Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

24 juli 2025

Een nieuw perspectief op buitenstrafrechtelijke afdoeningen voor jeugdigen

Inhoud

Afkortingenlijst **4**

1 Inleiding **5**
1.1 Aanleiding en (beleids)context 5
1.2 Vraagstelling 6
1.3 Definitie, reikwijdte en afbakening 6
1.4 Het belang van de jeugdige als eerste overweging 9
1.5 Werkwijze 10
1.6 Leeswijzer 10

2 Buitenstrafrechtelijke afdoeningen in Nederland **12**
2.1 Juridisch kader en beleid 12
2.1.1 Internationaal kader 12
2.1.2 Nationaal kader 12
2.1.3 Werkwijze bij buitenstrafrechtelijke afdoening 13
2.1.4 Tussenconclusie 16
2.2 Buitenstrafrechtelijke afdoeningen 16
2.2.1 De politiereprimande 16
2.2.2 De Halt-afdoening 17
2.2.3 Leerplichtzaken 20
2.2.4 Dilemma: verbreding doelgroep vs. het risico van aanzuigende werking 21
2.2.5 Tussenconclusie 22
2.3 Toepassing bij jongvolwassenen 23
2.3.1 Buitenstrafrechtelijke afdoening uitgezonderd van adolescentenstrafrecht 23
2.3.2 Ketenpartners zien meerwaarde 24
2.3.3 Tussenconclusie 25
2.4 Overige afdoeningen in relatie tot diversion 25
2.4.1 Herstelrechtvoorzieningen 25
2.4.2 Buitengerechtelijke afdoening 26
2.4.3 Gerechtelijke afdoening: mediation en de eindezaaksverklaring 28
2.4.4 Tussenconclusie 30

3 Rechten en belangen van de betrokken actoren **31**
3.1 De jeugdige verdachte 31
3.1.1 Rechten en belangen jeugdige bij buitenstrafrechtelijke afdoening 31
3.1.2 Het recht op juridische of andere passende bijstand 32
3.1.3 Het recht op informatie en om gehoord te worden 37
3.1.4 Het recht op een eerlijk proces en een spoedige beslissing 38
3.1.5 Het belang van voorkomen van stigmatisering en justitiële documentatie 39
3.1.6 Het belang van definitieve sluiting van de zaak 40
3.1.7 Het recht op gelijke toegang 42
3.1.8 Het belang van jeugdexpertise 44
3.1.9 Dilemma: vrijwilligheid vs. voorwaardelijkheid 45
3.1.10 Tussenconclusie 46
3.2 Het slachtoffer 47

3.2.1 Rechten van het slachtoffer 47
3.2.2 Rechten van het slachtoffer bij buitenstrafrechtelijke afdoeningen 47
3.2.3 Dilemma: rechten en belangen jeugdige verdachte vs. slachtofferrechten 49
3.2.4 Tussenconclusie 49

3.3 De samenleving 50
3.3.1 Strafdoelen 50
3.3.2 Pedagogische doelstelling van het jeugdstrafrecht 50
3.3.3 Dilemma: strafdoelen en belangen samenleving vs. belangen jeugdige verdachte 51
3.3.4 Tussenconclusie 51

3.4 De jeugdstrafrechtketen 52
3.4.1 Zorgvuldig, snel en op maat 52
3.4.2 De jeugdstrafrechtketen onder druk 52
3.4.3 Tussenconclusie 53

