

MISDRIJVEN IN KINDERSCHOENEN

Een onderzoek naar de aanpak van 12- en 13-jarige misdrijfverdachten binnen en buiten het strafrecht

Samenvatting



Samenvatting

In 2017 heeft de Raad voor Strafrechtstoepassing en jeugdbescherming het advies gegeven om de strafrechtelijke minimumleeftijd te verhogen van 12 naar 14 jaar (Raad voor de Strafrechtstoepassing, 2017). De minister voor Rechtsbescherming heeft aangegeven aan de Tweede Kamer dat de strafrechtelijke minimumleeftijd niet verhoogd wordt, maar dat hij, indien noodzakelijk, bereid is om verder te investeren in de aanpak van 12- en 13-jarigen buiten het strafrecht. De aanname hierbij was, dat zaken van 12- en 13-jarige misdrijfverdachten in de meeste gevallen al buiten het strafrecht worden afgedaan.

Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de behoefte bij het ministerie van Justitie en Veiligheid om meer inzicht te krijgen in de aanpak voor deze doelgroep. De wens vertaalt zich in de volgende centrale onderzoeksvragen: *Welke strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke aanpakken voor 12- en 13-jarige misdrijfverdachten bestonden er in 2017 en 2018 en hoe vaak werd voor elke aanpak gekozen? Waarom werd voor een bepaalde aanpak gekozen? Wat hielden de verschillende aanpakken in de praktijk in? Hoe effectief menen betrokken organisaties dat de verschillende aanpakken waren om recidive te voorkomen?*

Uitgevoerde onderzoeksactiviteiten

Er zijn diverse onderzoeksactiviteiten verricht. Naast een literatuurstudie om de aanpakken te inventariseren en te beoordelen op effectiviteit zijn er 2.059 geregistreerde zaken uit BVH/BOSZ geanalyseerd. De zaken zijn aangeleverd door de Nationale Politie en behelzen gepleegde misdrijven door 12- en 13-jarigen in 2017 en 2018. Daarnaast is een online survey uitgezet om de meningen van professionals die werkzaam zijn bij politie, OM, de Raad voor de Kinderbescherming, jeugdbescherming, jeugdzorg, Veilig Thuis, gemeentelijke wijkteams, Halt en de jeugdadvocatuur te verzamelen. De survey is door vertegenwoordigers van de organisaties verspreid en ingevuld door 546 respondenten. Ten slotte zijn er

(groeps)bijeenkomsten gehouden met medewerkers van de in het onderzoek betrokken organisaties. In totaal zijn er 36 professionals in deze (groeps)bijeenkomsten gesproken. Daarnaast zijn nog zes professionals individueel geïnterviewd om data nader te duiden en informatie over mediation in strafzaken en herstelbemiddeling te vergaren.

Onderzoeksbevindingen op hoofdlijnen

De afdoeningsketen voor 12- en 13-jarige misdrijfverdachten is tamelijk ‘klassiek’: er wordt relatief veel doorverwezen naar Halt en geseponerd. Nieuwe aanpakken, zoals mediation in strafzaken of herstelbemiddeling komen nog weinig voor. Daarnaast blijkt slechts een enkele aanpak op basis van literatuuronderzoek bewezen effectief en een paar aanpakken veelbelovend. Dit terwijl respondenten van mening zijn dat meer aanpakken veelbelovend dan wel effectief zijn. Op dit terrein is dus nog veel vooruitgang te boeken, ook wat betreft de kennis over betrekkelijk nieuwe, niet-strafrechtelijke aanpakken.

‘Ouderbetrokkenheid’ is een factor die vanuit zowel de literatuur als vanuit de respondenten wordt aangehaald als een werkzaam bestanddeel. Alleen blijft enigszins onduidelijk hoe deze betrokkenheid binnen de verschillende aanpakken vorm moet krijgen.

Gedetailleerde onderzoeksbevindingen

Aanpakken en effectiviteit in de literatuur

Er bestaat voor 12- en 13-jarige misdrijfverdachten een breed palet aan aanpakken. Er is vanuit de literatuur echter weinig zicht op de effectiviteit van deze aanpakken, mede doordat er weinig effectstudies in Nederland zijn uitgevoerd. Hierdoor bestaat er onduidelijkheid over het recidivereducerend effect bij de meerderheid van de aanpakken en raakt het strafdoel ‘het verminderen/voorkomen van herhaling’ in het gedrang. Op basis van de literatuurstudie is zijn verschillende vormen van gezinsinterventies als effectief te beschouwen en zijn drie aanpakken veelbelovend: de reprimande, mediation/herstelbemiddeling en de werkstraf.

