (Eds.), *International handbook of juvenile justice*. Springer International Publishing.
- Van Dijk, C., Eliaerts, C., & Dumortier, E. (2006). Survival of the protection model? Competing goals in Belgian juvenile justice. In J. Junger-Tas & S. H. Decker (Eds.), *International handbook of juvenile justice* (pp. 187–223). Springer.
- Waite, G. (2003). *Northern Territory Police Juvenile Pre-Court Diversion Scheme: A preventative and restorative approach to juvenile offending*. Paper presented to Fourth National Conference on Conferencing, Circles and other Restorative Practices, Veldhoeven, Netherlands, 29th August 2003. P. 96-117. https://www.iirp.edu/pdf/nl03_waite.pdf
- Wang, J. J., & Weatherburn, D. (2019). Are police cautions a soft option? Reoffending among juveniles cautioned or referred to court. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 52(3), 334-347.
- Wilcox, A., Young, R., & Hoyle, C. (2004). *Two-year resanctioning study: a comparison of restorative and traditional cautions*. Home Office.
- Wilson, H. A., & Hoge, R. D. (2013). The effect of youth diversion programs on recidivism: A meta-analytic review. *Criminal justice and behavior*, 40(5), 497-518.

Literatuur landenonderzoek

- Wilson, D. B., Brennan, I., & Olaghere, A. (2018). Police-initiated diversion for youth to prevent future delinquent behavior: a systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 14(1), 1-88.
- Wright, R.F., & Levine, K.L. (2021). Models of Prosecutor-Led Diversion Programs in the United States and Beyond. *Annual Review of Criminology*, 4, 331-351.
- Wyvekens, A. (2006). The French juvenile justice system. In: J. Junger-Tas & S. Decker (Eds.). *International handbook of juvenile justice*. Springer.
- Youth Justice Legal Centre (2013). *APCO Youth offender case disposal gravity factor matrix*. <https://yjlc.uk/sites/default/files/ACPO%20Youth%20Gravity%20Matrix.pdf>
- Zimring, F. E., Langer, M., & Tanenhaus, D. S. (2017). *Juvenile justice in global perspective* (Vol. 1). NYU Press.

Bijlagen

Bijlage I. Onderzoeksvragen van de opdrachtgever

Algemene vraagstelling: *Wat kan gezegd worden over de uitvoering van de pilot, de ervaringen van betrokkenen daarmee, en het doelbereik en de (ervaren) neveneffecten van de pilot?*

I. Planevaluatie: “Hoe is de Pilot reprimande in het licht van de nagestreefde doelen opgezet en wat is de verwachte bijdrage aan die doelen?”

1. De doelstellingen van de Pilot reprimande
 - a) Wat zijn de doelstellingen van de Pilot?
 - b) In hoeverre zijn deze doelstellingen SMART geformuleerd?
 - c) Welke potentiële neveneffecten zijn voorafgaande aan de pilot benoemd?
2. De opzet van de Pilot reprimande
 - a) Wat is de precieze doelgroep en welke criteria worden daarbij gehanteerd?
 - b) Welke rollen en verantwoordelijkheden zijn voorafgaande aan de pilot toebedeeld aan de betrokken organisaties?
 - c) Welke (rand)voorwaarden zijn voorafgaande aan de pilot benoemd om de pilot goed uit te kunnen voeren?
3. De bijdrage van de opzet aan de realisatie van de doelen
 - a) Bestaat in de wetenschappelijke literatuur ondersteuning voor de gekozen opzet? Of zijn er juist aanwijzingen dat deze niet of zelfs averechts werkt?
 - b) Zijn in de wetenschappelijke literatuur (elementen van) werkzame interventies voor de pilotdoelgroep te identificeren, die op dit moment geen deel uitmaken van de pilot reprimande maar daar mogelijk wel in opgenomen kunnen worden?

II. Procesevaluatie: “Hoe verloopt de uitvoering van de Pilot reprimande en wat zijn de ervaringen van de betrokken partijen?”

4. Uitvoering en werkwijze van de betrokken organisaties
 - a) Was de opzet voorafgaande aan de pilot voor alle betrokken organisaties helder?
 - b) In welke mate is voldaan aan de vooraf benoemde (rand)voorwaarden om de pilot goed uit te kunnen voeren?
 - c) Hoe worden de rollen en verantwoordelijkheden door de betrokken organisaties ingevuld?
 - d) Wat is de werkwijze van de betrokken organisaties? Wordt de werkwijze *zoals beschreven in de ‘Handreiking reprimande’* nageleefd en wat zijn de redenen om daarvan af te wijken?
 - e) Wat is de tijd die verloopt tussen het strafbare feit en het reprimandegesprek *en waar wordt dat tijdsverloop door bepaald?*
 - f) *Op welke plaats wordt het reprimandegesprek gevoerd?*
 - g) Hoe wordt het reprimandegesprek ingevuld? (onderdelen van het gesprek, gesprekstechnieken en houding, zie *‘Leidraad reprimandegesprek’*)
 - h) Wat zijn de lokale en regionale verschillen bij de uitvoering van de pilot en de redenen daarvoor?
5. Doelbereik, omvang en aard van de pilotdoelgroep
 - a) Hoeveel minderjarigen hebben een reprimande gekregen en wat is hun leeftijd, geslacht, delictverleden, bereidheid tot het vergoeden van eventuele schade, zorgbehoefte?
 - b) Voor welk type delict hebben minderjarigen een reprimande gekregen?
 - c) Wat is de betrokkenheid van de ouders of voogd van de minderjarigen?
 - d) Is de gerealiseerde omvang en aard van de pilotdoelgroep volgens de betrokken organisaties zoals beoogd en verwacht?

Bijlagen

- e) Zo nee, waarom niet en waarin wijkt deze af?
- f) Welke verschillen bestaan er tussen regio's?