4 Conclusies en aanbevelingen 54
4.1 Conclusies 54
4.2 Aanbevelingen 58

Geraadpleegde stukken 61
Literatuurlijst 61
Overige bronnen 65

Bijlage 1 Lijst van geraadpleegde deskundigen 67

Afkortingenlijst

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	AbRvS
Basis Voorziening Handhaving	BVH
Buitengewoon opsporingsambtenaar	Boa
Europees Hof voor de Rechten van de Mens	EHRM
Europese Unie	EU
Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden	EVRM
Gecertificeerde Instelling	GI
Geestelijke Gezondheidszorg	GGZ
Herstelgerecht groepsoverleg	Hergo
Het Alternatief Landelijk Toegepast	Halt
Hulpofficier van justitie	HOvJ
Identiteitsbewijs	ID
Inspectie Justitie en Veiligheid	IJenV
Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind	IVRK
Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen	LIJ
Mediation in Strafzaken	MiS
Ministerie van Justitie en Veiligheid	JenV
Officier van Justitie	OvJ
Openbaar Ministerie	OM
Raad van State	RvS
Raad voor de Kinderbescherming	RvdK
Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming	RSJ
Verklaring Omtrent het Gedrag	VOG
Verklaring Omtrent het Gedrag politiegegevens	VOG P
Wetboek van Strafrecht	Sr
Wetboek van Strafvordering	Sv
Zittende Magistratuur	ZM
Zorgvuldig, Snel, Maatwerk	ZSM

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en (beleids)context

Door ondertekening en ratificatie van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) heeft Nederland zich verplicht om alternatieven voor gerechtelijke afdoening van jeugdstrafzaken te ontwikkelen en implementeren. Hiermee wordt gedoeld op buitenstrafrechtelijke afdoeningen.

In Nederland zijn de politiereprimande en de Halt-afdoening te beschouwen als buitenstrafrechtelijke afdoeningen. Recent hebben twee belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden met betrekking tot deze afdoeningen. In de eerste plaats is er een uniforme werkwijze voor de politiereprimande ontwikkeld en geïmplementeerd. Daarnaast is de lijst met strafbare feiten waarvoor een Halt-afdoening kan worden toegepast met ingang van 1 juli 2024 uitgebreid. Een andere actuele ontwikkeling is dat de betrokken ketenpartners, met name het Openbaar Ministerie (OM) en de politie, steeds nadrukkelijker zoeken naar mogelijkheden om de druk op de strafrechtketen te verlagen. Daarbij wordt gedacht aan het buitenstrafrechtelijk afdoen van zaken.

Buitenstrafrechtelijke afdoeningen zijn in het belang van de jeugdige. Naast het vermijden van stigmatisering en justitiële documentatie[1] levert deze aanpak voor kinderen volgens het VN-Kinderrechtencomité[2] goede resultaten op, is deze in overeenstemming met de openbare veiligheid en heeft zij bewezen kosteneffectief te zijn.[3] Daarnaast blijkt uit onderzoek dat de meeste jeugdigen die crimineel gedrag vertonen, hier rond de leeftijd van 20 jaar vanzelf weer mee ophouden. Dit pleit voor een pedagogische in plaats van punitieve reactie op strafbaar gedrag, gericht op een positieve ontwikkeling van de jeugdige en zo min mogelijk schadelijke effecten als gevolg van strafrechtelijke procedures.[4]
Aan de andere kant zijn er twijfels of met de buitenstrafrechtelijke aanpak de rechten die jeugdigen op grond van het IVRK hebben, wel volledig worden geëerbiedigd.[5]
Denk aan het recht op juridische of andere passende rechtsbijstand, het recht op een eerlijk proces en het recht op toegang tot de rechter. Ook de rechten en belangen van anderen, zoals (jeugdige) slachtoffers, kunnen mogelijk in het geding komen.
Meer in het algemeen heeft de samenleving belang bij het realiseren van strafdoelen zoals vergelding en genoegdoening, maar deze kunnen strijdig zijn met de pedagogische doelstelling van het jeugdstrafrecht.

