



Verhoging strafrechtelijke minimumleeftijd in context

Advies over verhoging van de strafrechtelijke minimumleeftijd en het belang van goede jeugdhulp



Verhoging strafrechtelijke minimumleeftijd in context

Advies over verhoging van de strafrechtelijke minimumleeftijd en het belang van goede jeugdhulp

Den Haag, 20 december 2017

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Hoofdstuk 1 Opdracht en werkwijze	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Opdracht en afbakening	6
1.3 Begrippen	8
1.4 Werkwijze	8
1.5 Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2 Strafrechtelijke minimumleeftijd in historisch perspectief	10
2.1 Strafrechtelijke minimumleeftijd in Nederland	10
2.2 Huidige leeftijdsgrens in 1965 ingesteld	10
2.3 Strafrechtelijke minimumleeftijd in internationaal kader	11
2.4 Conclusie	13
Hoofdstuk 3 Strafrechtelijke minimumleeftijden in Europees perspectief	14
3.1 Jeugdstrafrecht in vergelijkend perspectief	14
3.2. Jeugdstrafrecht en jeugdhulp in omliggende landen	14
3.3. Conclusie	16
Hoofdstuk 4 De minimumleeftijd gezien vanuit de hersenontwikkeling en ontwikkelingspsychologie bij jeugdigen	18
4.1 Omgaan met verwijtbaarheid van schuld en strafrechtelijke aansprakelijkheid bij jeugdigen	18
4.2 Leeftijdsgrens in het strafrecht is moeilijk te bepalen	18
4.3 Toepassen van het rechtvaardigheidsbeginsel	19
4.4 Essentiële ontwikkeling rond het veertiende levensjaar	19
4.5 Conclusie	20
Hoofdstuk 5: Aanpak jonge daders in jeugdstrafrecht en jeugdhulp	21
5.1 Zorgpunten bij aanpak jeugdige verdachten en jonge daders via het strafrecht	21
5.2 Krachtige aspecten van een effectieve aanpak	23
5.3 Zorgpunten bij aanpak jeugdige verdachten en jonge daders via huidige jeugdhulp	24
5.4 Conclusie	25
Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbevelingen	27
6.1 Conclusie	27
6.2 Aanbevelingen	29
Bijlagen	31

Samenvatting

De staatsecretaris van Justitie en Veiligheid heeft de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) gevraagd om te adviseren over een verhoging van de minimumleeftijdsgrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid. De afgelopen periode heeft de RSJ een uitgebreid onderzoek uitgevoerd naar de functionaliteit van deze minimumleeftijd. In dit rapport presenteert de RSJ zijn bevindingen.

De RSJ heeft zich gericht op de vraag **of in het licht van een rechtvaardige en effectieve aanpak van jeugdige delinquenten een verhoging van de huidige strafrechtelijke minimumleeftijd van twaalf jaar wenselijk is**. De RSJ heeft na een eerste verkenning aanleiding gezien te kijken hoe in Nederland wordt omgegaan met jongeren die normoverschrijdend gedrag vertonen en daarvoor in aanraking komen met het strafrecht. De RSJ heeft zich hiermee niet slechts willen beperken tot de onderzoeksvragen en een analyse van de argumenten voor- en tegen verhoging. Een uitgebreid literatuuronderzoek, interviews met professionals en een toetsingsronde onder bestuurders en experts in het jeugdveld vormen de kern van dit onderzoek.

Op basis van deze bevindingen adviseert de RSJ om de **minimumleeftijd te verhogen naar tenminste veertien jaar**. Voor de RSJ is het belang van rechtszekerheid het doorslaggevende argument voor het hanteren van een duidelijke minimum leeftijdsgrens. De RSJ constateert dat de verwijtbaarheid van strafbaar gedrag bij jongeren afhankelijk is van de ontwikkeling van een individueel kind. Tegelijk ziet de RSJ het belang van het hanteren van een duidelijke minimum leeftijdsgrens, een grens die hoger ligt dan de huidige. De belangen van slachtoffers kunnen ook buiten het strafrechtelijk kader behartigd worden doordat ze een plaats hebben of krijgen in de civielrechtelijke interventies. Daarnaast zijn ouders ook in het civielrecht aansprakelijk voor schade door kinderen tot veertien jaar. Tot slot zijn slachtoffers indirect gediend door het terugdringen van recidive.

Dit advies is gebaseerd op de volgende drie hoofdbevindingen:

- 1. Nederland is gebonden aan het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).** Dit verdrag schrijft voor dat een minimum leeftijd gehanteerd moet worden waarop jeugdigen strafrechtelijk aansprakelijk zijn. Het VN-kinderrechtencomité stelt dat deze leeftijdsgrens idealiter op minstens veertien jaar ligt.
- 2. Een jeugdige komt pas in aanmerking om strafrechtelijk vervolgd te worden als hij competent en capabel is om de consequenties van eigen handelen te overzien.** Vanuit ontwikkelingsperspectief gezien is de verwijtbaarheid van het gedrag van jongeren afhankelijk van de hersenontwikkeling en de gerelateerde ontwikkeling van functies zoals het kunnen inschatten van consequenties.

3. Om toch tot een algemeen geldende minimumleeftijd te komen, moet de leeftijd worden gehanteerd waarop een jeugdige snapt wat er in het strafrechtelijk proces gebeurt. Degene die onderworpen is aan een strafrechtelijk proces, moet minstens begrijpen wat er met hem in dit proces gebeurt. Hij moet effectief kunnen participeren in een strafrechtelijk proces. Dat houdt in dat een procesdeelnemer afdoende kennis en inzicht moet hebben van de aard van het strafproces, en van wat de weerslag van de procedure kan zijn.¹ Het zou onrechtvaardig zijn iemand een strafproces te laten ondergaan dat diegene niet begrijpt. Het proces kan immers vergaande consequenties hebben. De meeste jongeren blijken pas vanaf hun veertiende te snappen wat er gebeurt in een strafrechtelijk proces. Dat geeft aanleiding om deze leeftijd als minimum te nemen. Dit is twee jaar hoger dan de huidige gestelde leeftijdsgrens.

Op basis van de bevindingen stelt de RSJ dat **vrijwillige of gedwongen jeugdhulp voor kinderen tot ten minste veertien jaar de voorkeur geniet boven het strafrecht.** Jeugdhulp moet dan wel verder investeren in een effectieve aanpak. De kennis daarvoor is voorhanden. Dit advies is gebaseerd op de volgende bevindingen:

- Recidive kan door effectieve jeugdhulp worden voorkomen
- Jeugdhulp biedt de kans om vroegtijdig in te grijpen
- Civielrecht kan beter benut worden
- Investerings kunnen de jeugdhulp versterken
- Rechtspositie van de jongere in het civiel recht verdient verbetering

De RSJ wil zich met dit advies niet alleen een voorstander tonen van een verhoging van de strafrechtelijke minimumleeftijd, maar tevens het belang van de (door)ontwikkeling van een effectieve jeugdketen benadrukken. De uitdaging is niet enkel hoe en op welke leeftijd jeugddelinquenten strafrechtelijk kunnen worden aangepakt, maar ook hoe de overheid met deze jongeren omgaat, nadat, maar vooral vóórdat zij misstappen begaan. De RSJ is van mening dat verbetering van de jeugdhulp noodzakelijk is. De *evidence based* kennis voor een effectieve aanpak is aanwezig, maar wordt nog onvoldoende ingezet.

¹ EHRM 15 juni 2004.

Hoofdstuk 1: opdracht en werkwijze

1.1 Inleiding

Kinderen en jeugdigen kunnen in Nederland strafrechtelijk worden vervolgd wanneer zij twaalf jaar of ouder zijn. Er vindt met enige regelmaat discussie plaats over vervolging van kinderen en jeugdigen via het (jeugd)strafrecht en de leeftijdsgrenzen die hieraan gekoppeld zijn.

Voorstanders van een *lage leeftijdsgrens* pleiten doorgaans voor het behouden van de leeftijdsgrens. Een enkeling pleit zelfs voor het verlagen van de leeftijdsgrens. Hierbij wordt geregeld verwezen naar specifieke incidenten, zoals strafzaken waarin jonge verdachten betrokken zijn bij zware strafbare feiten. Het strafrecht zou met zijn afschrikkende werking bij jeugdigen van jongere leeftijd een belangrijke functie hebben.

Voorstanders van *verhoging* van de leeftijdsgrens redeneren veelal vanuit de overtuiging dat kinderen onder de veertien à zestien jaar niet of slechts beperkt toerekeningsvatbaar moeten worden geacht.² Deze kinderen horen, in hun optiek, niet thuis in het strafrecht. Dit vanwege de negatieve impact op de psychische gesteldheid van het kind en de stigmatiserende werking, niet alleen op de verdachte jeugdige maar op het hele gezin waartoe hij of zij behoort. Kinderen onder de veertien of zestien jaar zijn meer gebaat bij behandeling en begeleiding.

De RSJ³ constateert dat de thans gehanteerde strafrechtelijke minimumleeftijd uiteenlopende – vaak met emoties gepaard gaande - gedachten oproept.

1.2 Opdracht en afbakening

De staatsecretaris van Justitie en Veiligheid heeft de RSJ gevraagd te adviseren over de mogelijke verhoging van de minimumleeftijdsgrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid (hierna: strafrechtelijke minimumleeftijd). De volledige adviesaanvraag vindt u in *bijlage I*.

De commissie Veld⁴ heeft als onderdeel van haar bezuinigingsvoorstellen voorgesteld om de leeftijd waarop iemand strafrechtelijk mag worden vervolgd van twaalf naar veertien of zestien jaar te verhogen. Een verhoging van de strafrechtelijke leeftijd van jeugdigen naar veertien jaar betekent een bezuiniging van 4,5 miljoen euro op de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid.⁵ De uitwerking van dit voorstel vindt thans bij het ministerie van Justitie en Veiligheid plaats.

² Weijers 2009

³ De Afdeling advisering van de RSJ heeft reeds eerder geadviseerd over het onderwerp jeugdstrafrecht. Voor een overzicht van eerdere adviezen zie de literatuurlijst bij dit advies

⁴ Commissie Veld, *Van Incident naar Impact – Taskforce Beleidsalternatieven Justitie en Veiligheid*, Den Haag, maart 2016.

⁵ TK 2015–2016, 34485-VI, nr. 2, blz-758208, betreft een bijlage voor de Voorjaarsnota Veiligheid en Justitie 30 mei 2016.

Tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van Justitie en Veiligheid gaf de toenmalige staatssecretaris aan dat hij voorstaat dat ruimte wordt gelaten voor een afdoening binnen het strafrecht voor daders vanaf twaalf jaar indien de persoonlijkheid van de jeugdige of de ernst van het feit daartoe aanleiding geeft.⁶

Het ministerie heeft de volgende vragen geformuleerd:

- Wat zijn de kansen en mogelijke risico's die zich gaan voordoen zodra de leeftijd voor strafrechtelijke aansprakelijkheid van jeugdigen van twaalf naar veertien jaar respectievelijk 16 jaar in Nederland gaat?
- Welke niet strafrechtelijke interventies zijn passend ten aanzien van bovengenoemde groep jeugdigen en aan welke voorwaarden zou moeten worden voldaan om dergelijke interventies passend te laten zijn? Dit ter voorkoming van het schade toebrengen aan de jeugdigen zelf, de maatschappij en mogelijke slachtoffers alsmede het vergroten van de onveiligheid van de maatschappij.

De RSJ vat de vragen zoals gesteld door het ministerie van Justitie en Veiligheid over een eventuele verhoging van de strafrechtelijke minimumleeftijd breed op. De RSJ is van mening dat de vragen over eventuele verhoging van de strafrechtelijke minimumleeftijd moeten worden bekeken vanuit nationaal en internationaal oogpunt, alsmede vanuit het perspectief van zorg, beleid, rechtspraak en wetenschap. Hierbij staan het belang van de samenleving, betrokken jongeren en slachtoffers centraal. In het kader van bedoelde brede beschouwing heeft de RSJ zich gericht op de vraag of in het licht van een rechtvaardige en effectieve aanpak van jeugdige delinquenten een verhoging van de strafrechtelijke minimumleeftijd wenselijk is. Uit de eerste interviewronde bleek dat het strafrecht vaak als 'stok achter de deur' gezien wordt. Deze perceptie heeft ertoe geleid dat de RSJ dit onderzoek naar jeugdstrafrecht in een breder kader van jeugdhulp heeft gezien. De RSJ heeft aanleiding gezien te bekijken hoe in Nederland wordt omgegaan met jongeren die normoverschrijdend gedrag vertonen en daardoor in aanraking komen met het strafrecht. De RSJ heeft zich hiermee niet willen beperken tot de onderzoeksvragen en een analyse van de argumenten voor- en tegen verhoging alleen.

De RSJ behandelt in dit rapport de volgende hoofd- en deelvragen:

Hoofdvraag: Is in het licht van een rechtvaardige en effectieve aanpak van jeugdige delinquenten een verhoging van de strafrechtelijke minimumleeftijd wenselijk?

Naast de hoofdvraag is een drietal deelvragen geformuleerd:

- Hoe hanteren omringende landen zich tot de minimum leeftijdsgrens?
- Welke leeftijdsgrens moet in het Nederlandse jeugdstrafrecht gehanteerd worden?
- Welke aanpak van jeugdige delinquenten is rechtvaardig en effectief?

⁶ TK 2016-2017, Vaststelling begroting Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2017, 34550 VI 11 Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden 25 november 2016.

1.3 Begrippen

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) gebruikt de term 'het kind' waarmee in beginsel wordt verstaan: iedere persoon jonger dan achttien jaar.⁷ Het Wetboek van Strafrecht (Sr) en het Wetboek van Strafvordering (Sv) spreken van 'jeugdige personen', waarmee eveneens wordt bedoeld op personen onder de achttien jaar (ten tijde van het plegen van het strafbare feit). In dit advies wordt gesproken over 'jongeren' of 'jeugdigen' waarmee personen van de twaalf tot achttien jaar worden bedoeld. Wanneer in dit advies gesproken wordt over 'kinderen' betreft het personen jonger dan twaalf jaar.

In het advies komen daarnaast verschillende begrippen voor: (vrijwillige) jeugdhulp, gesloten jeugdhulp, jeugdbescherming, jeugdbeschermingsmaatregel, jeugdreclassering en jeugdstrafrecht etc. Deze begrippen worden toegelicht in *bijlage II*.

In dit advies kan op plaatsen waar 'hij' wordt gebruikt, ook 'zij' gelezen worden.

1.4 Werkwijze

De RSJ heeft diverse onderzoeksmethoden gebruikt om tot het advies te komen.

Literatuuronderzoek

Er is literatuur geraadpleegd over onder meer de hersen- en gedragsontwikkeling bij jongeren, het (jeugd)strafrecht, gedragsinterventies en het jeugdstrafrecht, alsook een verkenning uitgevoerd van de jeugdrechtssystemen in enkele andere Europese landen.