De werkzame bestanddelen die in de literatuur naar voren komen zijn voornamelijk gericht op de participatie van ouders in een aanpak.

Hoe vaak zijn de aanpakken ingezet

In 2017 en 2018 zijn de zaken van 12- en 13-jarige misdrijfverdachten door zowel de politie als het OM vooral ingezonden naar Halt (41 procent). Daarnaast wordt

een op de zes zaken (17 procent) geseponeerd en wordt in een op de tien gevallen (10 procent) een reprimande gegeven. Dit ondersteunt de aannahme van de minister voor Rechtsbescherming dat het merendeel, dus in ieder geval ruim twee derde van de zaken, buiten het strafrecht worden afgedaan. Via het strafrecht wordt ruim 11 procent via een OM-zitting of via een dagvaarding (eveneens ruim 11 procent) afgedaan.

Er zijn geen grote verschillen in de aanpak wanneer specifiek wordt gekeken naar zaken waarin een zorgmelding wordt gedaan. Ook in die zaken wordt dus vaak naar Halt verwezen of via het OM nog vaak voor een strafrechtelijke aanpak gekozen. Als een zorgmelding wordt gedaan, dan handelt de politie een zaak vaker zelf af, maar nog steeds valt de keuze in de meeste gevallen op doorverwijzen naar het OM of naar Halt. In de zaken met een zorgmelding blijft het OM zelf veelvuldig doorverwijzen naar Halt, maar de OM-zittingen nemen vervolgens wel een prominentere plek in, ten koste van de seponeringen.

Wanneer nader ingezoomd wordt op de aard van de misdrijven, dan worden vermogensmisdrijven en vernielingen veelal ingezonden naar Halt. Gewelddsmisdrijven en de minder voorkomende misdrijven (bijvoorbeeld seksuele misdrijven en drugs misdrijven) worden veelal doorgestuurd naar het OM. Jongeren die meer dan één feit hebben gepleegd worden eveneens vaker doorgestuurd naar het OM. Hierbij kiest het OM voor recidivisten vaker voor een zitting, maar toch ook nog relatief vaak voor een doorverwijzing naar Halt. Uit de survey, waarin vragen zijn gesteld over de aanpak van de doelgroep in 2019, blijkt dat politierespondenten minder doorsturen naar het OM dan in 2017/2018 en meer reprimandes geven. In de aanpakken van het OM komen in vergelijking met de analyse op de jaren 2017/2018 geen grote verschillen naar voren.

Een regelmatig terugkerende opmerking van respondenten is dat er maatwerk geboden moet kunnen worden voor deze doelgroep. Daarbij is het van belang dat de rol van de ouders, een eventueel problematische gezinssituatie en andere al ingezette trajecten worden meegenomen in de aanpak. Uit een aantal casussen die aan de professionals zijn voorgelegd blijkt dat een zwaardere casus bij de respondenten de wens tot meer maatwerk sterker maakt.

Inschatting van de effectiviteit door professionals

Aan professionals is een oordeel gevraagd over de vermeende effectiviteit van aanpakken tegen 12- en 13-jarige misdrijfverdachten in het licht van recidive. Het betreft dus een professioneel oordeel over effectiviteit, geen (quasi-)experimenteel onderzoek naar effectiviteit van aanpakken.

Een niet-strafrechtelijke aanpak wordt volgens 91 procent van de respondenten van zowel politie, OM en overige instanties als effectief beoordeeld, terwijl 81 procent een strafrechtelijke aanpak als effectief typeert. Een Halt-interventie wordt door de professionals gezien als de meest effectieve aanpak, hoewel niet uit uitgevoerd onderzoek blijkt dat deze aanpak inderdaad effectief is. Naast een Halt-verwijzing vinden politiemedewerkers een zorgmelding aan Veilig Thuis, los van een eventueel daaraan gekoppelde aanpak, effectief. Een dagvaarding of een OM-zitting die leiden tot begeleiding door de jeugdreclassering worden, na de Halt-interventie, door het OM en de overige instanties als de meest effectieve OM-aanpakken beschouwd, hoewel in de literatuur geen basis voor effectiviteit van deze aanpakken gevonden is. De boete (politiestrafbeschikking) wordt door alle professionals als niet-effectief bestempeld.