---

1 Officieel register waarin wordt bijgehouden wie op welk moment werd verdacht van een strafbaar feit en de afloop daarvan (sepot, vrijspraak of veroordeling). Personen die in dit register voorkomen, hebben 'een strafblad'. Zie Justitiële Documentatie | Begrip | Rechtspraak, www.rechtspraak.nl.
2 Het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties ziet toe op de naleving van het IVRK door de aangesloten landen.
3 VN-Kinderrechtencomité 2019.
4 Dit wordt de 'age-crime curve' genoemd, zie o.a. Jennissen 2009 en Lünnemann e.a. 2021, p.8.
5 Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.

In dit advies gaat de Afdeling advisering van de RSJ (RSJ) na welke rechten en belangen er spelen bij de inzet van buitenstrafrechtelijke afdoeningen bij jeugdigen, in hoeverre deze met elkaar conflicteren en hoe met dilemma's kan worden omgegaan. Tot slot wordt bekeken of deze analyse aanleiding geeft om de wijze waarop in Nederland vorm wordt gegeven aan buitenstrafrechtelijke afdoeningen aan te passen.

1.2 Vraagstelling

Dit advies is tot stand gekomen naar aanleiding van een verzoek daartoe van de staatssecretaris Rechtsbescherming. De volgende vragen komen aan de orde:

Centrale vraag:
Welke rechten en/of belangen spelen een rol bij de inzet van buitenstrafrechtelijke afdoeningen in de opeenvolgende fases van het jeugdstrafproces, hebben deze invloed op de uitvoering van deze afdoeningen en in hoeverre dienen deze rechten en/of belangen te leiden tot aanpassing van de wijze waarop buitenstrafrechtelijke afdoeningen zijn vormgegeven?

Subvragen:
a) Welke rechten en/of belangen (van jeugdige verdachten/veroordeelden, slachtoffers, samenleving en strafrechtketen) kunnen een rol spelen wanneer buitenstrafrechtelijke afdoeningen in de verschillende fases van het jeugdstrafproces worden ingezet?
b) Tot welke dilemma's kunnen deze rechten en/of belangen leiden en heeft dit invloed op de uitvoering van deze afdoeningen?
c) Bestaat op basis van de bevindingen in dit advies aanleiding om de wijze waarop buitenstrafrechtelijke afdoeningen zijn vormgegeven aan te passen?

1.3 Definitie, reikwijdte en afbakening

De RSJ sluit in dit advies aan bij de uitgangspunten en interpretatie van het begrip 'diversion' zoals neergelegd in artikel 40 lid 3, sub b van het IVRK en nader is uitgelegd door het VN-kinderrechtencomité.

Diversion
Het Kinderrechtencomité doelt met diversion op het ontwikkelen en implementeren van alternatieven voor gerechtelijke afdoening van jeugdstrafzaken. Het gaat om maatregelen die kinderen te allen tijde vóór of tijdens de gerechtelijke procedures buiten het strafrechtsysteem houden. Diversion of buitenstrafrechtelijke afdoening[6] houdt in dat zaken buiten het formele strafrechtsysteem om worden doorverwezen,

[6] In de Nederlandse vertaling van General Comment 24 is 'diversion' vertaald als 'buitengerechtelijke afdoening'. In Nederland wordt deze term meestal gebruikt om afdoening via de officier van justitie aan te duiden. De term 'buitenstrafrechtelijke afdoening' wordt vaak gebruikt om aan te duiden dat de afdoening niet plaatsvindt binnen de formele, strafrechtelijke procedure. De RSJ gebruikt daarom deze laatste term. VN-Kinderrechtencomité 2019.

meestal naar programma's of activiteiten. Doel hiervan is het zoveel mogelijk voorkomen van blootstelling van kinderen aan de nadelige effecten van het strafproces en het voorkomen van stigmatisering en justitiële documentatie.[7]