Interviews en rondetafelbijeenkomst

Voor de analyse van het functioneren van het huidige jeugdstrafrecht en de aanpalende jeugdhulp in Nederland, zijn daarnaast interviews afgenomen onder een brede afvaardiging van professionals uit de jeugdhulp- en jeugdstrafrechtsketen. Het betrof gesprekken op uitvoerend en bestuurlijk niveau, met de rechterlijke macht (zowel Openbaar Ministerie (OM) als Zittende Magistratuur (ZM)), de advocatuur, de wetenschap (ontwikkelingspsychologie en -psychiatrie), de Jeugdreclassering (JR), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), Halt, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Veilig Thuis, politie, Jeugd GGz, jeugdinrichtingen en gemeenten. Het beeld uit de interviews met professionals uit het hele land is aangevuld met interviews met alle relevante ketenpartners uit een Nederlandse gemeente (Haarlem).⁸ Ook is een rondetafelbijeenkomst georganiseerd met bestuurders en experts in het jeugdveld ter toetsing en aanscherping van de bevindingen.⁹

⁷ Artikel 1 IVRK luidt: Als kind wordt aangemerkt iedere persoon jonger dan achttien jaar, tenzij de nationale wetgeving de meerderjarigheidsgrens lager stelt.

⁸ Op deze wijze is getracht een compleet beeld van de jeugdketen te krijgen.

⁹ Voor een volledig overzicht van de voor dit advies geraadpleegde personen, zie bijlage VIII.

Analyse internationaal recht en vergelijking met andere Europese landen

De RSJ heeft de Nederlandse strafrechtelijke minimumleeftijd en het Nederlandse jeugdrecht in perspectief geplaatst van het internationale recht. Tevens wordt het jeugdstrafrecht en de jeugdhulp in andere (Noord-) Europese landen besproken om een indruk te krijgen van hoe in deze landen wordt omgegaan met de leeftijdsgrens en de bejegening van jeugdigen rondom deze grens. Hiertoe is literatuuronderzoek gedaan en zijn enkele deskundigen, waaronder kinderrechtvaarders, uit een aantal Europese landen geïnterviewd.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het huidige stelsel van jeugdstrafrecht besproken, waarbij ook de historische context aan bod komt. In het hoofdstuk wordt ingegaan op de voorschriften in het internationale recht en beleid inzake de minimumleeftijd. Daarbij wordt het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) besproken.

In hoofdstuk 3 wordt het Nederlandse (jeugd)strafrecht vergeleken met dat in andere Europese landen.

In hoofdstuk 4 wordt aan de hand van verschillende onderzoeken over hersenen en gedragsontwikkeling bij jongeren een onderbouwing gegeven van een minimumleeftijd.

In hoofdstuk 5 wordt de werking en effectiviteit van respectievelijk het jeugdstrafrecht en de jeugdhulp en jeugdbescherming bij jonge ouders geanalyseerd.

In hoofdstuk 6 presenteert de RSJ zijn advies. Daarbij wordt stilgestaan bij de context van de strafrechtelijke minimumleeftijd, namelijk het belang van effectieve jeugdhulp. Het advies mondt uit in een aantal aanbevelingen.

In de bijlagen zijn de onderzoeksvragen, begrippen, de strafrechtelijke minimumleeftijd in Europese landen, een selectie van gedragsinterventies voor jongeren, aanvullende cijfers, een beschrijving van het huidige jeugdstrafrecht- en jeugdhulpstelsel en een lijst van geraadpleegde literatuur en personen opgenomen.

Hoofdstuk 2: Strafrechtelijke minimumleeftijd in historisch perspectief

2.1 Strafrechtelijke minimumleeftijd in Nederland

Jongeren zijn in Nederland strafbaar vanaf twaalf jaar. Zij kunnen vanaf die leeftijd strafrechtelijk worden vervolgd (art. 486 Sv en art. 77a Sr). Kinderen jonger dan twaalf jaar (de zogenoemde 12-minners), kunnen in het strafrecht niet worden vervolgd. De politie kan een 12-minner wel aanhouden, ophouden voor verhoor en bepaalde dwangmiddelen (zoals fouilleren) toepassen (art 487 Sv). Onder de twaalf jaar zijn kinderen strafrechtelijk niet aansprakelijk en daarmee niet vervolgbaar.

De kern van het Nederlandse strafrecht is dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid bij jeugdigen verschilt met die van volwassenen, alsook dat deze aansprakelijkheid met het toenemen van de leeftijd groter wordt.¹⁰ Op grond daarvan onderscheidt het jeugdstrafrecht twee subcategorieën: de maximale duur van detentie voor twaalf- tot en met vijftienjarigen is één jaar, die voor jeugdigen van zestien en zeventien jaar maximaal twee jaar (art. 77i Sr).¹¹ Voor jongeren tussen de twaalf en achttien jaar geldt het jeugdstraf(proces)recht, dat een speciaal sanctiepakket kent met een primair pedagogische insteek, alsmede eigen procedurele regels. Bij de toepassing van sancties aan jongeren let de kinderrechtter in belangrijke mate op de persoonlijke kenmerken en de leefomstandigheden van de jonge verdachte. Deze kunnen immers sterk verschillen per jongere.

Zoals de RSJ in het advies "Het jeugdstrafproces: Toekomstbestendig" (2011) uiteen zette, betekent dit voor de RSJ dat al het strafrechtelijk handelen naar jeugdige verdachten en veroordeelden er vooral op gericht moet zijn om hun ontwikkeling te stimuleren, hen (opnieuw) op te voeden, te resocialiseren, voor te bereiden op een betere toekomst door hen te weerhouden van een (verdere) criminele carrière. De preventieve en pedagogische functies van het jeugdstrafrecht moeten, meent de RSJ, prevaleren boven andere functies die strafrecht doorgaans heeft, zoals vergelding en genoegdoening, afschrikking, herstel, en bescherming (van de samenleving).

2.2 Huidige leeftijdsgrens in 1965 ingesteld

Door de geschiedenis heen zijn de 'verwijtbaarheid van schuld' en de 'toerekeningsvatbaarheid' van jongeren een terugkerend thema. Sinds de 19^{de} eeuw wordt een minimumleeftijd gehanteerd.

Nederland kreeg in 1886 een eigen Wetboek van Strafrecht. Er werd een minimumleeftijdsgrens van tien jaar ingesteld omdat men ervan uitging dat kinderen jonger dan tien jaar altijd zonder 'oordeel des ondersheids' handelden.¹² In 1905 werd een Strafrechtelijke Kinderwet met een pedagogische grondslag ingevoerd. Verondersteld werd dat jongeren (her)opgevoed konden worden omdat

¹⁰ Ferwerda, 2001.

¹¹ Ook is het ten aanzien van jongeren van zestien of zeventien jaar mogelijk om in bepaalde situaties het volwassenstrafrecht toe te passen (art.77b Sr).

¹² Noordman, Rietveld-van Wingerden, Bakker, 2010.

zij in ontwikkeling zijn. De leeftijdsgrens werd afgeschaft; men veronderstelde dat de rijpheid per jeugdige verschilde. Daarnaast bestond er een groot vertrouwen in de rol van de gevestigde autoriteiten op het gebied van de aanpak van jeugdcriminaliteit. Met name in de jeugdrechter, die een arsenaal aan sancties speciaal voor jongeren ter beschikking had, waardoor hij een op elke jeugdige apart toegespitste straf kon opleggen. De jeugdige werd in de praktijk vooral gezien als beschermingsobject.¹³

De Commissie Overwater rapporteerde in 1951 over de mogelijke herziening van het jeugdstrafrecht waarbij vooral aandacht werd geschonken aan de herinvoering van een minimum strafrechtelijke leeftijd. De Commissie overwoog om een grens van veertien of zestien jaar in te stellen, maar heeft dit uiteindelijk verworpen. Jongeren van veertien en vijftien jaar konden volgens de Commissie zodanig crimineel gedrag vertonen, dat de maatregelen uit het burgerlijk recht tekort zouden schieten. Daarbij konden jongeren van deze leeftijd volgens de Commissie toerekeningsvatbaar worden geacht.

Voor twaalf- en dertienjarigen achtte de Commissie strafvervolgung onder bepaalde omstandigheden noodzakelijk. Wel werd de oplegging van bepaalde straffen uitgesloten geacht.¹⁴ Uiteindelijk pleitte de Commissie voor een minimumleeftijdsgrens van twaalf jaar, zij stelde:

"De strafvervolgung van zeer jeugdige kinderen behoort wettelijk uitgesloten te zijn. Van toerekeningsvatbaarheid in de zin van de strafwet zal bij hen niet of nauwelijks sprake kunnen zijn, terwijl strafvervolgung ten aanzien van hen een te zwaarwichtig middel is, waarvan de strekking buiten hun bevattig ligt, en met het oog op het te beschermen belang ook niet noodzakelijk. Ten aanzien van deze kinderen kan men met de mogelijkheden van het burgerlijke recht, de ondertoezichtstelling, ontzetting en ontheffing voldoende bereiken."

In navolging van de Commissie Overwater is in 1965 het huidige jeugdstrafrecht en strafprocesrecht met de leeftijdsgrens van twaalf jaar ingevoerd. Hoewel er sindsdien nog wel vaker is gedebatteerd over deze strafrechtelijke minimumleeftijd is deze nadien niet meer gewijzigd.¹⁵

2.3 Strafrechtelijke minimumleeftijd in internationaal kader

Landen die aangesloten zijn bij het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) hebben de verplichting om een minimumleeftijdsgrens vast te stellen.¹⁶ Het IVRK geeft niet aan wat een aanvaardbare strafrechtelijke minimumleeftijdsgrens is. Op grond van regel 4.1. van de *UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice* (ook bekend als de *Beijing Rules*)

¹³ Bruning, Liefwaard en Vlaardingerbroek, 2016.

¹⁴ Commissie Overwater, 1951.

¹⁵ Bol, 1991.

¹⁶ Artikel 40 lid 3 sub a van het IVRK, zie ook UN Committee on the Rights of the Child (CRC), 2007, par. 3.1.

mag de leeftijdsgrens niet te laag zijn en moet bij de vaststelling ervan rekening worden gehouden met de 'emotionele, mentale en intellectuele ontwikkelingen' van jongeren.¹⁷ Omdat de internationale gemeenschap geen consensus kan bereiken over de leeftijdsgrens, kon geen eenduidige richtlijn geboden worden.¹⁸

In haar rol als toezichthouder op de implementatie van het IVRK vindt het VN-Kinderrechtencomité (hierna: het Comité) dat een strafrechtelijke leeftijdsgrens van twaalf jaar de internationale minimumstandaard moet zijn.¹⁹ Het Comité vindt ook dat verdragsstaten die een lagere leeftijdsgrens hebben dan twaalf jaar, deze moeten verhogen tot twaalf jaar en bij voorkeur naar veertien of zestien jaar. In het verlengde hiervan roept het Comité landen met een hogere leeftijdsgrens op om deze niet te verlagen tot twaalf jaar, zodat kan worden bewerkstelligd dat jeugdigen zoveel mogelijk buiten het jeugdstrafrecht bejegend worden, met respect voor hun mensenrechten en fundamentele vrijheden (artikel 40 lid 3 sub b IVRK).²⁰ Het Comité vindt dat de ideale leeftijdsgrens hoger ligt dan twaalf jaar; twaalf jaar zou moeten worden gezien als het minimum dat internationaal aanvaardbaar is.

Het Comité heeft zich uitgesproken tegen een flexibele leeftijdsgrens. Bij een flexibele leeftijdsgrens geldt een ondergrens met daarboven een bandbreedte waarbinnen een jeugdige in het individuele geval, ingeval van bepaalde zware strafbare feiten of vermeende maturiteit, wel aansprakelijk kan worden gehouden (de zogenaamde *doli (in)capax* regel).²¹

Uit het IVRK vloeit ook voort dat jeugdigen bij voorkeur niet moeten worden onderworpen aan een formele strafrechtelijke bejegening, hetgeen pleit voor buitengerechtelijke afdoening (art. 40 lid 3 onder b IVRK). Bij elke interventie naar aanleiding van een strafbare gedraging zouden de rechten van jongeren wel moeten worden gewaarborgd. Onder invloed van internationale kinderrechten is de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor de rechtspositie van jeugdige verdachten. Zo is met name het recht erkend om te participeren in strafrechtelijke procedures als onderdeel van het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM).²² De inrichting van 'kindvriendelijke procedures' dient aan te sluiten bij de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de jeugdige; zij moeten zaken die hen aangaan kunnen begrijpen en hiertoe worden voorbereid en bijgestaan.²³ Anderzijds moet de jeugdige ook leren respect te hebben voor rechten van anderen en begrijpen dat zij respect voor de samenleving dienen te hebben. In het licht van deze ontwikkeling is door wetenschappers wel bepleit om een leeftijdsgrens van ten minste veertien jaar

¹⁷ Vgl. ook de *Guidelines on childfriendly justice van de Raad van Europa uit 2010 waarin eenzelfde positie is ingenomen, zie Council of Europe 2010.*

¹⁸ Cipriani 2009.

¹⁹ Zie UN Committee on the Rights of the Child (CRC), 2007, par. 32 en General Comment No. 10, 2007.

²⁰ Zie UN Committee on the Rights of the Child (CRC), 2007, para. 33.

²¹ Zie UN Committee on the Rights of the Child (CRC), 2007, para. 34.

²² De rechtspositie van minderjarigen in het strafrecht moet worden gezien in het licht van de Council of Europe, *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child-Friendly Justice*, 2010.

²³ *Ten aanzien van de betrokkenheid van ouders en een raadsman wordt in het strafproces uitgegaan van de leeftijd ten tijde van het delict.*

te hanteren.²⁴ Onder die leeftijd zijn jeugdigen niet in staat om effectief een proces te begrijpen en hierin te participeren, waardoor zij mogelijk verstoken blijven van een eerlijk proces.²⁵

2.4 Conclusie

De RSJ stelt dat de *preventieve en pedagogische* functies van het jeugdstrafrecht moeten prevaleren boven andere functies die het strafrecht doorgaans heeft, zoals vergelding en genoegdoening, afschrikking, herstel, en bescherming (van de samenleving).

De RSJ concludeert dat het internationaal recht de rechtspositie van jongeren beoogt te beschermen door een minimumleeftijd van twaalf jaar te eisen. Het VN-Comité voor de rechten van het kind acht daarbij een hogere leeftijd dan twaalf jaar wenselijker.

De bestudering van het internationale kader brengt ook nog een andere vorm van argumentatie mee omtrent jongeren en strafrechtelijke vervolging. Niet alleen is van belang in hoeverre zij aan dergelijke vervolging moeten/mogen worden onderworpen omdat ze mogelijk niet als oorzaak van het eigen gedrag beschouwd kunnen worden maar ook of zij, wanneer zij aan zo'n vervolgingsproces worden onderwerpen, wel in staat zijn het te begrijpen.

