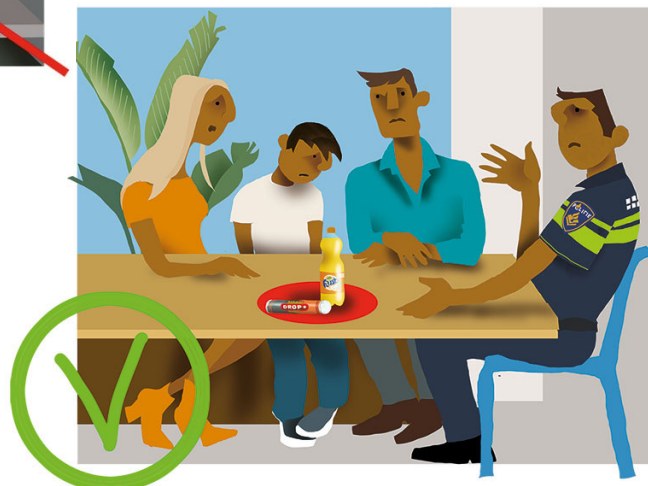


De politie-reprimande voor minderjarige *first offenders* van lichte feiten

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

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

weten de politiefunctiearissen 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,¹ 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

¹ Dit is een nieuw registratiesysteem voor de politie waarmee het werkproces volledig digitaal via een app op de telefoon kan worden afgehandeld.

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)² 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 betrapt 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

² Veilig Thuis is het advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling.

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 politietelling 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,

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 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-arrest³ 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,

³ 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.

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 betrapt 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 reprimandeprocess, 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 Jeugdrechtsadvocaten (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 ogeschouw 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. 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 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.