Diversion op elk moment in de strafrechtelijke procedure
Het Kinderrechtencomité geeft aan dat diversion zo vroeg mogelijk na contact met het strafrechtsysteem en in verschillende stadia van het proces beschikbaar moet zijn.[8] De RSJ betrekt daarom bij dit advies de mogelijkheden die er zijn om de jeugdige verdachte uit het strafrecht te halen door het (alsnog) inzetten van een buitenstrafrechtelijke afdoening. Dit betekent dat dit advies zich richt op de (mogelijke) toepassing van buitenstrafrechtelijke afdoening van jeugdstrafzaken op elk moment in de strafrechtelijke procedure (bij politie, OM, rechter): vanaf het moment van een verdenking tot en met de rechterlijke uitspraak. Om deze reden behandelt dit advies ook afdoeningen die niet (volledig) onder de definitie van diversion vallen, zoals afdoening door het OM en door de kinderrechter.

De RSJ onderscheidt in dit advies de volgende categorieën afdoeningen:
- *Buitenstrafrechtelijke afdoening*: buitenstrafrechtelijke afdoening beoogt de nadelige gevolgen van een formele strafrechtelijke afdoening, zoals het krijgen van een aantekening in de justitiële documentatie, te voorkomen.[9] In Nederland worden de politiereprimande en de Halt-afdoening beschouwd als buitenstafrechtelijke afdoeningen. Hoewel deze afdoeningen onderdeel uitmaken van het formele jeugdstrafrecht, worden ze niet uitgevoerd binnen de reguliere strafrechtelijke procedure en leiden ze niet tot justitiële documentatie.[10] De keuze hiertoe is niet uitsluitend voorbehouden aan de Officier van Justitie (OvJ) van het OM; ook de hulpofficier van justitie (HOvJ)[11] kan ten aanzien van bepaalde (lichtere) delicten zelfstandig een beslissing nemen.
- *Buitengerechtelijke afdoening:* in het geval van buitengerechtelijke afdoening vindt de afdoening plaats in het kader van de strafrechtelijke procedure, maar wordt de zaak niet voorgelegd aan de kinderrechter. In Nederland betreft dit de afdoeningen door het OM: het sepot, de transactie en de OM-strafbeschikking.

---

7 VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 13-15.
8 VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 16.
9 Van den Brink & Mijnarends 2020, p.12.
10 Met als kanttekening dat vanaf 1 juli 2022 voor bepaalde werkgevers en functies bij de beoordeling van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) ook standaard gegevens van de politie worden geraadpleegd. Politiegegevens mogen bij deze VOG zelfstandig een weigeringsgrond vormen. Deze zogenoemde VOG politiegegevens wordt alleen ingezet voor beroepen waarbij een hoge mate van integriteit is vereist. Dit betekent dat een registratie in het politiesysteem in het kader van de Halt-afdoening of de reprimande vanaf deze datum in sommige gevallen wel invloed kan hebben op een VOG-aanvraag. Zie 'Nieuwe variant op de VOG: VOG politiegegevens | Justis', www.justis.nl.
11 De HOvJ is een functionaris met speciale opleiding en bevoegdheden voor opsporing en vervolging. Meestal is dit een politieambtenaar, maar het kan ook een medewerker van bijvoorbeeld de Koninklijke Marechaussee zijn. Zie: ' Hulpofficier van justitie | Begrip | Rechtspraak', www.rechtspraak.nl.

- *Gerechtelijke afdoening:* het inhoudelijk afdoen van een jeugdstrafzaak door de kinderrechter. De RSJ betrekt ook de zogenaamde 'eindezaaksverklaring' bij dit advies. In de periode 2022-2024 heeft een pilot in het kader van de Innovatiewet Strafvordering gelopen waarbij de rechter, na een positieve uitkomst van mediation, een verklaring kan uitspreken dat de zaak is beëindigd (eindezaaksverklaring). Het is de bedoeling deze nieuwe mogelijkheid voor de kinderrechter te verlengen tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering in 2029.[12]
- *Overige afdoeningen/voorzieningen, niet zijnde diversion:* hierbij kan onder meer worden gedacht aan herstelbemiddeling die losstaat van het strafrechtelijk proces, de civielrechtelijke afdoening van winkeldiefstal en de jongerenrechtbanken.[13] Aangezien deze afdoeningen zich geheel buiten het formele strafrecht afspelen (er is geen verdenking en/of aangifte van een strafbaar feit of de afdoening staat hier los van), is er strikt genomen ook geen sprake van diversion of 'afbuiging' van een jeugdstrafzaak, zoals bedoeld door het VN-Kinderrechtencomité.[14] De afdoeningen voorkómen dat een jeugdige überhaupt met het strafrecht in aanraking komt, of spelen zich naast en onafhankelijk van het strafproces af. Deze afdoeningen vallen buiten het bestek van dit advies.