²⁴ *S. Rap; het recht om gehoord te worden, General Comment No. 12, 2017, Council of Europe, Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child-Friendly Justice.*

²⁵ *Rap 2013; Weijers en Rap 2014.*

Hoofdstuk 3: Strafrechtelijke minimumleeftijden in Europees perspectief

3.1 Jeugdstrafrecht in vergelijkend perspectief

Veel Europese landen hanteren een hogere leeftijdsgrens dan Nederland. Een leeftijdsgrens van twaalf jaar of lager is eerder uitzondering dan regel. Een overzicht van de strafrechtelijke minimumleeftijd in Europese en ons omringende landen is opgenomen in *bijlage III*.

In 2009 raadde de toenmalig Commissaris voor de Raad voor de Mensenrechten van Europa, Thomas Hammarberg, Nederland aan om de minimumleeftijdsgrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid te verhogen naar het Europese gemiddelde van veertien of vijftien jaar.²⁶

De RSJ wijst erop dat geen enkel (jeugd)strafrechtssysteem zonder meer te vergelijken is met het Nederlandse. De wetgeving, maar ook de context is veelal anders. Voor een goede waardering van leeftijdsgrenzen in andere Europese landen dient dan ook verder gekeken te worden dan de leeftijdsgrens als zodanig. De strafrechtelijke minimumleeftijd dient onder meer te worden gezien in samenhang met de uitvoering van het strafrecht en het jeugdbeschermings- en jeugdhulpsysteem.

De RSJ heeft afgezien van een uitgebreide rechtsvergelijking. Wel is een blik geworpen op een aantal ons omringende landen waarbij enerzijds gelet is op vergelijkbaarheid en anderzijds op bepaalde unieke kenmerken van het systeem. Zo liggen Duitsland, Scandinavische landen, zoals Denemarken, en ook Finland dicht bij Nederland wat betreft hun pedagogische benadering van jeugddelinquentie. Zwitserland en Schotland leveren, ondanks hun lagere leeftijdsgrenzen, interessante voorbeelden die ter inspiratie kunnen dienen voor Nederland. Maar ook in andere landen vallen bepaalde zaken op. Hieronder volgt een kort overzicht dat zich beperkt tot een aantal voor Nederland relevante voorbeelden.

3.2 Jeugdstrafrecht en jeugdhulp in omringende landen

Denemarken heeft, afgezien van een korte periode tussen 2010-2012, altijd een strafrechtelijke minimumleeftijdsgrens gehad van vijftien jaar, evenals Noorwegen en Zweden.²⁷ Net als de andere Scandinavische landen en Finland heeft Denemarken geen apart jeugdstrafrecht. Uitgangspunt is dat jeugdige verdachten op dezelfde wijze worden bejegend als ieder ander. Als belangrijkste uitzondering geldt echter dat alle strafrechtelijke en overige regelgeving met betrekking tot jeugdigen zich richt op herstel en geen punitieve (straffende) insteek kent. Elke vorm van crimineel gedrag van jongeren wordt aangepakt door middel van niet-vrijheidsbenemende maatregelen. Grensoverschrijdend gedrag, inclusief (ernstig of minder ernstig) strafbaar gedrag, van jongeren onder de vijftien jaar wordt altijd

²⁶ Hammarberg 2009, p. 26; zie ook Crin.org 17 mei 2017.

²⁷ S. Rap, I. Weijers 2009; Killias, Redondo en Sarnecki 2015.

door jeugdzorg opgevangen en voor jongeren van 15-17 jaar is er een variëteit aan pedagogische maatregelen die in reactie op een strafbaar feit kunnen worden ingezet en die door jeugdzorginstanties kunnen worden uitgevoerd. Hiertoe behoort ook een vorm van zorg die vergelijkbaar is met gesloten jeugdzorg, waarmee ook tegemoet kan worden gekomen aan de veiligheid in de samenleving. Nu de nadruk in Denemarken sterk ligt op het vermijden van vrijheidsbenemende maatregelen zijn rechters en jeugdzorgprofessionals in Denemarken ook voor jongeren van 17-21 jaar geneigd te kiezen voor pedagogische begeleiding door jeugdzorg in plaats van vrijheidsbeneming.²⁸ Een punt van aandacht in het Deense stelsel is de rechtspositie van de jeugdige. De enorme aandacht die uitgaat naar een pedagogische interventie lijkt ten koste te gaan van adequate rechtsbescherming.²⁹ Dit laat onverlet dat Denemarken een sterke pedagogische oriëntatie en een hogere leeftijdsgrens kent, hetgeen in de praktijk niet tot problemen of veel controverse leidt.

In **Zwitserland** is de leeftijdsgrens, onder invloed van internationale kritiek, in 2003 verhoogd naar tien jaar.³⁰ Dat is nog steeds lager dan twaalf jaar, maar het Zwitserse systeem kent een zeer sterke pedagogische oriëntatie. Jeugdigen die in aanraking komen met het strafrecht kunnen bovendien onder de leeftijd van vijftien jaar niet worden gedetineerd in een strafrechtelijke instelling. Zij kunnen enkel civielrechtelijke maatregelen opgelegd krijgen, waarvan sommige vergelijkbaar zijn met de Nederlandse gesloten jeugdhulp, en begeleiding vindt plaats in samenspraak met school en/of ouders.³¹ Binnen het Zwitserse jeugdstrafrecht speelt de kinderrechter een zeer belangrijke rol. Enerzijds heeft de kinderrechter een rol in het aansprakelijk stellen van de jeugdige, anderzijds is hij direct betrokken bij de uitvoering van de interventies. Hierdoor is sprake van duidelijke regievoering, iets waaraan het in Nederland, zoals later in dit advies blijkt, veelal lijkt te ontbreken. De lage leeftijdsgrens heeft in Zwitserland eigenlijk nauwelijks invloed op het gevoerde pedagogische beleid.

In **Duitsland** geldt een minimumleeftijdsgrens van veertien jaar. Het Duitse jeugdstrafrecht richt zich vooral op buitengerechtelijke afdoening (diversie) en pedagogische interventies die niet tot vrijheidsbeneming leiden. Het uitdrukkelijke doel van het jeugdstrafrecht is het voorkomen van recidive en de re-integratie van de jeugdige verdachte/dader. Dit strekt zich ook uit tot jongvolwassenen, aangezien Duitsland, anders dan Nederland, een apart jongvolwassenenrecht heeft.³² Hoewel recent ook wel meer punitieve trends waarneembaar zijn in het Duitse strafrecht en het Duitse jeugdstrafrecht relatief hoge maximumstraffen kent, kan het als een voorbeeld gelden voor Nederland in die zin dat het prima uit de voeten lijkt te

²⁸ A. Storgard, in: F. Dünkel, J. Grzywa-Holten, P. Horsfield, I. Pruin (Eds.) 2010, A. Storgard, 2004.

²⁹ Storgaard, 2010; zie ook Lappi-Seppälä 2015.

³⁰ S. Rap, I. Weijers, 2009, en zie bijvoorbeeld de kritiek van de CRC op de strafrechtelijk minimumleeftijd Zwitserland in Art. 3 JStG and CRC/C/CHE/CO/2-4 p 72a (Concluding Observations Switzerland 2015).

³¹ Weidkuhn, 2017; Weidkuhn, interview mei 2017. Weidkuhn 2009; zie ook Dünkel 2014.

³² Zie ook Killias, Redondo en Sarnecki 2015.

kunnen met een leeftijdsgrens van veertien jaar.³³

Schotland kent een zeer lage leeftijdsgrens van tien jaar, maar kinderen kunnen tot hun zestiende verjaardag buiten het strafrecht worden gehouden. Schotland is in die zin bijzonder omdat het tot 2010 een strafrechtelijke minimumleeftijd hanteerde van 'slechts' acht jaar, die in 2010 is verhoogd naar tien jaar. Maar ook hier werd en wordt de meerderheid van de verdachte jongeren niet strafrechtelijk vervolgd.³⁴ Verdachte jongeren tussen acht en zestien jaar worden doorgaans doorgestuurd naar een 'children's hearing'. Deze hoorzittingen worden geleid door vrijwilligers die een 'tribunaal' vormen. Het tribunaal bepaalt of een kind en diens gezin een vorm van hulpverlening opgelegd krijgen. Alleen bij ernstige misdrijven wordt soms strafrechtelijk vervolgd. Vanaf zestien jaar vallen jeugdigen onder het volwassenenstrafrecht. In december 2016 heeft de Schotse overheid besloten de minimumleeftijd in 2018 verder te verhogen naar veertien jaar.³⁵ Schotland is een voorbeeld van een 'welzijnssysteem' waarbij de nadruk sterk ligt op bescherming en hulpverlening en waarbij strafbaar gedrag bij jeugdigen wordt beschouwd als een aanwijzing dat hulpverlening nodig is.³⁶

Ook in **Ierland** geldt dat kinderen vanaf twaalf jaar strafrechtelijk aansprakelijk kunnen zijn, maar pas vanaf veertien jaar worden vervolgd.³⁷ **Frankrijk** hanteert een leeftijdsgrens van dertien jaar, maar jeugdigen kunnen pas vanaf vijftien jaar worden gedetineerd. Dit zijn allemaal voorbeelden van een *de facto* hogere leeftijdsgrens, hetgeen enerzijds laat zien dat de leeftijdsgrens een betrekkelijk gegeven is en anderzijds dat het strafrecht eigenlijk geen plaats heeft voor jongeren onder de vijftien jaar. De verhouding tussen de minimumleeftijdsgrens en het vervolgingsbeleid ligt in Nederland anders; in Nederland worden kinderen vanaf twaalf jaar ook daadwerkelijk strafrechtelijk vervolgd.

3.3 Conclusie

De RSJ is gevraagd om ook te kijken naar de minimum leeftijd voor het strafrecht in Europa.³⁸ De gemiddelde strafrechtelijke minimumleeftijd in Europa is veertien jaar. Veel van de ons omringende landen hebben een hogere leeftijdsgrens dan Nederland, waarbij bovendien een sterke pedagogische oriëntatie geldt. Zelfs in landen waar de strafrechtelijke minimumleeftijd lager is dan in Nederland, worden jongeren veelal niet strafrechtelijk gesanctioneerd voor het veertiende of vijftiende levensjaar, maar wordt naar pedagogische interventies gezocht, binnen het strafrecht, dan wel in het kader van jeugdbescherming of jeugdhulp. Dit kan evenwel leiden tot plaatsing in een (gesloten) residentiële instelling.

³³ Dünkel, 2014.

³⁴ I. Weijers, T. Grisso, 2009.

³⁵ <https://news.gov.scot/news/minimum-age-criminal-responsibility>, geraadpleegd op 4 juli 2017.

³⁶ Rap en Weijers, 2009.

³⁷ Rap, 2013.

³⁸ Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft gevraagd aandacht te besteden aan Europese landen waar de leeftijd van strafrechtelijke aansprakelijkheid hoger ligt dan 12 jaar; zie bijlage I.

De RSJ stelt op basis van de inzichten in de verschillende Europese straf- en jeugdhulpstelsels vast dat er binnen Europa geen consensus bestaat over de vraag wat de ideale leeftijdsgrens is (lees: veertien, vijftien of zestien jaar?). Een leeftijdsgrens van ten minste veertien jaar lijkt breed gedragen binnen Europa en dan met name in de ons omringende landen. Deze landen verschaffen de RSJ eveneens het inzicht dat het uiteindelijk gaat om wat er aan interventies beschikbaar is voor jongeren aan beide kanten van de leeftijdsgrens. Daarbij lijkt essentieel dat sprake is van duidelijke regievoering door één bepaalde instantie, de kinderrechter, die voldoende kennis heeft van het belang van een pedagogische interventie, *what works*-beginselen en een adequate rechtspositie voor de jongere.

Hoofdstuk 4. De minimumleeftijd bezien vanuit de hersenontwikkeling en ontwikkelingspsychologie bij jeugdigen

4.1. Omgaan met verwijtbaarheid van schuld en strafrechtelijke aansprakelijkheid bij jeugdigen

Jongeren zijn in Nederland strafbaar vanaf twaalf jaar. Een 'ontwikkelingssprong' rond de leeftijden die nu gehanteerd worden ter afbakening van het jeugdstrafrecht is lastig aan te wijzen. Er zijn geen evidente momenten in de hersenontwikkeling van kinderen en jongeren die het onderscheid tussen 'kind' en 'jongere' rechtvaardigen, laat staan dat er duidelijke markeringen bestaan inzake toerekeningsvatbaarheid.³⁹ Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat de hersenrijping haar voltooiing bereikt rond de leeftijd van drieëntwintig à vijfentwintig jaar.⁴⁰ Hieruit blijkt dat belangrijke hersenfuncties gedurende de gehele jeugd tot in de jongvolwassenheid in ontwikkeling blijven. Zolang de hersenen nog in ontwikkeling zijn, moet er terughoudend omgegaan worden met de verwijtbaarheid van schuld en de strafrechtelijke aansprakelijkheid. Duidelijk is wel dat de ontwikkeling van jongeren (hersenontwikkeling, sociaal-psychologische ontwikkeling) over het algemeen nog niet zodanig is dat ze op de zelfde manier verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor hun gedrag en handelen als (normaal functionerende) volwassenen.

4.2 Leeftijdsgrens in het strafrecht is moeilijk te bepalen

Vanuit neurowetenschappelijk perspectief is het lastig om een exacte leeftijdsgrens te bepalen voor het jeugdstrafrecht. Het is duidelijk dat de hersenontwikkeling met de jaren groeit en dat de inzichten en vaardigheden daarmee ook toenemen. De hersenontwikkeling en de ontwikkeling van deze inzichten en vaardigheden verschillen overigens sterk per individu. Bovendien wordt deze ontwikkeling mede beïnvloed door de context waarin jongeren opgroeien. Ouders, school maar bijvoorbeeld ook sociale media hebben invloed op deze ontwikkeling. Vanuit neurofysiologisch en psychosociaal ontwikkelingsperspectief is het hanteren van een strakke leeftijdsgrens geen optie. Ten eerste is daarvoor de variatie binnen de populatie jeugdigen veel te groot. Ten tweede is ontwikkeling een *glijdende* schaal: er is geen duidelijke leeftijd aanwijsbaar wanneer iemand voldoende ontwikkeld en competent is om als oorzaak van eigen handelen beschouwd te worden. Ten derde is ontwikkeling een individueel sterk variërend proces: de ene jongere is eerder uitontwikkeld dan de andere, waarbij er bij bijvoorbeeld jongeren met een stoornis op geen enkele leeftijd sprake zal zijn van volledige en leeftijdsconforme ontwikkeling.

De RSJ oordeelt dat de mate van verwijtbaarheid zodoende niet op basis van leeftijd alleen vastgesteld kan worden. De leeftijd van iemand zou een betrouwbare indicatie moeten zijn voor de mate waarin iemand competent en capabel genoeg

³⁹ Paus e.a. 2001; Casey. e.a. 2008 (*De bovengrens van het adolescentenstrafrecht kent wel een neurowetenschappelijke rationale*).

⁴⁰ Crone, 2008.

is om als oorzaak van het eigen handelen beschouwd te kunnen worden, en dus verwijtbaar en strafrechtelijk aansprakelijk geacht mag worden. Echter, het blijkt om verschillende redenen geen betrouwbare indicatie. Er zijn grote verschillen de ontwikkelsnelheid van jongeren. Het zou daarom onrechtvaardig zijn alle jongeren over één kam te scheren.