6. Zaken waarin geen reprimande is opgelegd

- a) Hoe vaak hebben hOvJ's er bij de pilotdoelgroep voor gekozen om de zaak anders af te doen dan via een reprimande?
- b) Wat waren de redenen daarvoor?
- c) Voor welke andere afdoening hebben hOvJ's gekozen?
- d) *Treden er hierbij verschillen op tussen de regio's?*

III. Outputevaluatie: “*Worden de doelen van de Pilot reprimande bereikt en wat zijn de (ervaren) neveneffecten?*”

7. Ervaringen van de betrokken organisaties en aanbevelingen

- a) Wat zijn de ervaringen van de betrokken actoren (politie, hOvJ's en ZSM-partners) met de Pilot reprimande? Wat gaat volgens hen goed en wat minder goed?
- b) Vinden ze de reprimande een geschikte afdoening voor de pilotdoelgroep?
- c) Is er behoefte aan extra kennis en/of vaardigheden?
- d) Welke aanbevelingen geven deze actoren ten aanzien van een eventuele doorontwikkeling van de Pilot?

8. Ervaringen van de betrokken minderjarigen en hun ouders of voogd*

- a) Wat zijn de ervaringen van de betrokken minderjarigen en hun ouders of voogd met de reprimande? Wat vinden ze er goed aan en wat minder goed?
- b) Vinden ze de reprimande passend gezien het delict?

**Het is helaas niet gelukt om deze ervaringen uit de eerste hand op te tekenen, maar alleen indirect via de opmerkingen daarover in de mutaties en de interviews met de betrokken agenten.*

9. Realisatie doelstellingen

- a) In hoeverre zijn de doelstellingen van de pilot gerealiseerd?
- b) Is doelrealisatie geheel te relateren aan de pilot of spelen andere factoren een rol hierbij?
- c) In het geval dat doelen niet of niet volledig zijn gerealiseerd: wat zijn hiervan de redenen en hoe zouden deze doelen alsnog gerealiseerd kunnen worden?

10. Welke (ervaren) neveneffecten heeft de pilot?

11. Effect op Halt

- a) In hoeverre heeft de pilot effect op de instroom van zaken bij Halt?
- b) Zo ja, hoe vaak en op welke wijze?

12. Wat is de door de politie, het OM, Halt en de jeugdrechtsadvocaten ervaren meerwaarde van de pilot (ten opzichte van de situatie vóór de pilot)?

13. Verblijf minderjarigen in politielocatie

- a) Wat is het aantal minderjarigen dat tijdens de pilotperiode in een politielocatie is opgehouden en wat is de duur van het verblijf?
- b) Hoe verhoudt dit aantal zich ten opzichte van eerdere jaren?
- c) Wat zijn de kenmerken van deze verdachten en van het door hen gepleegde delict?

Bijlage II. Topiclijst interviews sleutelinformanten

Algemene introductie:

Voorstellen. Interview duurt ca. 1 uur. Toestemming om interview op te nemen? Opname wordt vertrouwelijk behandeld en veilig opgeslagen bij de Erasmus Universiteit Rotterdam. Onze evaluatie van de Pilot bestaat uit een Planevaluatie, een Procesevaluatie en een Outputevaluatie. Dit interview is onderdeel van de Planevaluatie die in het teken staat van de doelstellingen van de Pilot en de overwegingen bij de gemaakte keuzes bij de uitwerking van de opzet daarvan. We spreken met ca. vijftien sleutelinformanten van de Politie, OM, MJenV, Halt en de RvdK die betrokken zijn geweest bij het ontwerpen van de landelijke Pilot en bij de Pilot in Twente.

Vragen vooraf

- Wat is uw functie en hoe lang bent u werkzaam in die functie. Heeft u eerder functies vervuld die in het kader van de Pilot relevant zijn?
- Wat is uw betrokkenheid bij deze Pilot?
- In hoeverre bent u betrokken geweest bij een van de volgende documenten rond de Pilot?
 - de Handreiking reprimande en de Leidraad reprimandegesprek versie 1/10/2020
 - de Notitie Landelijke pilot reprimande d.d. 1 juli 2020
 - Standpunt politie, OM en Halt inzake 'reprimande minderjarigen'
- Hoe belangrijk zijn deze documenten volgens u geweest bij de besluitvorming rond de Pilot Reprimande?
- Kunt u wellicht toelichten wat de status is van de diverse documenten en hoe ze zich tot elkaar verhouden?

I. De doelstellingen van de Pilot Reprimande

- Wanneer en hoe is uw organisatie betrokken geraakt bij de Pilot Reprimande?
- Wat was nu de belangrijkste aanleiding om daaraan mee te doen? (Speelde VN-Kinderrechtenverdrag een rol?)
- Wat zijn volgens u/uw organisatie de belangrijkste doelen van de Pilot Reprimande?
- Zijn die doelen meetbaar volgens u? Weet u of dat ook wordt bijgehouden en door wie?
- Zijn er nog andere effecten die de Pilot Reprimande zouden kunnen hebben volgens u, zogenaamde 'neveneffecten'? Verwacht u dat het ook op andere zaken een positieve uitwerking kan hebben. Verwacht u dat het ook negatieve gevolgen kan hebben?
- Wat is volgens u de belangrijkste vernieuwing die de Pilot met zich mee zal brengen?

II. De opzet van de Pilot Reprimande

- Geen inhoudelijke sanctie. Hoe moet de sanctie dan worden gezien?
- Overwegingen achter de keuze voor jeugdige verdachten van 12 tot 18 jaar.
- Overwegingen achter de beperking tot *first offenders*.
- Overwegingen achter de beperking tot winkeldiefstal geringe waarde, vernieling geringe schade en gebruik maken van vals ID bewijs. Ruimte voor toepassing bij andere feiten?
- Overwegingen achter betrokkenheid ouders.