Aard van het strafbare feit

De RSJ betrekt – in aansluiting bij de visie van het VN-Kinderrechtencomité – bij dit advies zowel strafbare feiten van geringe ernst als zwaardere strafbare feiten. Het Kinderrechtencomité benadrukt dat de lidstaten "het scala van strafbare feiten waarvoor buitenstrafrechtelijke afdoening mogelijk is, in voorkomend geval met inbegrip van ernstige strafbare feiten, voortdurend [dienen] uit te breiden".[15]

Adolescenten

In aansluiting op het RSJ-advies over het adolescentenstrafrecht[16] en de visie van het VN-Kinderrechtencomité, betrekt de RSJ bij dit advies zowel minderjarigen als jongeren tot 23 jaar die in aanmerking komen voor het adolescentenstrafrecht. Het VN-Kinderrechtencomité stimuleert de lidstaten om het jeugdstrafrecht toe te passen op personen van 18 jaar en ouder, hetzij als algemene regel, hetzij bij wijze van uitzondering. Deze aanpak is in overeenstemming met ontwikkelings- en neurowetenschappelijk onderzoek dat aantoont dat de hersenontwikkeling bij adolescenten doorgaat totdat zij in de twintig zijn, aldus het VN-Kinderrechtencomité.[17]

---

12 Hiertoe is de Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering opgesteld die tijdens de afronding van dit advies nog niet is behandeld door de Tweede Kamer.
13 De jongerenrechtbank is een herstelrechtelijke interventie waarbij leerlingen zelf incidenten op en rondom school tussen leerlingen behandelen, oplossen en afdoen in een zitting, zonder tussenkomst van politie of justitie. Van der Spek e.a. 2023.
14 Van der Spek e.a. 2023, p. 38.
15 VN-Kinderrechtencomité 2019, par.16.
16 RSJ 2021.
17 VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 32.

1.4 Het belang van de jeugdige als eerste overweging

Op basis van het IVRK moeten de belangen van kinderen altijd een eerste overweging vormen in alle beslissingen die door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen over een kind worden genomen.[18] Het betreft een dwingende verplichting voor de lidstaten die geldt voor zowel beslissingen ten aanzien van een individueel kind, een groep kinderen of kinderen in het algemeen.[19] Het VN-Kinderrechtencomité geeft aan dat "de uitdrukking 'de eerste overweging' betekent dat de belangen van het kind op een ander niveau gesteld moeten worden dan alle overige belangen. Deze sterke positie wordt gerechtvaardigd door de bijzondere situatie waarin het kind zich bevindt: afhankelijkheid, rijpheid, juridische status en, vaak, de onmogelijkheid zijn stem te laten horen."[20]
Het belang van het kind moet altijd op individuele basis worden vastgesteld, rekening houdend met de specifieke situatie van het betreffende kind.[21] Het VN-Kinderrechtencomité erkent dat de rechten van een kind kunnen botsen met de rechten van andere kinderen of volwassenen. In dat geval moeten de verschillende belangen zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen en waar mogelijk tot een geschikt compromis leiden waarbij met alle belangen rekening kan worden gehouden. Als dit niet lukt, moeten de belangen van het kind een eerste overweging vormen, wat inhoudt dat deze belangen een hoge prioriteit hebben en niet slechts één van de verschillende overwegingen zijn. Er moet dus een groter belang worden toegekend aan datgene waarmee de belangen van het kind het best gediend worden, aldus het VN-Kinderrechtencomité. Dit geldt des te meer "wanneer de maatregel ontegenzeggelijk gevolgen heeft voor de betreffende kinderen". [22]