Tegelijkertijd heeft het hanteren van een leeftijdsgrens wel een functie. De grens draagt bij aan rechtszekerheid en dient als markeringspunt waarmee een samenleving ten aanzien van een bepaalde groep jongeren veronderstelt dat deze niet kan worden aangesproken in strafrechtelijke zin.

4.3 Toepassen van het rechtvaardigheidsbeginsel

We menen doorgaans dat iemand alleen verantwoordelijk geacht kan worden voor diens handelen als hij zelf bewust, intentioneel en voldoende competent en capabel is om de *oorzaak* van dat handelen te kunnen zijn geweest. Hij moet in staat zijn geweest het eigen handelen voldoende te *controleren*. Dat vergt een gezond werkende geest, inschattings-, empathisch en probleemoplossend vermogen en een zekere intelligentie. En die hangen nauw samen met voldoende gerijpte en goed werkende hersenen. Als die vermogens onvoldoende aanwezig zijn bij iemand, is hij niet in staat het eigen handelen voldoende te controleren en kan diegene ook niet als de oorzaak van dat handelen beschouwd worden. Wie niet de oorzaak van het eigen handelen is, kan niet verantwoordelijk gesteld worden voor dat handelen. Zouden we dat wel doen, dan zouden we iemand daarmee onrecht doen en hem ten onrechte schade toebrengen.

4.4 Essentiële ontwikkeling rond het veertiende levensjaar

Om vast te kunnen stellen in hoeverre jongeren verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor normoverschrijdend gedrag, is onderzoek naar biologische en psychologische ontwikkeling geraadpleegd. Onderzoek naar de biologische en psychologische ontwikkeling van jeugdigen leert dat (normaal begaafde) jeugdigen gemiddeld pas tussen het vijftiende en zeventiende levensjaar in cognitief opzicht vergeleken kunnen worden met volwassenen.⁴¹ Jeugdigen zijn bij benadering tot een jaar of veertien slechts beperkt in staat hun gedrag te begrijpen, te sturen of te beïnvloeden. Tot deze leeftijd is de impulsbeheersing en het vermogen om in het eigen handelen rekening te houden met de consequenties beperkt ontwikkeld.⁴²

Jongeren onder de veertien jaar missen dus zowel het vermogen om gedrag te begrijpen, te sturen en te beïnvloeden als het vermogen om effectief een strafproces te begrijpen en hierin te participeren (zie hoofdstuk 2).⁴³

⁴¹ TK 2011-2012, 28 741 Jeugdcriminaliteit Nr. 19, 22 februari 2001; Doreleijers, Fokkens, 2010.

⁴² Neurowetenschappelijke toepassingen in de jeugdstrafrechtketen, WODC, 2017.

⁴³ Rap 2013; Weijers en Rap 2014.

4.5 Conclusie

De RSJ stelt vast dat onderzoek naar hersenontwikkeling en impulsbeheersing aantoont dat jongeren in het algemeen voor hun veertiende jaar slecht in staat worden geacht om de consequenties van hun grensoverschrijdend gedrag te overzien. Er zijn echter geen evidente momenten in de hersenontwikkeling van kinderen en jongeren die het onderscheid tussen 'kind' en 'jongere' rechtvaardigen, laat staan dat er duidelijke markeringen bestaan inzake hun strafrechtelijke aansprakelijkheid.

Zoals hierboven vermeld is wel door wetenschappers vastgesteld dat kinderen onder de veertien jaar niet in staat zijn om effectief een strafrechtproces te begrijpen en hierin te participeren. Jeugdigen hebben het recht op een eerlijk proces en daarbij hoort dat zij in staat moeten zijn om effectief te participeren in jeugdstrafprocedures. Voor kinderen onder de veertien jaar is het niet mogelijk om effectief te participeren in een strafrechtproces. Dit gegeven stelt zorgvuldigheidseisen aan de kindvriendelijkheid van de procedure, maar pleit bovenal een hogere leeftijdsgrens dan twaalf jaar.

Hoofdstuk 5: Aanpak jonge daders in jeugdstrafrecht en jeugdhulp

Een beschrijving van het huidige strafrechtstelsel en jeugdhulpstelsel is in bijlage VI opgenomen.

5.1 Zorgpunten bij aanpak jeugdige verdachten en jonge daders via het strafrecht

Het jeugdstrafrecht richt zich primair op het individu

De recidivecijfers van jonge daders zijn hoog.⁴⁴ Uit onderzoek blijkt een beperkte effectiviteit van het jeugdstrafrecht, hiervoor is een aantal redenen aan te dragen. Zo is het strafrecht gericht op het strafrechtelijk gedrag van het individu (de dader), terwijl het civielrecht zich richt op kind én gezin. De omgeving van de jongere is immers van invloed op het gedrag van de jongere. Tussen veertien en zestien jaar prevaleert een systeemaanpak boven een individuele aanpak: het jeugdstrafrecht is sterk gericht op het sanctioneren van het individu. De (civiele) jeugdhulp richt zich op mede op de omgeving van de jongere, die grote invloed heeft op zijn gedrag. Deze is daardoor effectiever. Vanaf een jaar of zestien zijn effectieve behandelingen meer gericht op de zelfstandige toekomst van het kind en daarmee niet of minder op de omgeving gericht. Individuele therapie voor 16-18-jarigen blijkt - met name als sprake is van zowel crimineel gedrag als middelen misbruik - effectiever dan gezinstherapie.⁴⁵

Het (jeugd)strafrecht is primair gericht op het individu, terwijl de jeugdhulp zich vooral ook richt op de sociale context. Boven de zestien jaar blijkt dat minder relevant.

Aansprakelijkheid van ouders in het jeugdstrafrecht ontbreekt

In het jeugdstrafrecht wordt uitgegaan van een met de leeftijd toenemende verantwoordelijkheid. Jongeren onder de veertien jaar zijn nog slechts in beperkte mate in staat zelfstandig verantwoordelijkheid te nemen voor hun daden. In civielrechtelijk opzicht zijn de ouders nog aansprakelijk voor de door de twaalf- of dertienjarige verdachte veroorzaakte schade. Het begrip van het strafproces is bij jongeren (zoals hiervoor toegelicht) nog beperkt.

Snelheid van het strafproces

Ook speelt het gebrek aan beschikbare informatie en lange duur van een strafproces een rol. Een lange doorlooptijd van het strafproces verkleint mogelijk ook de effectiviteit van het strafrecht, zeker in relatie tot de snelle ontwikkeling die jongeren doormaken.⁴⁶ Jeugdigen zijn mede daardoor slecht in staat om de straf te koppelen aan de misdaad.

Door de traagheid van het huidige formele strafrecht is effectief straffen niet

⁴⁴ Zie bijlage V.

⁴⁵ Van der Pol, Hove, Vermeiren, 2017.

⁴⁶ Zie ook: T. van Ham, F. Beke, 2016.

mogelijk: wanneer er veel tijd tussen de straf en de (wan)daad zit, zien jongeren moeilijker het verband tussen beide. Alleen al om pedagogische redenen zijn jongeren gebaat bij een 'lik op stuk'-aanpak, waarin zij snel worden geconfronteerd met het leed of letsel dat zij hebben berokkend. Wanneer een strafproces plaatsvindt, gaat er veel tijd overheen voor een rechter tot een uitspraak komt.

Onderzoek laat voorts zien dat jongeren onder de leeftijd van grofweg veertien jaar moeite hebben om *effectief te participeren* in een strafrechtelijke procedure.⁴⁷ Jongeren zijn in het algemeen -dus wanneer sprake is van minstens normale begaafdheid- pas vanaf hun veertiende jaar in staat zich een adequate voorstelling te maken van wat het betekent om voor de rechter te verschijnen op last van een officier van justitie.⁴⁸ Bovendien zijn jongeren alleen al vanwege pedagogische redenen gediend bij een 'lik op stuk'-aanpak, waarin zij snel worden geconfronteerd met het leed of letsel dat zij hebben berokkend. Dit pleit voor afdoening buiten het formele strafrecht.

Stigmatiserende werking van het strafrecht

Stigmatiserende werking met negatieve consequenties: ook dient de potentiële stigmatisering van het jeugdstrafrecht voor jongeren te worden meegewogen. De strafrechtelijke procedure en afdoening kan lang doorwerken en de kansen van jongeren om te worden toegelaten tot een opleiding, stage of werk reduceren. Dit heeft met andere woorden gevolgen voor hun re-integratie en ontstaan nieuwe risico's op delinquent gedrag.

Achtergrond van jongeren die met strafrecht in aanraking komen

Bij de jeugdigen die strafrechtelijk vervolgd worden is er vaak sprake van een licht verstandelijke beperking (LVB).⁴⁹ Wanneer er sprake is van LVB zijn jeugdigen nog beperkter in staat om hun gedrag te begrijpen, te sturen en te beïnvloeden. Bovendien is bij jeugdigen in het strafrecht in respectievelijk 30% (politiecontacten) en 90% (gedetineerde jeugdigen) van de gevallen sprake van psychische stoornissen die hun inschattings-, empathisch en probleemoplossend vermogen ernstig kunnen aantasten.⁵⁰

Recente inzichten in de gezins- en *peergroup*dynamiek tonen aan dat dé criminele jeugdige niet bestaat. Talloze omgevingsfactoren spelen een rol in de hersen-, psychologische en gedragsontwikkeling van kinderen en jeugdigen.⁵¹ Dit kan zich ten goede of ten kwade keren. Impulsiviteit en een gebrek aan empathie zijn ingrediënten voor het ontstaan van crimineel gedrag. Diverse onderzoeken wijzen op de samenhang tussen crimineel gedrag van ouders en crimineel gedrag van jongeren.⁵² Kinderen van ouders die impulsief zijn en een gebrek aan empathie

⁴⁷ Rap, Huijjer en Hepping, 2016.

⁴⁸ SER, 2009.

⁴⁹ Van Nieuwenhuijzen, Orobio de Castro en Matthys, 2006; Weijers, Hepping, Kampijon, 2010.

⁵⁰ Doreleijers, Moser, Thijs, Van Engeland, Beyaert, 2000.

⁵¹ Matthys, 2011; Weijers, 2009.

⁵² Ferwerda, Jakobs en Beke, 1996.

hebben, lopen meer risico om zelf (later) ook crimineel gedrag te vertonen. Deels is de oorzaak genetisch, maar deels ook opvoedkundig.

5.2 Krachtige aspecten van een effectieve aanpak

Genoegdoening

Het strafrecht biedt een vorm van genoegdoening voor slachtoffers. De genoegdoening voor slachtoffers is ook van belang in een situatie waar een jeugdige delinquent is. De RSJ meent dat aan dit belang van het slachtoffer binnen het civielrecht op een alternatieve wijze invulling kan worden gegeven en signaleert hierin nieuwe ontwikkelingen (zoals peergroup mediation). Bij kinderen onder de veertien jaar zijn ouders in het civielrecht bovendien aansprakelijk voor de door hun kinderen veroorzaakte schade. De RSJ constateert dat door middel van het civielrecht ook genoegdoening kan worden gerealiseerd.

Breekijzerfunctie

De RSJ heeft bijvoorbeeld ook kennisgenomen van de genoemde voordelen die het jeugdstrafrecht -'een breekijzer'- voor hulpverleners zou kunnen bieden. Hulpverlening kan als bijzondere voorwaarde bij een vonnis worden opgelegd. Het niet meewerken aan de hulpverlening werkt dan als een 'stok achter de deur' voor delinquenten en hun ouders, aangezien bij overtreding van die voorwaarde alsnog een voorwaardelijk opgelegde straf ten uitvoer kan worden gelegd. De RSJ constateert dat in het civiele recht ook voorwaarden kunnen worden gesteld aan het meewerken met hulpverlening, maar neemt ook het standpunt in dat het jeugdstrafrecht als 'breekijzer' geen overtuigend argument oplevert tegen verhoging van de minimumleeftijdsgrens van 12 naar 14 jaar.

Ernstige delicten

Wanneer er sprake is van zeer ernstige delicten gepleegd door zeer jonge daders (onder de twaalf jaar) is het te begrijpen dat de samenleving vraagt om strafrechtelijke vervolging van de daders. De RSJ heeft oog voor de argumenten in de samenleving om de strafrechtelijke minimumleeftijd te verlagen. Ondanks deze argumenten acht de RSJ een verlaging niet passend. De RSJ constateert dat juist bij deze jonge daders de focus moet liggen op de behandeling van de stoornis en/of verstandelijke beperking. Het strafrecht is hierop gericht, maar deze behandelingen zijn ook langs andere wettelijke wegen (vaak langduriger) mogelijk, zoals de BOPZ⁵³ en jeugdbeschermingsmaatregelen. Het gaat om zeer kleine aantallen zware delicten gepleegd door zeer jonge daders. De RSJ is van mening dat de essentie van een effectieve reactie op jeugddelinquentie vooral zit in de kwaliteit van de aanpak van jonge daders en minder in de leeftijdsgrens.

Afschrikkende werking

De afschrikkende werking van het strafrecht vervalft indien jongeren onder de

⁵³ BOPZ staat voor *Bijzondere opnemings in psychiatrische ziekenhuizen*.

veertien jaar niet langer strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Ter illustratie: jongeren van twaalf en dertien jaar zouden bij criminele activiteiten ongestraft gebruikt kunnen worden als 'loopjongens' van hun oudere vrienden/broers. De RSJ is van oordeel dat jongeren die in een dergelijke kwetsbare positie zijn dat zij vrienden of broers hebben in het criminele circuit, vooral tegen zichzelf beschermd moeten worden. Jeugdbescherming biedt hiervoor het geëigende instrumentarium.

Sancties of maatregelen

De RSJ constateert dat de *evidence-based* instrumenten en maatregelen die vaak als voorwaardelijke maatregel in een strafrechtproces worden ingezet, exact hetzelfde zijn als die vrijwillig of civielrechtelijk worden ingezet. De enige maatregel die niet civielrechtelijk kan worden ingezet is de jeugd detentie. Deze wordt in de praktijk ook nu al niet of nauwelijks ingezet voor jongeren onder de veertien jaar. Derhalve constateert de RSJ dat de toepassing van het strafrecht voor jeugdige delinquenten geen toegevoegde waarde heeft bij de effectieve aanpak van jeugdigen.

5.3 Zorgpunten bij aanpak jeugdige verdachten en jonge daders via huidige jeugdhulp

De RSJ heeft een aantal zorgen over de huidige jeugdhulpverlening in de praktijk.

Effectieve aanpak

De RSJ stelt vast dat de huidige vrijwillige jeugdhulp en de jeugdbescherming niet altijd voldoende in staat zijn om een effectieve aanpak te bieden voor jongeren die zorg behoeven. De behoefte van professionals om het jeugdstrafrecht als 'breekijzer' te gebruiken om jeugdhulp in gang te zetten, illustreert de beperkingen van de jeugdhulp en de jeugdbescherming om gedrag effectief aan te pakken.