Bijlagen

- Overwegingen achter contra-indicaties (1. zorgen 2. Recalcitrant gedrag 3. Groepsdruk 4. bang voor ouders) en wat is alternatief?
- Overwegingen achter de beperking tot aanhouding op heterdaad. Welke rol speelt de burgeraanhouding in deze Pilot?
- Overwegingen achter de registratie van de reprimande.

III. Verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken organisaties

- Overwegingen bij rolverdeling politie ter plaatse en hOvJ
- Overwegingen bij rolverdeling hOvJ en ZSM
- Randvoorwaarden om de Pilot Reprimande goed uit te kunnen voeren.
- Wat is rolverdeling tussen de Politie, het OM en het MJenV in deze Pilot?
- Welke rol is weggelegd voor bureau Halt in relatie tot de Pilot?
- Heeft de RvdK een rol in de Pilot?
- Heeft de advocatuur een rol in de Pilot?

Ter afsluiting

- Welke knelpunten verwacht u in de loop van de Pilot waar wij rekening mee moeten houden?
- Zijn er nog onderwerpen die niet ter sprake zijn gekomen, maar die wel relevant zijn om mee te nemen in het onderzoek naar de Pilot Reprimande?
- Bent u betrokken bij het verdere verloop van de Pilot en zo ja, op welke wijze? Kunnen wij u zo nodig nog benaderen met het oog op de Procesevaluatie en Outputevaluatie?

Bijlage III. Topiclijst interviews agenten die reprimande hebben gegeven

Introductie

Wat is uw functie en hoe lang bent u werkzaam in deze functie?

Feitelijke gegevens reprimande-incident (vooraf uit mutaties te halen)

- Op welke datum en tijdstip vond het incident plaats?
- Waar vond het incident plaats? (soort locatie, bijvoorbeeld winkel, en stad/dorp)
- Hoeveel minderjarigen waren betrokken bij het incident? Hoe oud waren zij? Kwamen zij voor het eerst met politie in aanraking (*first offender*)?
- Welke goederen waren gestolen? Van welke waarde? (schadebedrag)
- Hoe is de burgeraanhouding verlopen?
- Hoe zag de bewijslast van de zaak eruit? (camerabeelden, getuigenverklaring, aantreffen goederen)

Procedurele gang van zaken na melding bij de politie

- Hoe kwam de melding bij u binnen?
- Hoe wist u dat de minderjarige mogelijk in aanmerking kwam voor reprimande?
- Heeft u telefonisch contact opgenomen met de hulpovj? Waarom wel/niet?
- Heeft hulpovj gesproken met de minderjarige? Waarom wel/niet?
- Heeft hulpovj contact opgenomen met ZSM/ andere ketenpartners? Waarom wel/niet?
- Waren er contra-indicaties voor het geven van de reprimande en zo ja welke?

Verloop van het reprimande-gesprek

- Op welk moment en waar is het reprimandegesprek gevoerd?
- Wat was voor u het belangrijkste doel van het gesprek en hoe is het verlopen?
- Welke zaken zijn tijdens het gesprek besproken?
- Hoe reageerde de jeugdige verdachte op de waarschuwing?
- Hoe zijn de ouders bij de reprimande betrokken?
- Hoe reageerden de ouders op de waarschuwing?

Andere reacties naast de reprimande

- Was de jeugdige verdachte bereid om de schade van het slachtoffer te vergoeden?
- Heeft de winkelier een winkelverbod opgelegd?
- Heeft de winkelier een civiele vordering (via SODA) opgelegd?
- Hoe verhouden deze maatregelen van de winkelier zich volgens u tot de reprimande?
- Heeft u een zorgmelding bij Veilig Thuis gedaan en waarom?

Na het reprimande-gesprek

- Hoe heeft u het reprimande-gesprek geregistreerd?
- Welke informatie heeft u daarbij opgenomen en welke niet?

Werkbaarheid nieuwe werkwijze

- Hoe kijkt u aan tegen de reprimande als interventie voor jeugdige *first offenders*?

Bijlagen

- Kent u de nieuwe werkwijze waarmee sinds 1 oktober 2020 als pilot wordt geëxperimenteerd?
- Welke doelstellingen zou deze nieuwe werkwijze hebben?
- In hoeverre is die werkwijze op alle onderdelen haalbaar in de dagelijkse politiepraktijk?
- Welke (praktische) aanbevelingen kunt u meegeven om dit te verbeteren?

Afsluiting

- Zijn er volgens u nog belangrijke zaken die niet aan de orde zijn gekomen?
- Zouden wij weer contact met u mogen opnemen als wij aanvullende vragen hebben?

Bijlagen

Bijlage IV. Uitgebreide omschrijving variabelen in registratiegegevens

Jaar	Jaar van pleegdatum
Beginpleegdatum	Datum van begin pleegdatum
Voorgaande pleegdatum	Datum van begin pleegdatum voorgaand (ander) feit, is leeg indien "Begin Pleegdatum" = "Eerste pleegdatum"
Eenheid (WGB)	Regionale eenheid (werkgebied)
Delict (MK)	Maatschappelijke klasse van pleging
Geslacht	M/V
Leeftijd ttv Inc	Leeftijd ten tijde van pleging
Delict Pers Inc	Delictsomschrijving
Eerste pleegdatum	Datum van begin pleegdatum eerste feit; kan gelijk zijn aan "Beginpleeg datum"
Leeftijd ttv Eerste pleegdatum	Leeftijd ten tijde van pleging eerste feit
Laatste pleegdatum	Datum van begin pleegdatum laatste feit; kan gelijk zijn aan "Beginpleeg datum"
Leeftijd eerste delict	Berekende leeftijd ten tijde van eerste delict
Datum laatste delict	Berekende datum van laatste delict
Aangehouden ind	J./N
Duur aanhouding-heenzending	Berekende periode tussen aanhouding en geregistreerde heenzending
ZSM Betrokken	J/N (gestructureerd en tekstueel herleid)
BOSZ ind	J/N (herleid aan BOSZ onderzoeksnummer)
Reprimande BVH-BOSZ	Reprimande uit BVH of BOSZ
Afhandeling VD BVH	Afhandeling in BVH
Afhandeling VD BOSZ Pol	Afhandeling in Verdachte politie (BOSZ)
Afdoening VD BOSZ OM	Afdoening in Verdachte OM (BOSZ)
Zorgmelding in Incident	J/N
Reprimandegesprek	J (tekstzoek: mogelijke duiding op reprimandegesprek)
Gesprek ouder	J (tekstzoek: mogelijke duiding op gesprek met ouder)
Locatie gesprek	TP, PB, WO* (tekstzoek: mogelijke duiding op locatie reprimandegesprek)
Schadevergoeding	J (tekstzoek: mogelijke duiding op een schadevergoeding)
Soda	J (tekstzoek: mogelijke duiding op SODA regeling)
	* respectievelijk: Ter plaatse, Politiebureau en Woning