Bovenstaande betekent dat ook bij de keuze om een jeugdstrafzaak al dan niet buitenstrafrechtelijk af te doen, de belangen van het kind een eerste overweging moeten zijn. Hoewel een buitenstrafrechtelijke afdoening in het algemeen in het belang van de jeugdige verdachte is, hoeft dit niet zo te zijn in een individuele zaak. Dit vereist steeds een individuele beoordeling. Het kan ook in het belang van de jeugdige zijn dat een zaak voor de rechter komt, bijvoorbeeld in verband met rechtszekerheid en rechtswaarborgen.[23]

---

18 Artikel 3 lid 1 IVRK jo artikel 24 lid 2 Handvest van de grondrechten van de EU.
19 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 23, 36.
20 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 37.
21 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 32.
22 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 37, 39 en 40.
23 Professionals kunnen gebruik maken van het stappenplan 'Het beste besluit voor het kind', ontwikkeld door de Kinderombudsman, om te komen tot een besluit dat waarin het belang van het kind het zwaarst is meegewogen. Zie 'Uitleg Stappenplan Het beste besluit voor het kind | De Kinderombudsman', www.kinderombudsman.nl.

1.5 Werkwijze

Ten behoeve van dit advies heeft materiaalverzameling plaatsgevonden waarbij verschillende bronnen zijn geraadpleegd, zoals wetenschappelijke artikelen, onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en regelgeving. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met deskundigen vanuit wetenschap (ook in het buitenland), beleid en praktijk. Ook is gesproken met ervaringsdeskundige jongeren. Tot slot heeft een vertegenwoordiger van de RSJ in het kader van de totstandkoming van dit advies deelgenomen aan een werkbezoek aan Dublin, Ierland, over het Ierse diversion programma. Aan dit werkbezoek, georganiseerd door Stichting Halt en Sociaal Werk Nederland, namen verschillende ketenpartners deel.
De opbrengsten van al deze bronnen en gesprekken hebben we meegenomen in de beeldvorming. Dit advies vertegenwoordigt echter niet per definitie de mening van deze geraadpleegde deskundigen.
In het advies wordt op verschillende plekken verwezen naar de praktijk met betrekking tot buitenstrafrechtelijke afdoening in andere landen. Deze voorbeelden laten zien hoe andere landen met bepaalde vraagstukken rondom diversion omgaan en dienen ter inspiratie. De RSJ realiseert zich dat deze werkwijzen onderdeel zijn van een ander (rechts)systeem en andere werkcultuur en niet één-op-één met het Nederlandse systeem te vergelijken zijn. Hiervoor is uitgebreid rechtsvergelijkend onderzoek nodig dat buiten het bereik van dit advies en de taak van de RSJ valt.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 bevatten veel beschrijvende informatie. Voor de belangrijkste conclusies en aanbevelingen kan ook alleen hoofdstuk 4 worden gelezen, al dan niet in combinatie met de tussenconclusies aan het eind van elke paragraaf in hoofdstukken 2 en 3.

Hoofdstuk 2 beschrijft het huidige stelsel van buitenstrafrechtelijke afdoeningen voor jeugdigen in Nederland, waarbij wordt ingegaan op het juridisch kader en beleid (2.1) en de inhoud en doelgroep van bestaande buitenstrafrechtelijke afdoeningen (2.2). In paragraaf 2.3 komt vervolgens een doelgroep aan de orde die nog geen onderdeel is van het stelsel van buitenstrafrechtelijke afdoeningen voor jeugdigen, namelijk jongvolwassenen in de leeftijd 18 tot 23 jaar. Paragraaf 2.4 behandelt overige afdoeningen in relatie tot diversion, zoals buitengerechtelijke afdoening door het OM, herstelrechtvoorzieningen en de eindezaaksverklaring als nieuwe wettelijke beslissing binnen gerechtelijke afdoening.

Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag welke rechten en/of belangen, van verschillende betrokken actoren (jeugdige, slachtoffer, samenleving en strafrechtketen), kunnen spelen wanneer buitenstrafrechtelijke afdoeningen in de verschillende fases van het jeugdstrafproces worden ingezet. Ook komt aan de orde welke rechten en belangen met elkaar kunnen botsen en tot welke dilemma's dat leidt of kan leiden.

Achtereenvolgens komen aan de orde: de rechten en belangen van de jeugdige verdachte (3.1), de rechten en belangen van het slachtoffer (3.2), het belang van de samenleving (3.3) en het belang van de strafrechtketen (3.4).

Hoofdstuk 4 sluit dit advies af met conclusies (4.1) en aanbevelingen (4.2).

2 Buitenstrafrechtelijke afdoeningen in Nederland

2.1 Juridisch kader en beleid

2.1.1 Internationaal kader

Uitgangspunt voor dit advies vormt diversion zoals bedoeld in (de uitleg van) het kinderrechtenkader van het IVRK (zie toelichting in paragraaf 1.3 en 1.4).
Een belangrijke eis bij de toepassing van diversion is dat de rechten van de mens en de wettelijke garanties volledig worden geëerbiedigd (artikel 40 lid 3, sub b IVRK). In paragraaf 3.1 wordt dieper ingegaan op deze rechtswaarborgen bij toepassing van diversion.
Naast het internationaal kinderrechtenkader van het IVRK, zijn ook andere internationale verplichtingen en normen relevant als het gaat om minderjarigen in het jeugdstrafrecht. Het betreft onder meer:

- Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM);
- Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie;
- De EU-richtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (2016/800/EU);
- De EU-richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (2012/29/EU) en
- Niet-bindende richtlijnen zoals de Guidelines on child friendly justice van de Raad van Europa en de Beijing Rules en Riyadh Guidelines van de VN.

2.1.2 Nationaal kader

Buitenstrafrechtelijke afdoening binnen het jeugdstrafrecht

Het Nederlandse jeugdstrafrecht heeft een pedagogische doelstelling en is gericht op het voorkomen van recidive.[24] Dit betekent dat niet vergelding maar de positieve ontwikkeling van de minderjarige centraal staat. Bij jeugdigen die voor het eerst een licht strafbaar feit plegen, heeft het de voorkeur om een reactie te geven buiten het strafrecht om ('buitenstrafrechtelijk'), om zo eventuele nadelige gevolgen van een strafrechtelijke vervolging te voorkomen. In Nederland kan dit door middel van een politiereprimande of een verwijzing naar Halt.

[24] Zie bijv. OM Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt 2021.

Wettelijke kaders: politiereprimande, politiesepot en Halt-afdoening
De politiereprimande betreft een formele waarschuwing die als doel heeft strafbare feiten met een eenvoudig en licht karakter buiten het justitiële circuit te houden. De wettelijke basis voor de reprimande is voor zowel jeugdigen als volwassen gelegen in artikel 152 lid 2 Sv waarin is bepaald dat op grond van beleidsregels, te stellen door het OM, de opsporingsambtenaar kan afzien van het opmaken van een proces-verbaal. Er bestaat geen aparte basis voor de reprimande in het jeugdstrafrecht. Per 1 juli 2024 is een landelijke werkwijze politiereprimande voor minderjarigen van kracht en is de politiereprimande voor jeugdigen op uitvoeringsniveau geregeld in het Kader reprimande en de Werkinstructie reprimande.[25] In paragraaf 2.2.1 wordt dieper ingegaan op de politiereprimande voor jeugdigen.