Complexiteit jeugdketen

De RSJ constateert dat de jeugdketen complex is en druk (met veel verschillende organisaties) wat de effectiviteit niet ten goede komt. Daar waar de civielrechtelijke bescherming van het kind in beeld komt neemt de complexiteit van de jeugdketen verder toe. Veilig Thuis, de gecertificeerde Instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming zijn naast de vrijwillige hulpverlening gepositioneerd. Veel hulpverleners in het vrijwillige kader geven aan dat de rolverdeling tussen deze drie partijen in de praktijk niet altijd helder is waardoor vertraging en afstemmingsproblemen ontstaan.⁵⁴

Vroegsignalering en vroeginterventie

De RSJ ontdekte tijdens het onderzoek dat Nederland slechts op zeer beperkte

⁵⁴ TK 2016–2017, (2017Z11483), Brief Staatssecretaris VWS aan Voorzitter Tweede Kamer Betreffende jeugdhulp in strafrechtelijk kader, 18 september 2017.

schaal gestructureerde en methodische 'vroegsignalering' en 'vroeginterventie' toepast. Hoewel exacte cijfers over het gebruik van gedragsinterventies ontbreken, blijkt uit navraag onder professionals dat slechts een klein deel van de Nederlandse gemeenten de erkende interventies (consequent) gebruikt. Dit geldt zowel voor de aanpak van 12-minners als voor de aanpak van jonge ouders (12-15 jaar) (zie bijlage IV voor details). Dit zou mede veroorzaakt kunnen worden doordat er bij jeugdbeschermingsmaatregelen in de praktijk onvoldoende diagnostisch onderzoek beschikbaar is of wordt aangevraagd, bijvoorbeeld door gebrek aan budget en te lange wachtlijsten. Het onvoldoende doen van diagnostisch onderzoek leidt tot minder effectieve behandelingen: er is immers niet voldoende kennis over de oorzaak van problemen en/of gedrag aanwezig.

Therapie gericht op de omgeving

Het strafrecht en de jeugdhulp zijn twee aparte werelden die onvoldoende op elkaar aansluiten. Hiermee wordt bedoeld dat de huidige jonge ouders (12-15 jaar) via het strafrecht nog onvoldoende jeugdhulp krijgen en er derhalve geen sprake is van synergie tussen straf en hulp. Therapie gericht op de omgeving van de jeugdige is voor 16-minners effectiever dan individuele therapie. Daarentegen blijkt individuele therapie voor 16-18-jarigen juist effectiever dan gezinstherapie. Het huidige (jeugd)strafrecht is voor alle leeftijdsgroepen primair gericht op het individu. De jeugdhulp richt zich vooral ook op de sociale context, wat voor 16-minners relevant is. Boven de zestien jaar is deze sociale context minder relevant. Concluderend ziet de RSJ hierin aanleiding om vast te stellen dat de minimum strafrechtelijke leeftijd niet verder moet worden verhoogd dan zestien jaar.⁵⁵

5.4 Conclusie

Het jeugdstrafrecht in het algemeen en de verhoging van de minimumleeftijdsgrens in het bijzonder hangen nauw samen met de jeugdhulpverlening. Het tijdig onderkennen van gedragsproblematiek bij kinderen en het inschakelen van gepaste jeugdhulp is cruciaal bij het voorkomen van (jeugd)criminaliteit op latere leeftijd.

De RSJ onderkent een aantal zorgpunten in het jeugdstrafrecht. De hierboven genoemde zorgpunten hebben betrekking op de aandacht voor het individu, de aansprakelijkheid van ouders, de snelheid van het strafproces, de stigmatiserende werking van het strafrecht en de achtergrond van jongeren die met strafrecht in aanraking komen. Ook worden vijf krachtige aspecten van strafrecht besproken. De RSJ concludeert dat deze aspecten ook door civielrecht kunnen worden ingevuld. Het gaat daarbij om genoegdoening, de breekijzerfunctie, ernstige delicten, afschrikkende werking en het opleggen van sancties of maatregelen.

De RSJ onderkent ook een aantal zorgpunten in de jeugdhulp. De hierboven genoemde zorgpunten hebben betrekking op een effectieve aanpak, de complexiteit

⁵⁵ Van der Pol, Hoeve, Vermeiren, 2017.

van de jeugdketen, vroegsignalering en vroeginterventie en therapie gericht op de omgeving.

Een uitdaging is niet alleen om te bepalen hoe en op welke leeftijd jeugdige verdachten gestraft zouden moeten worden maar hoe men met deze jongeren omgaat, nadat maar vooral vóórdát zij de fout in gaan. Investerings in kennis, kunde en samenwerking om jeugdigen en hun gezin/omgeving goed te begeleiden, zijn noodzakelijk om (recidive van) crimineel of grensoverschrijdend gedrag zoveel mogelijk te voorkomen.

Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbevelingen

6.1 Conclusie

De RSJ komt tot de conclusie dat de strafrechtelijke minimumleeftijd verhoogd moet worden naar ten minste veertien jaar. Voor de RSJ is het belang van rechtszekerheid het doorslaggevende argument voor het hanteren van een duidelijke minimum leeftijdsgrens. De belangen van slachtoffers kunnen buiten het strafrechtelijk kader behartigd worden doordat ze een plaats hebben of krijgen in civielrechtelijke interventies. Daarnaast zijn ouders ook in het civielrecht aansprakelijk voor schade door kinderen tot veertien jaar. Tot slot zijn slachtoffers indirect gediend met het terugdringen van recidive. De RSJ constateert dat de verwijtbaarheid van strafbaar gedrag bij jongeren afhankelijk is van de ontwikkeling van een individueel kind. De RSJ adviseert om de strafrechtelijke leeftijd te verhogen naar ten minste veertien jaar. Dit advies is gebaseerd op de volgende drie hoofdbevindingen:

- 1. Nederland is gebonden aan het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).** Dit verdrag schrijft voor dat een minimum leeftijd gehanteerd moet worden waarop jeugdigen strafrechtelijk aansprakelijk zijn. Het VN-kinderrechtencomité stelt dat deze leeftijdsgrens idealiter op minstens veertien jaar ligt.
- 2. Een jeugdige komt pas in aanmerking om strafrechtelijk vervolgd te worden als hij competent en capabel is om de consequenties van eigen handelen te overzien.** Vanuit ontwikkelingsperspectief gezien is de verwijtbaarheid van het gedrag van jongeren afhankelijk van de hersenontwikkeling en de gerelateerde ontwikkeling van functies zoals het kunnen inschatten van consequenties.
- 3. Om toch tot een algemeen geldende minimumleeftijd te komen, moet de leeftijd waarop een jeugdige snapt wat er in het strafrechtelijk proces gebeurt worden gehanteerd.** Degene die onderworpen is aan een strafrechtelijk proces, moet minstens begrijpen wat er met hem in dit proces gebeurt. Hij moet effectief kunnen participeren in een strafrechtelijk proces. Dat houdt in dat een procesdeelnemer afdoende kennis en inzicht moet hebben van de aard van het strafproces, en van wat de weerslag van de procedure kan zijn.⁵⁶ Het zou onrechtvaardig zijn iemand een strafproces te laten ondergaan dat diegene niet begrijpt. Het proces kan immers vergaande consequenties hebben. De meeste jongeren blijken pas vanaf hun veertiende te snappen wat er gebeurt in een strafrechtelijk proces. Dat geeft aanleiding om deze leeftijd als minimum te nemen. Dit is twee jaar hoger dan de huidige gestelde leeftijdsgrens.

De RSJ adviseert om de minimumleeftijd naar minstens veertien en maximaal zestien jaar te verhogen. Jongeren onder de zestien jaar zijn gebaat bij hulp die gericht is op de omgeving. Jongeren boven de zestien jaar zijn meer gebaat bij een individuele aanpak. De RSJ ziet hierin aanleiding om vast te stellen dat de minimum

⁵⁶ EHRM 15 juni 2004.

strafrechtelijke leeftijd naar maximaal zestien jaar verhoogd moet worden. Voor jongeren van zestien jaar sluit het strafrecht voldoende mogelijkheden die aansluiten bij hun ontwikkeling.

Deze verhoging van de leeftijdsgrens moet gepaard gaan met een verdere verbetering van de jeugdhulp. Vrijwillige of gedwongen jeugdhulp geniet te allen tijde de voorkeur boven het strafrecht. Maar jeugdhulp kan alleen voorkómen dat kinderen later in aanraking komen met het strafrecht wanneer de jeugdhulp effectief is. Dan pas kan jeugdhulp ervoor zorgen dat kinderen opgroeien en zich ontwikkelen in een beschermende en stimulerende context. De RSJ wil zich met dit advies daarom niet alleen een voorstander tonen van een verhoging van de strafrechtelijke minimumleeftijd, maar tevens het belang van investering in de (door)ontwikkeling van een effectievere jeugdketen benadrukken. Deze suggestie is gebaseerd op de volgende bevindingen:

- a. Recidive kan door effectieve jeugdhulp worden voorkomen:** Uit onderzoek blijkt dat kinderen onder de twaalf jaar die een delict plegen een verhoogd risico hebben op recidive. Een vroegtijdige effectieve aanpak van jonge ouders is daarmee cruciaal om delicten in de toekomst te voorkomen. Over de huidige aanpak van kinderen onder de twaalf jaar en met name het gebrek aan vroegsignalering en vroeginterventie met erkende gedragsinterventies werden door professionals zorgen geuit.
- b. Jeugdhulp biedt de kans om vroegtijdig in te grijpen:** Strafrecht, de gedwongen hulp en de jeugdhulp zijn aparte werelden met onvoldoende onderlinge afstemming en aansluiting. Dit betekent dat de huidige jonge verdachten (12-15 jaar) via het strafrecht nog onvoldoende met jeugdhulp in aanraking komen. Een belangrijke oorzaak is dat de risicogezinnen die wel gesignaleerd worden, niet worden gevolgd op inzet en gebruik van jeugdhulp. Pas bij een flinke criminele carrière (en wanneer bijvoorbeeld jeugdreclassering wordt opgelegd) komt er jeugdhulp in beeld via het strafrecht. Ook via het systeem van de zorgmeldingen lijken de jongste ouders niet bij de jeugdhulp terecht te komen.
- c. Civielrecht kan beter benut worden:** De geïnterviewde professionals geven aan dat de huidige vrijwillige jeugdhulp en de jeugdbescherming niet altijd voldoende in staat zijn om een effectieve aanpak aan te leveren. De behoefte van professionals om het jeugdstrafrecht als 'breekijzer' te gebruiken om jeugdhulp in gang te zetten, illustreert de beperkingen van de jeugdhulp en de jeugdbescherming om gedrag effectief aan te pakken. De RSJ constateert dat de breekijzerfunctie ook met civielrechtelijke maatregelen gerealiseerd kan worden.
- d. Bezuiniging mag geen reden zijn om de strafrechtelijke minimumleeftijd te verhogen:** Een verhoging van de strafrechtelijke leeftijd van jeugdigen naar veertien jaar zou een bezuiniging van 4,5 miljoen euro op de begroting van

het ministerie van Justitie en Veiligheid betekenen. De RSJ benadrukt dat een passende reactie op strafbaar gedrag niet in de eerste plaats door een financiële overwegingen zou moeten zijn ingegeven. De RSJ adviseert daarentegen juist te investeren in de (verbetering van de) jeugdhulpketen.

e. Rechtspositie van de jongere in het civiel recht verdient verbetering.

De rechtspositie van de jongere in het strafrecht is beter dan in het civiele recht. Bij mogelijke verhoging van de strafrechtelijke minimumleeftijd komen meer jongeren in de jeugdhulp terecht zoals ook waar te nemen in enkele Noord-Europese strafrechtstelsels. De jongeren ontberen dan vaak de specifieke rechtspositie die juist voor hen zo van belang is en die bovendien schril afsteekt tegen de rechtspositie van jongeren in het strafrecht. Het is de vraag of dit verschil wel gerechtvaardigd is.

De RSJ wil zich met dit advies daarom niet alleen een voorstander tonen van een verhoging van de strafrechtelijke minimumleeftijd, maar tevens het belang van de (door)ontwikkeling van een effectieve jeugdketen benadrukken. De uitdaging is niet enkel hoe en op welke leeftijd jeugddelinquenten strafrechtelijk kunnen worden aangepakt, maar hoe de overheid met deze jongeren omgaat, nadat maar vooral vóórdat zij misstappen begaan. De RSJ is van mening dat verbetering van de jeugdhulp noodzakelijk is. Er zijn derhalve investeringen nodig in kennis, kunde, afstemming en samenwerking (tussen straf en civiel recht en vrijwillige hulp) om meer kansen te creëren om jeugdigen tijdig en adequaat buiten het jeugdstrafrecht op te vangen.

6.2 Aanbevelingen

1. De RSJ adviseert het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) de strafrechtelijke minimumleeftijd voor jeugd in wetgeving te verhogen tot ten minste veertien jaar.
2. De RSJ beveelt gemeenten aan om op zo kort mogelijke termijn samenhangend beleid in te zetten waardoor strafrechtelijke afdoening van crimineel gedrag van jongeren onder de vijftien jaar niet langer voorkomt.
3. De RSJ adviseert gemeenten, politie, justitie en aanbieders in de jeugdhulpketen tot stelselmatiger gebruik van erkende instrumenten voor vroegsignalering⁵⁷ en daar waar nodig vaker met erkende instrumenten te interveniëren.
4. De RSJ beveelt het ministerie van VWS als stelselverantwoordelijke voor de jeugdhulp aan om samen met gemeenten, de rechtelijke macht en het ministerie van JenV het initiatief te nemen tot een sluitende aanpak in de (al dan niet civielrechtelijke gedwongen) jeugdhulp voor jongeren tot veertien

⁵⁷ Alle erkende interventies zijn terug te vinden op de site van het Nationaal Jeugd Instituut.

jaar waarvoor thans het strafrecht wordt ingezet. De RSJ suggereert de ministeries en de VNG daarbij te denken aan een soortgelijk aanpak als in het programma "Continuïteit van Zorg" voor de volwassenensector.⁵⁸

5. De RSJ benadrukt tevens dat investeringen in de (door)ontwikkeling van een effectievere jeugdketen essentieel zijn in het aanpakken én voorkomen van grensoverschrijdend gedrag.
6. De RSJ dringt aan op meer wetenschappelijk onderzoek naar de kwaliteit en effectiviteit van de tenuitvoerlegging van het jeugdstrafrecht en de jeugdhulp, naar onder meer:
 - de verschillen en overeenkomsten in aanpak bij strafrechtelijke bejegening én het recidivepatroon bij jeugdigen in diverse leeftijdscategorieën van tien tot en met zeventien jaar.
 - de hulpverleningstrajecten van de betreffende jongeren, al dan niet onder invloed van de strafrechtelijke bejegening.
7. De RSJ beveelt gemeenten en aanbieders aan veel meer in te zetten op bestaand *evidence based* instrumentarium voor (vroeg-)signalering en interventie van kinderen en jongeren die potentieel crimineel gedrag vertonen.
8. De RSJ beveelt het ministerie van VWS, het ministerie van JenV en de gemeenten aan om te bezien of het gecompliceerd samenhangende takenpakket van de Raad voor de Kinderbescherming, de Gecertificeerde Instellingen en Veilig Thuis niet kan worden vereenvoudigd.