Bijlagen

Bijlage V. Gedetailleerde indeling typen strafbare feiten in registratiegegevens

Delict (Maatschappelijke Kwalificatie)	Aantal	Percentage
A10 - DIEFSTAL UIT/VANAF PERSONENAUTO	4	0,1
A12 - DIEFSTAL UIT/VANAF ANDERE VERVOERMIDDELEN	1	0,0
A20 - GEKWAL. DIEFSTAL IN/UIT WONING	5	0,1
A21 - GEKWAL. DIEFSTAL IN/UIT BOX/GARAGE/SCHUUR	1	0,0
A22 - GEKWAL. DIEFSTAL IN/UIT WINKEL	35	0,9
A24 - GEKWAL. DIEFSTAL IN/UIT SPORTCOMPLEX	3	0,1
A26 - GEKWAL. DIEFSTAL IN/UIT SCHOOL	2	0,1
A27 - GEKWAL. DIEFSTAL IN/UIT ANDERE GEBOUWEN	4	0,1
A30 - DIEFSTAL IN/UIT WONING (NIET GEKWAL.)	2	0,1
A31 - DIEFSTAL IN/UIT SCHOOL (NIET GEKWAL.)	5	0,1
A32 - DIEFSTAL IN/UIT BEDRIJF/KANTOOR (NIET GEKWAL.)	1	0,0
A34 - DIEFSTAL IN/UIT BOX/GARAGE/SCHUUR/ERF (NIET GEKWAL.)	9	0,2
A35 - DIEFSTAL IN/UIT SPORTCOMPLEX (NIET GEKWAL.)	4	0,1
A36 - DIEFSTAL IN/UIT ANDERE GEBOUWEN (NIET GEKWAL.)	1	0,0
A50 - WINKELDIEFSTAL	2950	74,4
A72 - DIEFSTAL FIETS	40	1,0
A73 - DIEFSTAL BROMFIETS/SNORFIETS	9	0,2
A80 - VERDUISTERING (EVT. IN DIENSTBETREKKING)	9	0,2
A81 - HELING	11	0,3
A82 - CHANTAGE / AFPERSING	3	0,1
A90 - OVERIGE (EENVOUDIGE) DIEFSTAL	45	1,1
A95 - OVERIGE GEKWAL. DIEFSTAL	9	0,2
B50 - WINKELDIEFSTAL MET GEWELD	1	0,0
B70 - STRAATROOF	3	0,1
B95 - OVERIGE DIEFSTALLEN MET GEWELD	1	0,0
C10 - VERNIELING VAN/AAN AUTO	31	0,8
C20 - VERNIELING VAN/AAN OPENBAAR VERVOER/ABRI	1	0,0
C30 - VERNIELING VAN/AAN OPENBAAR GEBOUW	8	0,2
C40 - VERNIELING OVERIGE OBJECTEN	112	2,8
D13 - VERLATEN PLAATS NA VERKEERSONGEVAL	1	0,0
D20 - RIJDEN ONDER INVLOED DRUGS/GENEESMID AL DAN NIET ICM ALCOHOL	1	0,0
D21 - RIJDEN ONDER INVLOED (UITSLUITEND ALCOHOL)	2	0,1
D50 - JOYRIDING	11	0,3
D51 - VALS KENTEKEN / VALSE KENTEKENPLATEN	2	0,1
E84 - BIJTINCIDENT	1	0,0
F10 - OVERIGE DELICTEN OPENBARE ORDE	6	0,2
F11 - OPENLIJKE GEWELDPLEGING TEGEN GOEDEREN	15	0,4
F12 - OPENLIJKE GEWELDPLEGING TEGEN PERSONEN	25	0,6
F13 - BRANDSTICHTING	57	1,4
F15 - HUISVREDEBREUK	10	0,3
F16 - LOKAALVREDEBREUK	1	0,0
F17 - WEDERSPANNIGHEID (VERZET)	1	0,0

Bijlagen

Delict (Maatschappelijke Kwalificatie)	Aantal	Percentage
F18 - NIET VOLDOEN AAN BEVEL/VORDERING	6	0,2
F40 - BEZIT HARDDRUGS (LIJST I)	7	0,2
F41 - BEZIT SOFTDRUGS (LIJST II)	96	2,4
F43 - HANDEL E.D. SOFTDRUGS (LIJST II)	4	0,1
F51 - BELEDIGING	44	1,1
F520 - OPENBARE SCHENNIS DER EERBAARHEID	1	0,0
F522 - AANRANDING	4	0,1
F5295 - SEXTING	10	0,3
F530 - BEDREIGING	57	1,4
F532 - GIJZELING/ONTVOERING	2	0,1
F533 - STALKING	3	0,1
F550 - EENVOUDIGE MISHANDELING	45	1,1
F551 - ZWARE MISHANDELING	9	0,2
F610 - VALS GELD AANMAKEN	1	0,0
F611 - VALS GELD UITGEVEN	14	0,4
F614 - FRAUDE MET BETAALPRODUCTEN	5	0,1
F617 - IDENTITEITSFRAUDE	14	0,4
F620 - OVERIGE HORIZONTALE FRAUDE	7	0,2
F636 - FRAUDE MET ONLINE HANDEL	9	0,2
F70 - BEZIT VUURWAPENS	11	0,3
F71 - HANDEL VUURWAPENS	1	0,0
F72 - BEZIT OVERIGE WAPENS	165	4,2
F90 - CYBERCRIME	4	0,1
M071 - TRANSPORT GEVAARLIJKE STOFFEN OVER DE WEG	1	0,0
M134 - BEZITTEN/VERVAARDIGEN/VOORHANDEN HEBBEN/AFLEVEREN VUURWERK	1	0,0
Total	3964	100,0