Uit de groepsbijeenkomsten komt een overeenkomstig beeld: er is een voorkeur voor niet-strafrechtelijke en civielrechtelijke aanpakken bij 12- en 13-jarige misdrijfverdachten. Daarnaast geven meerdere professionals vanuit het zorgdoel aan dat hulpverlening soms te lang in het vrijwillige kader blijft steken; in die gevallen geven zij de voorkeur aan de jeugdreclasseringsmaatregel.

De werkzame bestanddelen van aanpakken die in de literatuur worden benoemd, worden grosso modo door de professionals herhaald. Vooral voor de reprimande, de Halt-interventie en herstelbemiddeling/mediation worden veel werkzame bestanddelen genoemd die deels overlap hebben: confronteren met de gevolgen van het gedrag door de jongere en het erbij betrekken van ouders. Door respondenten worden ook werkzame bestanddelen genoemd die niet in de literatuur zijn terug te vinden. Centraal staan daarin bestanddelen die gericht zijn op ouders/het gezinssysteem, op de sociale omgeving en op het voorkomen van vertraging in ondersteuning (bijvoorbeeld hulpverlening en jeugdreclassering).

Alternatieve aanpakken

Er zijn enkele suggesties gedaan voor alternatieve aanpakken, zowel strafrechtelijk als niet-strafrechtelijk. Onder een klein deel van de professionals bestaat de wens om ouders strafrechtelijk verantwoordelijk te stellen. Daarnaast zijn enkele suggesties gedaan voor meer niet-strafrechtelijke en civielrechtelijke aanpakken en de mogelijkheid om een civiele aanpak meer te kunnen betrekken bij een strafrechtelijke aanpak. Enkele voorbeelden die zijn genoemd zijn de Schotse children's hearings en de vroegsignaleringsaanpak.

Aandachtspunten

Gedurende het onderzoek zijn aandachtspunten naar voren gekomen die de effectiviteit van het proces van de keten kunnen verminderen en vervolgens de effectiviteit van de aanpakken kunnen beïnvloeden. Deze aandachtspunten zijn vooral gericht op tijdsverloop (de doorlooptijd van jeugdrechtzaken is te lang), op expertise (om de uitvoering van aanpakken te verbeteren is er met name bij politie en OM behoefte aan meer pedagogische kennis) en op een te verbeteren ketensamenwerking.

Uit het onderzoek komt de behoefte naar voren om het jeugdspecialisme binnen de politie en de pedagogische kennis bij het OM te vergroten. Zo is het belangrijk dat bijvoorbeeld voldoende kennis over licht verstandelijke beperkingen bestaat. Daarnaast is het volgens respondenten ook van belang dat er voldoende kennis over de digitale belevingswereld van jeugdigen is. Het is daarom van belang om te investeren in expertise in digitale delicten, zodat de juiste aanpakken ingezet kunnen worden. Ook blijkt uit het onderzoek dat er meer kennis is over de effectiviteit van aanpakken; door kennis over de effectiviteit van aanpakken te vergroten en deze te delen binnen de jeugdketen, kunnen aanpakken effectiever worden ingezet.

Beschouwing

De perceptie van professionals op effectieve aanpakken tegen 12- en 13-jarige misdrijfverdachten verschilt deels van de resultaten die uit effectiviteitsstudies komen. Op zich is dit begrijpelijk, want de 12- en 13-jarige misdrijfverdachten vormen, zo blijkt uit het onderzoek, een heel specifieke subgroep. Toch is het van belang dat professionals op de hoogte zijn van aanpakken die bewezen effectief zijn.

Hoewel voor het gros van de zaken een aanpak aanwezig is, bijvoorbeeld in de vorm van een Halt-interventie, de in 2020 gestarte landelijke pilot reprimande en de nog betrekkelijk weinig gebruikte aanpakken als herstellbemiddeling of mediation in strafzaken, bestaat er bij een aantal respondenten behoefte aan meer niet-strafrechtelijke aanpakken voor deze specifieke doelgroep. Immers: voor deze jonge subgroep is het lastig om de consequenties van het eigen gedrag te overzien. Belangrijk is dan wel dat deze aanpakken op effectiviteit zijn getoetst.

Eindnoot

1. Met het begrip 'niet-strafrechtelijke aanpakken' worden aanpakken bedoeld die niet leiden tot justitiële documentatie.



bureaubeke.nl