⁵⁸ www.continuiteitvanzorg.nl

Bijlage I Onderzoeksvragen aan RSJ

De hoofdvragen aan de RSJ zoals door het ministerie geformuleerd zijn:⁵⁹

- Wat zijn de kansen en mogelijke risico's die zich gaan voordoen zodra de leeftijd voor strafrechtelijke aansprakelijkheid van jeugdigen van 12 jaar naar 14 jaar respectievelijk 16 jaar in Nederland gaat?
- Welke niet strafrechtelijke interventies zijn passend ten aanzien van bovengenoemde groep jeugdigen en aan welke voorwaarden zou moeten worden voldaan om dergelijke interventies passend te laten zijn? Dit ter voorkoming van het schade toebrengen aan de jeugdigen zelf, de maatschappij en mogelijke slachtoffers alsmede het vergroten van de onveiligheid van de maatschappij.

Mogelijke subvragen:

- Het doel van deze wetwijziging is jeugdigen tussen de 12 en 14 of 16 jaar beter te beschermen door in reactie op wat nu nog strafbaar gedrag is, in te zetten op het bieden van zorg/hulp/onderwijs in plaats van een afdoening via het strafrecht. Wat valt te zeggen over de aansluiting bij de huidige wetenschappelijke (internationale) kennis over de ontwikkeling van adolescenten in cognitief, psychologisch en sociaal-emotioneel opzicht?
- Zijn er voldoende geschikte alternatieven voor een doeltreffende aanpak van (nu nog) strafbaar gedrag buiten het strafrecht om? En waar moeten die alternatieven minimaal aan voldoen?
- Wat zijn de resultaten van vergelijkende studies in andere Europese landen waar de leeftijd van strafrechtelijke aansprakelijkheid hoger ligt dan 12 jaar (qua zinvolle alternatieven etc.)?

⁵⁹ Brief d.d. 19 september 2016, Directeur-Generaal Straffen en Beschermen, Ministerie Veiligheid en Justitie aan RSJ.

Bijlage II Begrippen

Hieronder volgt een overzicht en verklaring van de belangrijkste begrippen die in het advies worden gehanteerd.

Begrip	Toelichting
Jeugdhulp	Alle soorten hulpverlening aan jongeren (en hun gezin). Het gaat zowel om vrijwillige jeugdhulp als gedwongen jeugdhulp via een kindbeschermingsmaatregel. Voor 2015 werd de term jeugdzorg gebruikt in plaats van jeugdhulp.
Jeugdbescherming	Taak van de overheid ten aanzien van de bescherming van minderjarigen. Het begrip jeugdbescherming betreft de bescherming van kinderen in brede zin (vrijwillig en gedwongen).
Kinderbeschermingsmaatregelen	Gedwongen maatregelen in het kader van jeugdbescherming, bijvoorbeeld de ondertoezichtstelling. Voor deze maatregelen is een beslissing van de kinderrechter nodig.
Jeugdreclassering	Begeleiding van jeugdigen die in het kader van het jeugdstrafrecht onder toezicht en begeleiding zijn gesteld van jeugdreclassering. Dit kan in het kader van een schorsing van voorlopige hechtenis of als een (voorwaardelijke) maatregel.
Jeugdstrafrecht	Als een kind wordt aangehouden in verband met het plegen van een (vermeend) strafbaar feit, gepleegd tussen de leeftijd van 12-18 jaar dan krijgt hij of zij te maken met regels die speciaal voor jeugdige personen zijn opgesteld. Die regels noemen we jeugdstraf(proces) recht en deze hebben betrekking op de procedure en de mogelijke sancties.
Jeugd-ggz	Kinderen met symptomen die duiden op een ernstige psychische stoornis komen in aanmerking voor de specialistische jeugd-ggz.
JeugdzorgPlus instelling	JeugdzorgPlus (JZP) is een vorm van gesloten jeugdhulp die wordt geboden aan kinderen en jongeren die niet bereikbaar zijn voor lichtere vormen van hulpverlening. De rechter kan ook (op verzoek) na het plegen van een delict besluiten tot JZP (tijdens schorsing of daarna)
ZSM	In ZSM werken ketenpartners (o.a. politie, OM en RvdK) samen op één locatie om zaken direct af te handelen. Vrijwel alle jeugdzaken gaan naar ZSM. Alle ketenpartners kijken welke informatie over het kind (en gezin) bekend is voordat tot een afdoening wordt besloten.

Bijlage III strafrechtelijke minimumleeftijd in enkele Europese landen⁶⁰

Hieronder is de strafrechtelijke minimumleeftijd in enkele Europese landen weergegeven. Hierbij is van belang om te benadrukken dat de minimumleeftijd in de verschillende strafrechtstelsels per land niet één op één te vergelijken zijn. Niet alleen verschillen de inrichting en organisatie van elk strafstelsel maar ook de jeugdzorg is per land op andere wijze georganiseerd.

Land	Strafrechtelijke minimum leeftijd
België	België kent geen specifiek jeugdstrafrecht
Denemarken	15 jaar (sinds maart 2012, daarvoor was het 14 jaar)
Duitsland	14 jaar
England / Wales / Noord-Ierland	10 jaar
Frankrijk	13 jaar, maar jeugdigen kunnen pas vanaf 15 jaar strafrechtelijk worden gedetineerd.
Griekenland	15 jaar; tussen 13 en 15 jaar mogelijk maatregelen op te leggen.
Ierland	12 jaar, maar voor bepaalde strafbare feiten vanaf 10 jaar.
Italië	14 jaar, maar 14 tot 18 jarigen alleen vervolgd als de noodzakelijke criminele intentie tot het plegen van het strafbare feit is vastgesteld
Nederland	12 jaar
Noorwegen	15 jaar
Oostenrijk	14 jaar, onder bepaalde omstandigheden straffen niet mogelijk bij 14- of 15-jarigen
Portugal	16 jaar
Schotland	10 jaar maar pas vanaf 16 jaar worden jeugdigen volgens het volwassen strafrecht vervolgd
Spanje	14 jaar
Zweden	15 jaar
Zwitserland	10 jaar

⁶⁰ Europese en omliggende landen; www.crin.org geraadpleegd op 17 mei 2017.

Bijlage IV Selectie gedragsinterventies voor jongeren

Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) is de kennisnetwerkorganisatie voor jeugd- en opvoedingsvraagstukken. Het NJI beschikt over een databank met effectieve jeugdinterventies. Deze interventies zijn door een landelijke en onafhankelijke erkenningscommissie beoordeeld en erkend als 'goed onderbouwd' of 'effectief'. Hieronder worden enkele (bijna) erkende jeugdinterventies kort besproken, ingedeeld naar leeftijd onder resp. boven 12 jaar. Deze indeling is een selectie die dient ter illustratie van het advies en afhankelijk van bijvoorbeeld de mate van verstandelijke beperkingen. Voor de uitgebreide lijst zij verwezen naar het Nederlands Jeugd Instituut.

Gedragsinterventies gericht op zeer jonge ouders (< 12 jaar)

PIT

Het Preventief Interventie Team, kortweg PIT, wil kinderen die een verhoogd risico lopen op problemen in de sociale ontwikkeling, snel en vroegtijdig hulp bieden, met als doel het risico op het ontwikkelen van ernstige gedragsproblemen te verkleinen. PIT functioneert in Amsterdam sinds 2011. De kinderen worden aangemeld via 40 scholen die zijn aangesloten en via de broers en zusjes van de 'Top 1000'.

BASTA!

BASTA! is een systeem gerichte interventie voor kinderen jonger dan 12 jaar die vanwege het plegen van delicten in aanraking zijn gekomen met de politie. Het uiteindelijk doel van BASTA! is voorkomen dat deze kinderen recidiveren. Het programma duurt maximaal 3 maanden en bestaat gemiddeld uit 30 uur professionele begeleiding.

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft deze gedragsinterventie voor jonge ouders laten ontwikkelen. BASTA! is een erkende jeugdinterventie.

SNAP

SNAP (Stop Nu Ander Plan) is een evidenced-based interventie uit Canada (Stop Now And Plan). Het betreft een systeemgerichte en cognitief gedragsgerichte interventie voor kinderen van 6 tot 12 jaar die vanwege ernstige gedragsproblemen en/of strafbaar gedrag in de problemen komen. Naast de kindgerichte interventie is er sprake van een systeemgerichte aanpak. Het systeem van het kind leert hoe ze met behulp van cognitieve gedragstechnieken het kind kunnen ondersteunen en stimuleren. Deze interventie wordt momenteel beoordeeld op geschiktheid voor opname in de databank met erkende gedragsinterventies van NJI.

Gedragsinterventies gericht op jonge ouders (> 12 jaar)

Alleen jij bepaalt wie je bent

Deze interventie is bedoeld voor schoolgaande jongeren van 12 t/m 18 jaar, en biedt hen een gestructureerde vrijetijdsbesteding in de vorm van het deelnemen aan een teamsport op een lokale sportvereniging in de buurt van hun school,

alwaar zij begeleid worden door specifiek daarop toegeruste trainers, om zo uiteindelijk overlast gevend en/of delinquent gedrag te voorkomen.

ouders van tegendraadse jeugd

Deze interventie richt zich op de ouders van jeugdigen tussen de 8 en 16 jaar met (verhoogd risico op) strafbaar gedrag. Het programma bestaat uit 8 opvoedings- en ondersteunende interventies oplopend van licht tot zwaarder. Het versterkt opvoedvaardigheden van ouders (toezicht houden, samen problemen oplossen, grenzen stellen, positieve bekrachtiging en ouderlijke betrokkenheid) en beoogt dat ouders sociale steun zoeken en ontvangen bij de opvoeding van hun kind. OUDERS van tegendraadse jeugd is een erkende jeugdinterventie.

Tools4U

Tools4U is een training cognitieve en sociale vaardigheden. Tools4U wordt door de kinderrechter als leerstraf opgelegd aan jongeren van 12 tot 18 jaar die één of meer delicten gepleegd hebben. Doel is om de kans op delictherhaling te verminderen. Er is ook een plusvariant, waarin de Tools4u training uitgebreid wordt met extra trainingsbijeenkomsten om de vaardigheden van ouders op het gebied van monitoring en het oplossen van problemen te versterken.

Forensische Ambulante Systeem Therapie (FAST)

FAST is bedoeld voor jongeren van 12 tot 18 jaar met (ernstig) antisociaal en/of grensoverschrijdend gedrag, en een matig of hoog recidiverisico. Het primaire doel van FAST is tweeledig. Enerzijds het verminderen of stoppen van de ernstige gedragsproblemen om zo uithuisplaatsing te voorkomen. Dit door zowel aan de individuele risicofactoren als de gezinsfactoren te werken. Anderzijds het verminderen van de (kans) op recidive van probleem- en delictgedrag. FAST is een outreachende behandeling die gebruik maakt van een systeemgerichte en cognitieve gedragsmatige aanpak en de Methode Geweldloos Verzet.

Multisysteem Therapie (MST)

MST is bedoeld voor jongeren van 12 tot 18 jaar met ernstige gedragsproblemen bij wie plaatsing dreigt in de (gesloten) jeugdzorg. Vaak is er sprake van een combinatie van verschillende gedragsproblemen, die vervolgens uitmonden in crimineel gedrag. De interventies die binnen MST worden ingezet richten zich vooral op ouders en andere sleutelfiguren uit de omgeving van de jongere, maar meestal wordt ook gewerkt aan het vergroten van vaardigheden van de jongere zelf, het functioneren op school en de omgang met prosociale leeftijdgenoten. De behandelduur is gemiddeld 3 tot 5 maanden.

MultiDimensionele Familietherapie Therapie (MDFT)

MDFT is bedoeld voor jongeren van 12 tot 18 jaar die kampen met verslavingsproblematiek en delictgedrag. Met name tussen 12 en 15 jaar blijkt bij wetenschappelijk onderzoek de behandeling aan te slaan (terwijl boven 15 jaar cognitieve gedragstherapie meer werkzaam is).

Bijlage V Cijfers

In deze bijlage is getracht de bevindingen uit het advies te onderbouwen aan de hand van kwantitatief materiaal van verschillende ketenpartners.

A. Politie

1. Discretionaire bevoegdheid politie

Van het aantal strafbare feiten dat buiten de keten en binnen de discretionaire bevoegdheid van politie wordt afgehandeld (12 min en 12 plus) zijn geen cijfers bekend.

2. Aantallen verdachten jonger dan 12 jaar

Het aantal kinderen onder de 12 jaar dat is aangehouden.⁶¹

Leeftijd	2016	2015	2014
8 jaar	4	6	18
9 jaar	6	22	22
10 jaar	50	48	84
11 jaar	122	192	250
Totaal < 12 jr	182	268	374

Bron: Politie eenheid Noord-Holland d.d.11 mei 2017.

3. Aantallen jonge verdachten van een strafbaar feit (12-17 jaar)

Aantal aangehouden jonge verdachten (misdrijven en overtredingen)

Leeftijd	2016	2015	2014
12 jaar	1124	1162	1222
13 jaar	3650	3948	4102
14 jaar	7366	8128	8298
15 jaar	11.310	11.992	11.270
16 jaar	13.124	14.494	14.024
17 jaar	14.430	15.684	16.542

Bron: Politie eenheid Noord-Holland d.d.11 mei 2017.

Aantal aangehouden jonge verdachten (alleen misdrijven)

Leeftijd	2015	2014	2013	2012	2011	2010
12 jaar	710	790	1000	1170	1320	1300
13 jaar	1960	2130	2450	2740	2990	3340
14 jaar	3530	4010	4010	4640	5340	5790
15 jaar	4790	4940	5340	6340	6840	7870
16 jaar	5560	5680	6280	7350	8290	9080
17 jaar	5940	6230	6770	8120	9060	10.140
Totaal 12-17	22.490	23.780	25.850	30.360	33.840	37.520

CBS Statline 21 augustus 2017 (CBS gebruikt definitie geregistreerd voor als er nog geen proces-verbaal is opgemaakt).

⁶¹ Kinderen die zijn aangehouden betekent dat zij (juridisch) staande zijn gehouden als zijnde verdachte in geval van ontdekking op heterdaad; dit t.o.v. van het registreren waarbij door politie een proces-verbaal is opgemaakt.

Aantal geregistreerde verdachten van misdrijven waarbij proces-verbaal is opgemaakt (met tussen haakjes de *first offenders*)

Leeftijd	2014 Aantal	2013	2012
12 jaar	180 (160)	250	340
13 jaar	620 (510)	900	1160
14 jaar	1610 (1200)	1870	2420
15 jaar	2570 (1610)	2940	3750
16 jaar	3220 (1740)	3990	4870
17 jaar	3940 (1910)	4620	5930

Bron: CBS, Statline 21 augustus 2017.