Bijlagen

Bijlage VI. Overzichten van de mutaties in drie politie-eenheden

MN	Geslacht en leeftijd	Feit	Winkelverbod (WV) Winkelboete (WB)	Veilig Thuis (VT)
1	Meisje 14	Diefstal pakje sushi (€3,89) AH Almere	WV (1 jr) WB 181 euro	VT
2	Twee meisjes 15	Diefstal kleding (€70,-) Zara Utrecht	WV (1 jr Zara alle) (2 x)	
3	Meisje 12	Diefstal make-up, oorbellen (€36,-) Kruidvat Nieuwegein		
4	Twee meisjes 15	Diefstal kleding New Yorker Almere		
5	Drie jongens 14	Diefstal snoep (€8,25) Deen Dronten		VT (3x)
6	Jongen 14	Diefstal blikjes en snoep (€14,16) Jumbo Utrecht	WV (2 jr Jumbo alle)	VT
7	Jongen 15	Diefstal (€18,-) Jumbo Utrecht	WV WB	VT
8	Meisje 14	Diefstal (€2,72) Hoogvliet Zeist		
9	Twee meisjes 17	Diefstal 1 kledingstuk H&M Amersfoort	WV (1 jr H&M) (2x) WB 181 euro (2x)	
10	Jongen 13	Vernieling auto Almere		
11	Twee meisjes 16	Diefstal telefoonhoesje Kruidvat Utrecht	WV (1 jr Kruidvat alle) (2x)	VT (2x)
12	Twee meisjes 13	Vernieling reclameborden, muur Dirk v.d. Broek Hilversum	Toegangsverbod winkelcentrum (1 jr) (2x)	
13	Twee jongens 17	Vernieling VVE gebouw Woudenberg		
14	Jongen 15	Diefstal reep chocolade (€0,89) Jumbo Vinkeveen	WV (1 jr, Jumbo)	VT
15	Twee jongens 12	Diefstal chocoladereep (€1,-)		VT
16	Meisje 16	Diefstal (€2,80) Hoogvliet Zeist	WV (1 jr Hoogvliet alle) WB	
17	Jongen 14	Diefstal plastic tas Turkse broodjes DEFNE supermarkt Amersfoort		VT
18	Twee jongens 16	Diefstal bruistabletten (€17,98) Weernekens supermarkt Almere		
19	Jongen 16	Diefstal etenswaren (€7,95) Jumbo Utrecht		VT
20	Jongen 16	Vernieling straatlamp Vleuten		
21	Twee meisjes 17	Diefstal twee bakjes sushi AH Utrecht	WV (2 jr AH, dit filiaal) (2 x)	
22	Twee meisjes 16	Diefstal (€32,95 en €22,95) H&M Utrecht	WV (1 jr H&M alle) (2x) WB (2x)	VT (2x)
23	Twee meisjes 13	Diefstal nepwimpers, lijm (€11,50) Primark Hilversum		VT (2x)
24	Drie meisjes 14	Diefstal Solow Hilversum	WB 181 euro (3x)	VT (3x)

Bijlagen

RD	Geslacht en leeftijd	Feit	Winkelverbod (WV) Winkelboete (WB)	Veilig Thuis (VT)
1	Twee meisjes 13 en 14	Diefstal Ben & Jerry ijs (€5,29), Oreo Snowballs (€3,29) Milka Cookie (€0,95) Jumbo Spijkenisse	WV (1 jr Jumbo) WB	
2	Jongen 13	Diefstal pakje luchthuilers Big Bazar Vlaardingen		
3	Jongen 13	Chips, snoep en een kaasbroodje Spar Schiedam	WV WB	VT
4	Drie jongens 14	Diefstal (€22,74) Jumbo Piazza Center Gorinchem	WV (2 jr bij Jumbo, AH) (3x) WB 181 euro (3x)	VT (3x)
5	Twee jongens 12 en 13	Vernieling voordeur Rotterdam		VT
6	Drie jongens 11, 12, 13	Brandblusser leeggespoten (€122,15) Dordrecht		
7	Meisje 14 en jongen 14	Diefstal fles apfelkorn (€7,85) Coop Gorinchem	WV (2 jr)	VT (2x)
8	Twee jongens 13 en 16	Diefstal twee blikjes energydrink en twee frikandelbroodjes (€2,50) AH Rotterdam		VT (2x)
9	Twee meisjes 13 en 15	Diefstal AH Hoek van Holland		VT
10	Drie jongens 13 en 14	Diefstal snoep en kauwgom (€13,-) Jumbo Vlaardingen		
11	Jongen 12	Diefstal blikje Bacardi cola (€1,99) AH Rotterdam	WV	VT
12	Twee zusjes 13 en 15	Diefstal (€37,95 en €25,-) H&M Hellevoetsluis		VT (2x)
13	Twee jongens 14	Diefstal noedels (€2,30) Kruidvat Rotterdam		VT (2x)
14	Twee jongens 13	Diefstal etenswaren (€7,72) Jumbo Dordrecht		VT (2x)
15	Twee jongens 14 en 17	Diefstal AH Rotterdam		VT (2x)
16	Twee zusjes 14 en 15	Diefstal (€69,86) Dirk v.d. Broek Schiedam		VT (2x)
17	Jongen 17	Diefstal morning after-pil Kruidvat Rotterdam	WV (1 jr)	
18	Twee jongens 13 en 14	Diefstal twee blikjes drinken en snoep (€5,86) AH Barendrecht		VT (2x)
19	Twee meisjes 15 en 16	Diefstal make-up (€35,55) Kruidvat Rotterdam	WV (2x) WB 181 euro (2x)	VT (2x)
20	Twee meisjes 15	Diefstal kleding (€292,-) Bijenkorf Rotterdam	WV (1 jr Bijenkorf)	VT (2x)
21	Meisje 12	Diefstal eten en drinken (€5,50) AH Rotterdam	WV (1 jr) WB 181 euro	VT

Bijlagen

ZWB	Geslacht en leeftijd	Feit	Winkelverbod (WV) Winkelboete (WB)	Veilig Thuis (VT)
1	Jongen van 17	Diefstal (€8,79) AH Tilburg	WV (1 jr) WB 181 euro	
2	Meisje 16	Diefstal sixpack Heineken Bier AH Hulst	WB	
3	Meisje van 15 en twee jongens van 16 en 17	Diefstal drie chocoladerepen (€3,99) Jumbo Bergen op Zoom	WV (3x)	
4	Twee jongens van 15 en 16	Vernieling mountainbike Oudenbosch		
5	Meisje 16 Meisje 19	Diefstal sushi (€37,50 en €39,-) AH XL Tilburg	WV (1 jr AH XL) (2x)	VT
6	Jongen 14	Diefstal frikandelbroodjes Jumbo Vlissingen	WV (1 jr Jumbo) WB 181 euro	
7	Jongen 15	Diefstal Jumbo Vlissingen		
8	Meisje 15	Identiteitsfraude Dongen		VT
9	Twee meisjes 13 en 14	Diefstal make-up (€36,64) Kruidvat Breda	WV (6 mnd winkelcentrum) (2x)	
10	Jongen 14	Diefstal (€25,-) AH Etten-Leur	WV (1 jr AH)	
11	Zes jongens 10, 11, 12 en 13	Diefstal vier zakjes chips AH Tilburg		
12	Meisje 13	Vernieling graffiti op diverse plaatsen Middelburg	WV (4 jr winkelcomplex)	
13	Vier jongens 11, 13 en 14	Vernieling afbreken wieken van een model molen, dakpan en het gebruik van een tuinslang Nieuw-en Sint Joostland		
14	Meisje 14	Diefstal fles Safari likeur (€5,79) Jumbo Middelburg	WV (1 jr Jumbo)	
15	Twee jongens 13 en 14	Vernieling auto		
16	Jongen 17	Diefstal (€5,39) AH Middelburg	WV (3 jr AH Middelburg en Vlissingen)	
17	Jongen 16	Diefstal Starbucks en Ben & Jerry (€23,70) AH Tilburg	WV	
18	Twee jongens 13	Diefstal blikje energydrink AH Tilburg	WV (1 jr AH) (2x)	
19	Jongen van 15	Diefstal twee zakjes snoep (€3,48) AH Tilburg		VT
20	Twee jongens van 14	Diefstal blikjes en snoep (€16,28 en €12,91) Jumbo Breda		VT (2x)
21	Twee meisjes 14	Diefstal make-up (€20,-) H&M Breda		

Bijlage VII. Indeling drie nader onderzochte politie-eenheden

Eenheid Midden-Nederland

Samengesteld uit de drie voormalige korpsen Utrecht, Gooi en Vechtstreek en Flevoland.

Deze Eenheid bestaat uit 5 districten en 18 basisteams:

A. Gooi en Vechtstreek 2 basisteams

(o.a. Blaricum, Bussum, Hilversum, Huizen, Laren, Muiden, Naarden, Weesp, Wijdemeren)

B. Flevoland 5 basisteams

(o.a. Almere, Dronten, Lelystad, Urk, Zeewolde)

C. Oost Utrecht 4 basisteams

(o.a. Amersfoort, Baarn, De Bilt, Bunnik, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Renswoude, Rhenen, Soest, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Wijk bij Duurstede Woudenberg, Zeist)

D. Stad Utrecht 4 basisteams

(Utrecht West, Utrecht Noord, Utrecht Centrum, Utrecht Noord)

E. West Utrecht 3 basisteams

(o.a. Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Ronde Venen, Vianen, Woerden).

Eenheid Rotterdam

Samengesteld uit de twee voormalige korpsen Rotterdam Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid.

Deze Eenheid bestaat (naast district Zeehaven) uit 6 districten en 17 basisteams:

A. Rijnmond Noord 3 basisteams

(o.a. Schiedam, Vlaardingen, Maassluis, Hoek van Holland, Rotterdam Noord, Overschie, Schiebroek)

B. Rotterdam Stad 2 basisteams

(Rotterdam Centrum/Delfshaven)

C. Rijnmond Oost 2 basisteams

(Rotterdam Kralingen/Noord/Crooswijk, Capelle a/d IJssel)

D. Rotterdam-Zuid 3 basisteams

(Rotterdam Charlois/Feijenoord/IJsselmonde)

E. Rijnmond-Zuidwest 3 basisteams

(o.a. Barendrecht, Brielle, Hellevoetsluis, Hoogvliet, Pernis, Ridderkerk, Rozenburg)

F. Zuid-Holland-Zuid 4 basisteams

(o.a. Hoeksche Waard, Dordrecht)

Eenheid Zeeland-West-Brabant

Samengesteld uit de twee voormalige korpsen Zeeland en Midden en West-Brabant.