4. Soort delicten dat jonge daders plegen

Strafbare delicten 12-13 jarigen

Soort delict	%
Leerplichtovertreding	13
Tegen de openbare orde	13
Mishandeling	12
Overig gekwalificeerd diefstal	11
Eenvoudige diefstal	7
Overig verkeer ter land	6
Diefstal en inbraak met geweld	4
Vernieling en beschadiging	4
Bedreiging en stalking	4
Overtreding Wetboek van Strafrecht	3

Bron: Raad voor de Kinderbescherming, 21 augustus 2017.

B. Halt

1. Aantal jonge verdachten dat naar Halt is verwezen en gedeelte dat Halt niet afmaakt (wordt als risicovol voor recidive beschouwd).

Aantal Halt-afdoeningen

Leeftijd	1e keer Halt	2e keer	3e keer	4e keer	Totaal
12 jaar	741	25	2	-	768
13 jaar	1781	131	9	2	1923
14 jaar	2880	331	42	5	3258
Totaal 2015	5402	487	53	7	5904
12 jaar	767	22	-	-	789
13 jaar	1848	129	13	-	1990
14 jaar	2757	317	24	1	3099
Totaal 2016	5372	468	37	1	5824

Bron: Stichting Halt, 4 augustus 2017.

Aantal niet afgemaakte Halt-afdoeningen

leeftijd bij eerste delict	Niet afgemaakt	2015	2016
12	met akkoord	21	18
12	zonder akkoord	26	32
13	met akkoord	61	65
13	zonder akkoord	69	57
14	met akkoord	147	152
14	zonder akkoord	140	115
12-14 jaar		464	439

Bron: Stichting Halt, 4 augustus 2017.

C. Openbaar Ministerie en Raad voor de Kinderbescherming

1. Aantal jonge verdachten dat naar OM gaat.

Aantal	2016	2015	2014	2013
12 jaar	335 misd 98 overtr	337 misd 106 overtr	444 misd 94 overtr	523 misd 136 overtr
13 jaar	957 misd 405 overtr	1020 misd 447 overtr	1213 misd 409 overtr	1421 misd 428 overtr
Totaal 12-13 jaar	1292 misd 503 overtr	1357 misd 553 overtr	1657 misd 503 overtr	1944 misd 564 overtr

Bron: Strafrechtketenmonitor 2017

2. Aantal jonge verdachten dat verdacht wordt van een ernstiger misdrijf. Bij een ernstiger misdrijf kan de jongere in verzekering worden gesteld (max 3 dagen). De Raad voor de Kinderbescherming biedt vroeghulp aan deze jongeren.

Aantal zaken met vroeghulp door de Raad voor de Kinderbescherming in het kader van in verzekeringstelling

Leeftijd	2016	2015	2014	2013	2012
12 jarigen	45	38	30	43	43
13 jarigen	177	180	173	165	137
12-13 jarigen	222	218	203	208	180

NB: dit geeft dus geen totaalbeeld van alle in verzekering stellingen omdat RvdK niet in alle gevallen vroeghulp verleent.

Bron: Raad voor de Kinderbescherming, 21 augustus 2017.

3. Aantal jonge verdachten in 2016 waarbij uitgebreide informatie over kind beschikbaar is bij sanctiekeuze doordat RvdK een strafonderzoek heeft gedaan. In het strafonderzoek wordt een advies over de sanctiekeuze gedaan.

Aantal strafonderzoeken RvdK

Leeftijd	aantal
12 jaar	148
13 jaar	556
Totaal 12-13 jaar	704

Bron: Raad voor de Kinderbescherming, 21 augustus 2017.

4. Top 5 RvdK adviezen 12-13 jarigen

Soort advies	%
Advies Werkstraf	45
Advies Voorwaardelijke straf met Jeugdreclassering	15
Advies Leerstraf	12
Advies Transactie onder voorwaarden	9
Advies Sepot	7

Bron: Raad voor de Kinderbescherming, 9 augustus 2017. Het gaat om adviezen van de Raad, niet om opgelegde sancties. NB: de percentages in de tabel kunnen niet worden opgeteld. In een zaak kunnen combinaties van straffen worden geadviseerd (en ook opgelegd)

5. Afdoening door OM

Afdoening door OM in 2013 t/m 2016

Leeftijd	Onvoorwaardelijke Sepots	Dagvaarden	Transactie	OM straf beschikking	Overig
12 jaar	34%	34%	29%	2%	0%
13 jaar	28%	38%	27%	6%	1%
Totaal 12-13 jaar	30%	37%	27%	5%	1%
Gemiddeld 16-18 jaar	20%	39%	12%	27%	2%

Bron: Strafrechtketenmonitor 2017.

D. Rechterlijke macht

1. Sancties door rechter opgelegd

Afdoening door Rechter in 2016

Leeftijd	Taakstraf	Leerstraf	GBM	Vrijheids- straf	Pij	Geld- boete	Totaal schuldig met straf
12 jaar	68	11	0	9	0	0	77
13 jaar	189	34	1	22	1	3	219
14 jaar	433	74	3	72	6	2	512
15 jaar	745	118	6	185	11	13	915
16 jaar	1018	121	15	279	17	42	1263
17 jaar	1135	99	23	423	20	97	1554
Totaal 12-17-jarigen	3588	457	48	990	55	157	4540

Bron: Parket-Generaal Den Haag, 1 augustus 2017.

E. Sanctieuitvoering

1. Taakstraffen bestaan uit werkstraffen en leerstraffen (die ook in combinatie worden opgelegd). Niet afgemaakte taakstraffen worden zeker bij jonge daders als risicovol op recidive beschouwd.

Werk- en Leerstraffen gestart in 2016

Leeftijd op pleegdatum delict	Taakstraf totaal	Waarvan Werkstraf	waarvan (Werkstraf) negatief teruggemeld	Waarvan Leerstraf (of combi)	waarvan Leerstraf negatief teruggemeld
12 jarigen	106	80	10	26	3
13 jarigen	369	300	28	69	5
Totaal 12-13-jarigen	475	380	38	95	8

Bron: Raad voor de Kinderbescherming, 21-8-2017.

Bijlage VI: Uitleg huidig stelsel jeugdstrafrecht en jeugdhulp

Jeugdstrafrecht

De jeugdcriminaliteit daalt: het aantal aangehouden verdachten onder twaalf- tot achttienjarigen nam tussen 2010 en 2015 met 64 procent af.⁶² Tussen 2010 en 2015 nam het aantal door de politie geregistreerde verdachten tussen de twaalf en vijftien jaar af van ruim 18.000 naar 10.000 geregistreerde verdachten per jaar. Het aantal geregistreerde verdachten van twaalf en dertien jaar is relatief gering. Er is een flinke toename zichtbaar vanaf vijftien jaar. De meest voorkomende delicten van 12-13 jarigen zijn leerplichtzaken, mishandelingen en de openbare orde-zaken (zie bijlage V voor alle cijfers).

Een jeugdige verdachte van twaalf jaar of ouder kan met een aantal ketenpartners te maken krijgen. Hieronder wordt de strafrechterketen op hoofdlijnen toegelicht.⁶³

De politie is de eerste schakel in de jeugdstrafrechterketen. De meeste jeugdzaken worden afgehandeld via ZSM.⁶⁴ Bij ZSM brengen politie, Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) relevante informatie in over de verdachte.⁶⁵ Het OM neemt de beslissing om wel of niet te vervolgen. De meeste jongeren die een eerste overtreding begaan, worden naar Halt verwezen.⁶⁶ De Halt-afdoening biedt de jeugdige een kans om de ingrijpende gevolgen van het strafproces zoals een strafblad te voorkomen. Halt wordt niet vermeld op de justitiële documentatie (strafblad). Het vormt daardoor geen risico voor het verkrijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) die is vereist bij bepaalde opleidingen, stageplaatsen of banen. Ongeveer één derde van de zaken van twaalf- en dertienjarigen wordt geseponneerd door het OM, voor sommige delicten ligt dit percentage op meer dan 50%. Meer dan een derde van de 12-13 jarigen worden door het OM gedagvaard.⁶⁷ De rechter veroordeelt 12- en 13-jarigen hoogst zelden tot jeugddetentie of een PIJ- maatregel.⁶⁸

Jongeren kunnen niet strafrechtelijk worden vervolgd voor feiten die ze voor hun 12e jaar hebben begaan. Echter, blijkt uit de feiten en omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld, dan kunnen enkele dwangmiddelen wel op deze jeugdigen worden toegepast (zoals ophouden voor verhoor en fouilleren). Het verhoor bij deze jeugdigen dient niet alleen het opsporingsbelang, maar hierbij kunnen ook problemen in de ontwikkeling van de minderjarige gesignaleerd worden. De politie kan een reprimande geven, een gesprek met ouders aangaan of een zorgmelding

⁶² Monitor Jeugdcriminaliteit van WODC, 2016 en CBS, 2016.

⁶³ De RSJ benadrukt dat deze beschrijving niet compleet is maar dat deze dient ter illustratie van bevindingen bij dit advies.

⁶⁴ Het acroniem van ZSM staat voor Zo Snel Mogelijk, een samenwerkingsverband van OM, politie en ketenpartners.

⁶⁵ De RvdK heeft soms informatie over het gezin als er bijvoorbeeld een kindbeschermingsmaatregel loopt. Informatie over leerplicht delicten is niet beschikbaar op ZSM.

⁶⁶ Jongeren komen bij Halt terecht omdat ze een delict hebben gepleegd, veelal lichte vergrijpen (zoals vernieling, spijbelen of winkeldiefstal). Wanneer deze overtredingen niet worden aangepakt, bestaat het risico dat het van kwaad tot erger gaat: kleine incidentele delicten kunnen overgaan in een vast patroon van grensoverschrijdend gedrag en het overtreden van wetten.

⁶⁷ Zie bijlage V A onder 4: Soorten strafbaar feiten die 12-13 jarigen plegen.

⁶⁸ PIJ-maatregel staat voor Plaatsing in een Justitiële Jeugdinstelling, een maatregel die ook wel Jeugd-TBS wordt genoemd.

doen bij Veilig Thuis (zie hierna bij Jeugdhulp en Jeugdbescherming).

Jeugdhulp en jeugdbescherming

Het functioneren van het jeugdstrafrecht in het algemeen, en het functioneren van een verhoogde minimumleeftijdsgrens in het bijzonder, hangen nauw samen met de inzet en effectiviteit van de jeugdhulp en de jeugdmaatregelen die in Nederland in een civielrechtelijk kader plaatsvinden. Hieronder licht de RSJ -op hoofdlijnen- de werking van de jeugdhulp (en daarbij de jeugdbescherming) toe.⁶⁹

Terwijl in het jeugdstrafrecht sprake is van een landelijke werkwijze, is de jeugdhulp in iedere gemeente anders vormgegeven. Per 1 januari 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor vrijwel alle vormen van jeugdhulp.⁷⁰ Deze verantwoordelijkheden zijn geregeld in de Jeugdwet, die een volledige overheveling van taken van de provinciale Bureaus Jeugdzorg naar de gemeenten voorstond. De Jeugdwet regelt de verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jongeren tot achttien jaar en hun ouders in het geval van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Ook werd de gemeente in 2015 verantwoordelijk voor de jeugd-geestelijke gezondheidszorg (GGZ), de jeugdbescherming (JB), de Jeugdreclassering (JR) en de zorg voor jongeren met een LVB.

Er is een scala aan instellingen dat jeugdhulp aanbiedt, afhankelijk van het type en de ernst van de problematiek. De toegang tot deze jeugdhulp verloopt via diverse wegen. Jongeren kunnen zelf, of met hulp van ouders, huisarts of gemeente, om hulp vragen (in vrijwillig kader). Daarnaast kan jeugdhulp opgestart worden naar aanleiding van een zorgmelding bij Veilig Thuis.⁷¹ Jongeren en hun ouders kunnen ook middels een civielrechtelijke procedure (via de Raad voor de Kinderbescherming) in een verplicht jeugdhulptraject komen.

Voor kinderen beneden de twaalf jaar geldt dat zeer vroeg startende delinquentie één van de belangrijkste risicofactoren is voor recidive en het ontwikkelen van een ernstige en langdurige criminele carrière.⁷² Vooral voor jongeren tussen de acht en twaalf jaar kan tijdig signaleren en interveniëren de ontwikkeling naar strafrechtelijk gedrag voorkomen. Dit wordt 'vroegsignalering' en 'vroeginterventie' genoemd.⁷³

ZSM

De snelheid waarmee een strafproces in gang kan worden gezet, wordt bevorderd door de werkwijze ZSM. Bij ZSM ligt de focus op het snel afdoen van zaken. Zaken die niet naar de rechter gaan, kunnen via ZSM snel worden afgedaan. De

⁶⁹ De RSJ benadrukt dat deze beschrijving niet compleet of volledig is maar dat deze dient ter illustratie van bevindingen bij dit advies.

⁷⁰ Het betreft zorg en ondersteuning aan inwoners in brede op het gebied van zorg, werk en jeugdhulp. Deze taken zijn vastgelegd in drie wetten: Wet maatschappelijke ondersteuning, Participatiewet en Jeugdwet.

⁷¹ Veilig Thuis is het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit zijn regionale organisaties waar slachtoffers, daders en omstanders terecht kunnen voor deskundige hulp en advies.

⁷² C. Geluk, 2014.

⁷³ Zie bijlage IV voor beschrijving gedragsinterventies.

beschikbare informatie op ZSM bij de afhandeling van een zaak is een zorgpunt. De geraadpleegde professionals constateren dat cruciale informatie over de jongere om het recidiverisico in te schatten (schoolverzuim, informatie van wijkagent) niet beschikbaar is op moment dat over afdoening van de zaak wordt besloten. De OM-beleidsrichtlijn⁷⁴ beoogt om jonge verdachten pedagogisch te behandelen, maar de indruk op grond van de interviews bestaat dat dit zich bij jonge daders beperkt tot het buitengerechtelijk afdoen van delicten, via sepots of Halt. Bij Halt vindt een belangrijke selectie plaats van risicogezinnen die zijn vervolg krijgt met het organiseren van jeugdhulp voor deze gezinnen. Pas bij een criminele carrière (als bijvoorbeeld jeugdreclassering wordt opgelegd) komt jeugdhulp in beeld via het strafrecht. Een andere groep risicovolle jongeren zijn jonge daders die Halt of hun taakstraf niet afmaken (negatieve terugmeldingen). De indruk van de RSJ uit de interviews is dat de werkprocessen rond de negatieve terugmeldingen verbetering behoeven. Er is *de facto* nauwelijks sprake van de benodigde aansluiting van het jeugdstrafrecht op de jeugdbeschermingsketen. Dit gebrek aan aansluiting wordt hierna bij de zorgpunten in de jeugdhulp verder toegelicht.

Er gaat tenslotte veel tijd overheen voordat een jongere op zitting dient te verschijnen en een rechter in het jeugdstrafproces tot een uitspraak komt.⁷⁵

⁷⁴ OM Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten inclusief strafmaten Halt (2016R008).

⁷⁵ TK 2016–2017, 29279, nr. 389, Brief Staatssecretaris Justitie en Veiligheid aan Voorzitter Tweede Kamer Betreffende doorlooptijden jeugdstrafrecht (28 juni 2017).