Deze Eenheid bestaat uit 4 districten en 12 basisteams:

A. Zeeland 3 basisteams

(o.a. Middelburg, Terneuzen, Veere, Vlissingen)

B. De Markiezaten 2 basisteams

(Bergen op Zoom, Roosendaal)

C. De Baronie 3 basisteams

(Breda, Oosterhout)

D. Hart van Brabant 4 basisteams

(o.a. Loon op Zand, Tilburg, Waalwijk)



Reprimande Jeugd

Werkdocument
Utrecht Centrum

LANDELIJKE PILOT

Voor de afhandeling van minderjarige first offenders, verdacht van een gering strafbaar feit,

Stappenplan

1. Voorwaarden:

- 12 tot 18 jaar
- First- offender
- Geringe feiten (m.n. winkeldiefstal, vernieling, oneigenlijk ID gebruik)
- Meewerkende verdachte
- Verdachte betuigt spijt.

2. Wat doe je ter plaatse?

- Aanhouding door burger overnemen.
- Context aanhouding aanhoren.
- Toetsen bewijslast strafbare feit
- ID check
- Overleg met de hOvJ voor criteria reprimande.
- HOvJ laten checken bij ZSM voor nadere context-info.
- Geen inhoudelijk verhoor.
- Geen insluiting.

2. Indien sprake van reprimande?

- Telefonische voorgeleiding, hOvJ stelt controlevragen en legt uit wat er gaat gebeuren.
- Ouders informeren.
- Reprimande gesprek in (telefonisch) bijzijn van ouders wordt gevoerd.
- Indien ouders niet bereikbaar, reprimandegesprek binnen 48 uur.

3. Plaats Reprimandegesprek:

- Telefonisch
- Ter plaatse
- Huiskamer politiebureau
- Thuis bij verdachte

4. Geen direct reprimandegesprek:

- Indien er niet direct een gesprek plaats kan vinden, wordt dit gemeld bij de OPCO. Deze kan hem dan binnen 48 uur opnieuw uitzetten.

5. Niet voldoen aan voorwaarde:

- Indien een persoon niet voldoet aan de genoemde voorwaarde, wordt de zaak contra verdachte regulier opgepakt.

6. Vervoer verdachte:

- Samen met ouders wordt bepaald of de verdachte:
 - Zelfstandig weg kan vervolgen.
 - Opgehaald wordt door ouders.
 - Door politie wordt thuisgebracht.

7. Afhandeling:

- In BVH wordt vastgelegd:
 - Betrokken persoon als verdachte.
 - Wat er is gebeurd.
 - Op welke wijze ID vaststelling heeft plaatsgevonden.

- Waarom voor reprimande is gekozen.
- Wat het contact met ZSM heeft opgeleverd.
- wanneer en door wie het reprimandegesprek wordt/is gevoerd.
- wanneer er contact is geweest met ouder(s).
- verdere gemaakte afspraken.
- VT melding bij zorgen thuissituatie.

« waakzaam en dienstbaar »

Bijlage IX. Overzicht toepassing waarschuwingen in andere landen

Land	Doelstellingen	Wie kan beslissen tot reprimande?	Wie voeren uit? / Wie worden betrokken bij uitvoering?	Doelgroep/voorwaarden reprimande	Mogelijke aanvullende voorwaarden/interventies	Formele registratie?
België	Meer prioriteit naar het principe van herstel.	Politie (informeel) OvJ Jeugdrechtter	Politie OvJ Ouders	<ul style="list-style-type: none"> Jongeren van 12 t/m 17 jaar (politie, OvJ); Jongeren onder de 12 jaar (jeugdrechtter). 	<p>Politie:</p> <ul style="list-style-type: none"> Educatieve training (bv. verkeerscursus) Schadevergoeding betalen Bemiddelingsgesprek met slachtoffer <p>OvJ:</p> <ul style="list-style-type: none"> Naar jeugdzorg verwijzen Bemiddelingsgesprek met slachtoffer, evt met ouders <p>Ook jeugdrechtter kan aanvullende voorwaarden stellen</p>	Politie: nee OvJ: kan besluiten tot informeel (mondeling) of formeel (schriftelijk) Jeugdrechtter: ja
Duitsland	<ul style="list-style-type: none"> Toenemende jeugdcriminaliteit terugdringen; Caseload van jeugdstrafrechtstysteem beperken. 	OvJ (vaak na afstemming met rechtter) Jeugdrechtter	OvJ Ouders	<ul style="list-style-type: none"> Jongeren van 12 t/m 17 jaar; Licht strafbaar feit. 	<ul style="list-style-type: none"> Bemiddelingsgesprek met slachtoffer; Schadevergoeding betalen; Aanbieden van excuses aan slachtoffer; Deelname aan verkeerscursus; Geldboete; Taakstraf. 	Ja

Land	Doelstellingen	Wie kan beslissen tot reprimande?	Wie voeren uit? / Wie worden betrokken bij uitvoering?	Doelgroep/voorwaarden reprimande	Mogelijke aanvullende voorwaarden/interventies	Formele registratie?
Frankrijk	<ul style="list-style-type: none"> Jongere wijzen op wetsovertreding; Recidivebeperking; Mogelijk caseloadvermindering 	OvJ (na goedkeuring rechter)	Politie Ouders	<ul style="list-style-type: none"> Jongeren van 12 t/m 17 jaar; <i>First offenders</i> (jeugdrechtter); Licht strafbaar feit. 	Kan gecombineerd worden met: <ul style="list-style-type: none"> Bemiddelingsgesprek met slachtoffer Schadevergoeding betalen 	Ja, komt op strafblad
Zwitserland	Recidive voorkomen.	OvJ Jeugdrechtter	OvJ Jeugdrechtter	<ul style="list-style-type: none"> Jongeren van 12 t/m 17 jaar; <i>First offenders</i>; Licht strafbaar feit; In staat zijn gehoor te geven aan waarschuwing; Verantwoording nemen voor daad. 	OvJ en jeugdrechtter kunnen voorwaarden met proeftijd aan waarschuwing verbinden Niet voldaan → vervolging	Ja
Engeland en Wales	<ul style="list-style-type: none"> Proportionele, passende reactie te geven; Recidive beperken. 	Politie OvJ	Politie <i>Youth Offending Team</i> Lokale instanties OvJ	<ul style="list-style-type: none"> Jongeren van 12 t/m 17 jaar; Herhaald daderschap mogelijk; Geschiktheid type delict en omstandigheden ingeschat met <i>ACPO Youth Gravity Factor Matrix</i>; Jongere bekent plegen strafbare feit. 	Bij politiewaarschuwing met voorwaarden: <ul style="list-style-type: none"> Schadevergoeding betalen Behandeling middelenmisbruik Niet voldaan → vervolging	Ja