Bijlage VII: Lijst van geraadpleegde literatuur

Bol 1991

M.W. Bol, *Leeftijdsgrenzen in het strafrecht: gezien vanuit de ontwikkelingspsychologie*, Gouda: Quint 1991

Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2016

M.R. Bruning, T. Liefwaard & P. Vlaardingerbroek, *Jeugdrecht en jeugdhulp*, Amsterdam: Reed Business 2016

Casey 2008

B.J. Casey, S. Getz, A. Galvan, *The adolescent brain* 2008, 28(1), p. 62–77

Cipriani 2009

D. Cipriani, *Children's Rights and the Minimum Age of Criminal Responsibility. A Global Perspective*, 2009

Commissie Overwater 1951

Commissie Overwater, *Rapport van de commissie ingesteld met het doel van advies te dienen over de vraag in welke richting het rijkstucht- en opvoedingswezen en in verband daarmee het kinderstrafrecht zich zullen moeten ontwikkelen*, 1951

Commissie Veld 2016

Commissie Veld, *Van Incident naar Impact: Taskforce Beleidsalternatieven Veiligheid en Justitie*, 2016

Crone 2008

E.A.M. Crone, *Het puberende brein. Over de ontwikkeling van de hersenen in de unieke periode van de adolescentie*, 2008

Council of Europe 2010

Council of Europe Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child-Friendly Justice (adopted by the committee of ministers on 17 November 2010) 1, 13, 2010

Doreleijers, Moser, Thijs, Van Engeland & Beyaert 2000

Th.A.H. Doreleijers, F. Moser, P. Thijs, H. van Engeland & F.H. Beyaert, *Forensic assessment of juvenile delinquents: prevalence of psychopathology and decision-making at court in The Netherlands*, in: *Journal of Adolescence* 23(3), 2000

Doreleijers & Fokkens 2010

T. Doreleijers & J. Fokkens, *Minderjarigen en jongvolwassenen: pleidooi voor een evidence based strafrecht*, 2010

Dünkel 2014

F. Dünkel, *Juvenile Justice Systems in Europe in Europe - Reform developments between justice, welfare and 'new punitiveness'* in: *Kriminologijis Studijos* 2014/1, p31-76

EHRM 15 juni 2004

EHRM 15 juni 2004, Appl. 60958/00 (S.C./Verenigd Koninkrijk) par. 29.

Ferwerda 1996

H.B. Ferwerda, J.P. Jakobs & B.M.W.A. Beke, *Signalen voor toekomstig crimineel gedrag*, Stafbureau Informatie, Voorlichting en Publiciteit Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering Ministerie van Justitie, 1996

Ferwerda 2001

H.B. Ferwerda, *Jeugd en straf: van Halt tot PIJ*, J* 1/2001, p. 4-9

Geluk 2014

C.A.M.L. Geluk, *Very Young Offenders: Who are at Risk?: a two-year follow-up study on the development of offending and related problems*, 2014

Hammarberg 2009

T. Hammarberg, *Report by the Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, on his visit to the Netherlands 21-25 September 2008*, Council of Europe 2009

Hurk & Nelissen 2004

A.A. van den Hurk & P.Ph. Nelissen, 'What Works': *een nieuwe benadering van resocialisatie van delinquenten*, *Sancties* 5/2004, p. 280-297

Killias, Redondo & Sarnecki 2015

M. Killias, S. Redondo & J. Sarnecki, *European Perspectives* in: R. Loeber & D.P. Farrington (eds.), *From Juvenile Delinquency to Adult Crime*, Oxford: Oxford University Press 2015

Lappi-Seppälä 2015

T. Lappi-Seppälä, *Juvenile Justice without a Juvenile Court: A Note on Scandinavian Exceptionalism*, in: F.E. Zimring, M. Langer & D.S. Tanenhaus (ed.), *Juvenile Justice in Global Perspective*, NYU Press 2015, p. 63-119

Matthys 2011

W.C.H.J. Matthys, *Nieuwe inzichten in gedragsstoornissen bij kinderen*, 2011

Van Nieuwenhuijzen, Orobio de Castro & Matthys 2006

M. Van Nieuwenhuijzen, B. Orobio de Castro & W.C.H.J. Matthys, *Problematiek en*

behandeling van LVG jeugdigen. Een literatuurreview, Nederlands Tijdschrift voor de Zorg aan mensen met verstandelijke beperkingen 4/2006, p. 211-229

Noordman, Rietveld-van Wingerden & Bakker 2010

J. Noordman, M. Rietveld-van Wingerden & P. Bakker, *Vijf eeuwen opvoeden in Nederland. Idee en praktijk 1500-2000*, Assen: Koninklijke Van Gorcum 2010

OM 2016

OM Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten inclusief strafmaten Halt (2016R008)

Paus, Collins, Evans, Leonard & Zijdenbos 2001

T. Paus, D.L. Collins, A.C. Evans, G. Leonard, B. Pike & A. Zijdenbos, *Maturation of white matter in the human brain: a review of magnetic resonance studies*, *Brain research bulletin* 54/2001, p.255–266

Van der Pol, Hoeve & Vermeiren 2017

Th. M. Van der Pol, M. Hoeve & R.J M. Vermeiren 2017, *Research Review: The effectiveness of multidimensional family therapy in treating adolescents with multiple behavior problems - a meta-analysis*, in: *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 2017

Rap 2013

S.E. Rap, *The participation of juvenile defendants in the youth court: A comparative study of juvenile justice procedures in Europe* (Dissertatie. Rechtsgeleerdheid, Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, Universiteit Utrecht), Amsterdam: Pallas publications, 2013

Rap 2017

S.E. Rap; *het recht om gehoord te worden*, General Comment No. 12 nader beschouwd, in: *Jeugdrecht in praktijk* 2/2017, p. 17-19

Rap, Huijer & Hepping 2016

S.E. Rap, J. Huijer & K. Hepping, *Participatie van kinderen in gerechtelijke procedure*, In: K. Hepping, S.E. Rap, J. Huijer (Eds.), *De pedagogische benadering van de jeugdrechtspleging. Liber amicorum* prof. dr. Ido Weijers, Den Haag: Boom Criminologie 2016, p. 87-102

Rap, Weijers 2009

S.E. Rap, I. Weijers, *Het Schotse jeugdstrafrecht* in: *Tijdschrift voor familie en jeugdrecht* 31/2009, 11, p. 280-285

SER 2009

De winst van maatwerk: je kunt er niet vroeg genoeg bij zijn: Advies over de voorbereiding op participatie van jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen, SER, 2009

Storgaard 2010

A. Storgaard, *Juvenile Justice in Denmark*, in: F. Dünkel, J. Grzywa-Holten, P. Horsfield & I. Pruin, *Juvenile Justice Systems in Europe - Current Situation and Reform Developments* (2010), Vol. No. 1, p. 305-356

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), 2007

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 10 (2007): Children's Rights in Juvenile Justice, 25 April 2007, CRC/C/GC/10, par. 31-35

Weijers en Rap 2014

I. Weijers, S.E. Rap, *The Effective Youth Court. Juvenile Justice Procedures in Europe*, Eleven International Publishing, Den Haag, 2014

Weijers 2009

I. Weijers, *De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van minderjarigen*, in: F. Koenraadt & I. Weijers, *Vrijheid en verlangen. Liber amicorum prof. dr. Antoine Mooij*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2009

Weijers & Grisso 2009

I. Weijers & T. Grisso, '*Criminal responsibility of Adolescents: Youth as Junior Citizenship*,' in: J. Junger-Tas & F. Dünkel (Eds.), *Reforming Juvenile Justice*, Springer-Verlag New York, 2009

Weidkuhn, 2017

U. Weidkuhn, *Essentials in Juvenile Justice*, in: International Institute for the Rights of the Child (Ed), *Fundamentals of Juvenile Justice*, 2017

Van Ham & Beke 2016

T. van Ham & F. Beke, *Van cijfers naar interpretatie Een duiding van de kwantitatieve ontwikkelingen van de jeugdcriminaliteit*, WODC, 2016

WODC, 2016

Monitor jeugdcriminaliteit, *Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit 1997 tot 2015*, 2016

WODC, 2017

Neurowetenschappelijke toepassingen in de jeugdstrafrechtketen, WODC, 2017

RSJ-adviezen

RSJ 2007

2007, Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen

RSJ 2008

2008, Jeugdige delinquenten. Minder opsluiten, gericht begeleiden

RSJ 2010

2010, Besluit aanwijzing Halt-feiten

RSJ 2011

2011, Het Jeugdstraiproces: Toekomstbestendig!

RSJ 2015

2015, Gekanteld perspectief

RSJ 2016

2016, Visie op Strafrechtelijke Sanctietoepassing

Geraadpleegde nieuwsberichten:

<https://news.gov.scot/news/minimum-age-criminal-responsibility>

<https://crin.org>

Kamerstukken

Kamerstukken II 2011-2012, 28 741 *Jeugdcriminaliteit*, nr. 19, 22 februari 2012

Kamerstukken II 2015-2016, 34485-VI, nr. 2, blz-758208, betreft een bijlage voor de Voorjaarsnota Veiligheid en Justitie, 30 mei 2016

Kamerstukken II 2016-2017, Vaststelling begroting Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2017, 34550 VI 11 *Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden*, 25 november 2016

Kamerstukken II 2016-2017, 29279, *Brief Staatssecretaris Veiligheid en Justitie aan Voorzitter Tweede Kamer Betreffende doorlooptijden jeugdstrafrecht*, nr. 389, 28 juni 2017

Bijlage VIII Lijst van geraadpleegde personen

D.H.J.M. van As, manager Veilig Thuis Stichting Veilig Thuis Kennemerland
M. van Barlingen, manager Veiligheidshuis Kennemerland
N. Barnhoorn, manager CJG Haarlem & Zandvoort
M.P. van Batenburg, medewerker Veilig Thuis
mr. A.P.G. de Beer, Officier van Justitie Openbaar Ministerie Parket Rotterdam
drs. J.B. van de Berg, coördinerend beleidsmedewerker Ministerie van VWS, Directie Jeugd
mr. M.J.I. Berger, jurist kinderrechten en jeugd(straf)recht Defence for Children
C.A.C. Bodenstaff- van der Heijdt, beleidsadviseur Jeugdzorg Nederland
J.C.M. Boere, operationeel specialist B Jeugd, politie eenheid Midden Nederland
mr. R. Brandon, programmamanager Preventief Interventie Team (PIT) gemeente Amsterdam
A. Calder (Verenigd Koninkrijk), Justice of the Peace (retired), President of the International Association of Youth and Family Judges and Magistrates (IAYFJM)
mr. J.P.C. van Dam van Isselt, kinderrechter rechtbank Amsterdam
drs. C.E.R.O. van Diessen, beleidsadviseur Stichting Halt
prof. mr. J.E. Doek, emeritus hoogleraar familie- en jeugdrecht VU Amsterdam; oud-voorzitter VN-Comité voor de Rechten van het Kind (2001-2007)
P. van Driel, coördinator taakstraffen Raad voor de Kinderbescherming
M.P. den Dunnen, inspecteur van politie, Nationale Politie
mr. drs. V. Everhardt, wethouder gemeente Utrecht
mr. L. Feraaune, senior-rechter sector straf rechtbank Rotterdam
dr. H. Ferwerda, criminoloog, politieonderzoeker en directeur Bureau Beke
drs. A.P.M. Frowijn, adviseur beleid Raad voor de Kinderbescherming
R. Gans, medewerker adviesteam Raad voor de Kinderbescherming, subregio IJmond
M. Ghabzouri, projectleider Bureau Frontlijn Rotterdam
H. Goudkamp, supervisor SNAP Intermetzo
G. Hakkaart, Halt medewerker Stichting Halt
drs. O. ten Have-Posthuma, adviseur beleid Raad voor de Kinderbescherming
mr. J. ten Hoop, directeur-bestuurder Stichting Halt
mr. E. Huls, bestuurslid Vereniging van Nederlandse Jeugdrecht Advocaten (VNJA)
mr. A.C. van der Hulst, bestuurslid Vereniging van Jeugdrecht Advocaten Amsterdam (JRAA)
mr. E.G.M. Huyzer, lid korpsleiding Nationale Politie
mr. E.A.A. van Kalveen, senior rechter rechtbank midden Nederland
mr. M.A. Klarenberg, juridisch adviseur Raad voor de Kinderbescherming
mr. S. de Klerk, Jeugdofficier van Justitie
Ir. A.P.J. Klijn, bestuurder Stichting Samen Veilig Midden Nederland
mr. C.M. Koole, voorzitter Vereniging van Nederlandse Jeugdrecht Advocaten (VNJA)
M. Koppenaal, senior beleidsadviseur Ministerie van VWS, directie Jeugd
I. Lakerveld, afdelingscoördinator Horizon Jeugdzorg

I.J.M. Lodiers, procescoördinator Jeugd Radicalisering en Huiselijk Geweld
Veiligheidshuis Kennemerland

drs. J.G. Manshanden, ambassadeur zorglandschap voor de gespecialiseerde
jeugdhulp VNG

prof. dr. W. Matthys, emeritus hoogleraar Educatie & Pedagogiek Universiteit
Utrecht

A. van der Meij, adviseur beleid/businesscontrol Raad voor de Kinderbescherming

R. van der Meijde, wijkagent Operationeel Expert Politie Rotterdam-Zuid

drs. A.U. Meijer, gz-psycholoog JZP Horizon

prof. mr. E.M. Mijnaerends, landelijk Jeugdofficier van Justitie, bijzonder hoogleraar
jeugdstrafrecht Leiden

prof. dr. B. Orobio De Castro, hoogleraar ontwikkelingspsychologie, Universiteit
Utrecht

mr. C. Peterse, bestuurslid van de Haagse Vereniging Jeugdrecht Advocaten (HVJA)

drs. S.C.M. Rietbroek, gedragsdeskundige Raad voor de Kinderbescherming

E.S. Schurink, directeur Raad voor de Kinderbescherming

Prof. A. Storgaard (Denemarken), Aarhus University, Department of Law

A.J. Stouten, medewerker Adviesteam Raad voor de Kinderbescherming/
procesregisseur Veiligheidshuis

mr. drs. E. Straatman, jurist Raad voor de Kinderbescherming Noord-Holland

D.S. Tetteroo, adjunct-hoofd Bureau Frontlijn Rotterdam

N.E.M. Tillie, strategisch adviseur Politie, Landelijke portefeuille Jeugd

M.C. van Tunen-Geldermans, strategisch adviseur Politie, landelijk
portefeuillehouder Jeugd Veiligheidshuizen

drs. N. van Veluw, adviseur Expertisecentrum voor Jeugd Samenleving en
Opvoeding (JSO)

drs. C. de Volder, senior adviseur beleid Raad voor de Kinderbescherming

Dr. U. Weidkuhn (Zwitserland), International independent expert in Juvenile Justice,
former Swiss Juvenile Prosecutor/judge

prof. I. Weijers, emeritus hoogleraar Jeugdbescherming Universiteit Utrecht

L. Westen, raadsonderzoeker/kernfunctionaris Raad voor de Kinderbescherming