Land	Doelstellingen	Wie kan beslissen tot reprimande?	Wie voeren uit? / Wie worden betrokken bij uitvoering?	Doelgroep/voorwaarden reprimande	Mogelijke aanvullende voorwaarden/interventies	Formele registratie?
Schotland	Om tot positieve resultaten voor kwetsbare jeugdigen te komen.	Politie OvJ	Politie <i>Juvenile Liaison Officers</i> Alléén zorgmelding bij <i>Children's Reporter</i> indien naar verwachting maatregelen nodig zijn. OvJ	<ul style="list-style-type: none"> Jongeren van 12 t/m 17 jaar (politie); Jongeren van 16 en 17 jaar (OvJ); Herhaald ouderschap is mogelijk; Licht strafbaar feit. 	OvJ: <ul style="list-style-type: none"> Schadevergoeding betalen Geldboete Verwijzen naar sociaal wijkteam Bemiddeling met slachtoffer Cursus rijden in gemotoriseerd voertuig Verwijzen naar psycholoog/ psychiater Niet voldaan → vervolging	Ja
Ierland	<ul style="list-style-type: none"> Waarschuwen over gevolgen van opnieuw plegen strafbaar feit Recidive beperken 	Politie: directeur van lokale <i>Garda Juvenile Diversion Programme</i>	<i>Juvenile Liaison Officers</i> Visie slachtoffer kan worden meegenomen in plan van aanpak	<ul style="list-style-type: none"> Jongeren van 12 t/m 17 jaar; Herhaald ouderschap mogelijk; Licht strafbaar feit; Jongere neemt verantwoordelijkheid voor daad; Jongere gaat akkoord met deelname aan GJDP 	Bij formele waarschuwing wordt jongere tot 12 maanden onder toezicht gehouden met bepaalde voorwaarden: <ul style="list-style-type: none"> Bemiddelingsgesprek met slachtoffer, evt met ouders <i>Family conference</i> Schadevergoeding Jongere moet akkoord gaan met eventuele voorwaarden	Kan informeel (geen registratie) of formeel (wel registratie)

Land	Doelstellingen	Wie kan beslissen tot reprimande?	Wie voeren uit? / Wie worden betrokken bij uitvoering?	Doelgroep/voorwaarden reprimande	Mogelijke aanvullende voorwaarden/interventies	Formele registratie?
Canada	Meer nadruk leggen op rehabiliteren en re-integreren van jongeren die strafbaar feit plegen.	Politie OvJ Jeugdrechter	Jeugdrechtcommissies	<ul style="list-style-type: none"> Jongeren van 12 t/m 17 jaar; Herhaald ouderschap mogelijk; Licht, niet-gewelddadig strafbaar feit. 	Buitengerechtelijke straffen: <ul style="list-style-type: none"> Volgen van <i>community-based</i> programma; Betalen schadevergoeding aan slachtoffer Buitengerechtelijke maatregelen: <ul style="list-style-type: none"> Doorverwijzen naar lokale instanties Ook herstelgesprekken met slachtoffer en/of familie van de verdachte mogelijk	Buitengerechtelijke maatregelen niet op strafblad; Buitengerechtelijke straffen wel op strafblad.
Australië*	<ul style="list-style-type: none"> Uitleggen welke impact strafbaar feit heeft; Toelichten mogelijke gevolgen van recidiveren. 	Politie	Politie Ouders Eventuele instanties gespecialiseerd in jeugd(criminaliteit)	<ul style="list-style-type: none"> Jongeren van 10 t/m 17 jaar; Meestal herhaald ouderschap mogelijk; Uitgangspunt is licht strafbaar feit; Jongere bekent plegen strafbare feit of jongere neemt verantwoordelijkheid voor daad; Soms moeten jongere en/of de ouders instemmen met de waarschuwing. 	<ul style="list-style-type: none"> Allerlei vormen van bemiddelingsgesprekken (<i>conferences</i>); Behandeling drugsmisbruik. 	Kan informeel (geen registratie) of formeel (wel registratie)

Land	Doelstellingen	Wie kan beslissen tot reprimande?	Wie voeren uit? / Wie worden betrokken bij uitvoering?	Doelgroep/voorwaarden reprimande	Mogelijke aanvullende voorwaarden/interventies	Formele registratie?
Verenigde Staten	<ul style="list-style-type: none"> • Beperken stigmatiserende effecten van formele strafrechtstelsel; • Beperken werklast jeugdrechtbanken. 	Politie	Politie Ouders	<ul style="list-style-type: none"> • Jongeren van 12 t/m 17 jaar; • Vooral gericht op <i>first offenders</i>/ jeugdigen in zorgelijke situatie; • Lichte, niet-gewelddadige strafbare feiten; • Jongere verantwoordelijk gehouden voor strafbaar feit 	<ul style="list-style-type: none"> • Doorverwijzen naar maatschappelijke dienstverlening; • Bemiddelingsgesprek voeren. 	Ja, maar geen aantekening op strafblad

* Het algemene beeld van Australië staat in deze tabel. De uitzonderingen die sommige deelstaten op dit algemene beeld vormen, staan beschreven in paragraaf 6.3.