De Halt-afdoening is geregeld in artikel 77e Sr en nader uitgewerkt in het Besluit aanwijzing Halt-feiten 2024 (hierna: Halt-besluit) en het Kader Halt-feiten.[26] De Halt-afdoening betreft een kortdurende pedagogische interventie voor jeugdigen die een licht strafbaar feit hebben gepleegd. Doordat de Halt-afdoening een buitenstrafrechtelijke interventie is, krijgt de jeugdige geen aantekening in de justitiële documentatie. In paragraaf 2.2.2 wordt dieper ingegaan op de Halt-afdoening.

2.1.3 Werkwijze bij buitenstrafrechtelijke afdoening

Besluitvorming
De 'OM-Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt' bevat onder meer de strafmaten voor Halt-afdoeningen en richtlijnen voor strafvordering voor de afdoening van jeugdzaken. De besluitvorming over buitenstrafrechtelijke afdoening vindt in het geval van de reprimande plaats door de politie (verbalisant in samenwerking met de HOvJ). De politie kan op grond van artikel 3 van het Halt-besluit ook direct verwijzen naar Halt bij overtredingen en bepaalde misdrijven. Voor de overige misdrijven uit het Halt-besluit geldt dat toestemming van de Officier van Justitie (OvJ) nodig is. Ook buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en leerplichtambtenaren kunnen verwijzen naar Halt. In de praktijk worden alle jeugdzaken betreffende misdrijven (inclusief de misdrijfzaken die conform artikel 3 Halt-besluit rechtstreeks door de politie naar Halt kunnen worden verwezen) aangemeld bij één van de tien ZSM-locaties. Op de ZSM-

[25] Deze landelijke werkwijze is voortgekomen uit de pilot 'De politie-reprimande voor minderjarige first offenders van lichte feiten'. Deze pilot, een initiatief van de politie, OM en Halt, liep van 1 oktober 2020 tot en met 30 november 2021. Aanleiding voor de pilot was een werkwijze die als gevolg van wet- en regelgeving was ontstaan en die door betrokken organisaties als onwenselijk werd gezien. De werkwijze leidde ertoe dat minderjarige *first offenders* die verdacht werden van een licht feit in een nodeloos gejuridificeerd proces terecht kwamen, waarbij de minderjarige op het politiebureau enkele uren van zijn of haar vrijheid was beroofd. Één van de doelen van de pilot was om in dit soort zaken tot een proportionele afhandeling te komen. Andere doelen waren het bieden van een helder kader voor een landelijk eenduidige werkwijze, het voorzien in een proportionele en pedagogische afhandeling buiten het strafrecht en het bieden van een passende en effectieve reactie ter voorkoming van recidive; *Kamerstukken II* 2021/22, 28741, nr. 85.
[26] Besluit aanwijzing Halt-feiten 2024 en JenV 2022b.

locatie wordt besloten over verwijzing naar Halt.[27] Bij ZSM (Zorgvuldig, Snel, Maatwerk) werken het OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), Reclassering en Slachtofferhulp Nederland samen om veelvoorkomende criminaliteit aan te pakken. Halt is een vaste partner bij ZSM in jeugdzaken.[28] De ketenpartners overleggen met elkaar over de meest passende afdoening voor de betreffende jeugdige en adviseren de OvJ.[29] De OvJ beslist op basis van de informatie van de betrokken partners wat er met een zaak gebeurt. Als er bij ZSM zorgen zijn over de opvoeding van de jeugdige, kunnen ook civielrechtelijke maatregelen worden genomen. Om die reden werken ook andere organisaties en netwerken aan ZSM mee, zoals de Zorg- en Veiligheidshuizen, de Gecertificeerde Instellingen (GI's), Veilig Thuis en de GGZ.[30]

Moment van verwijzing

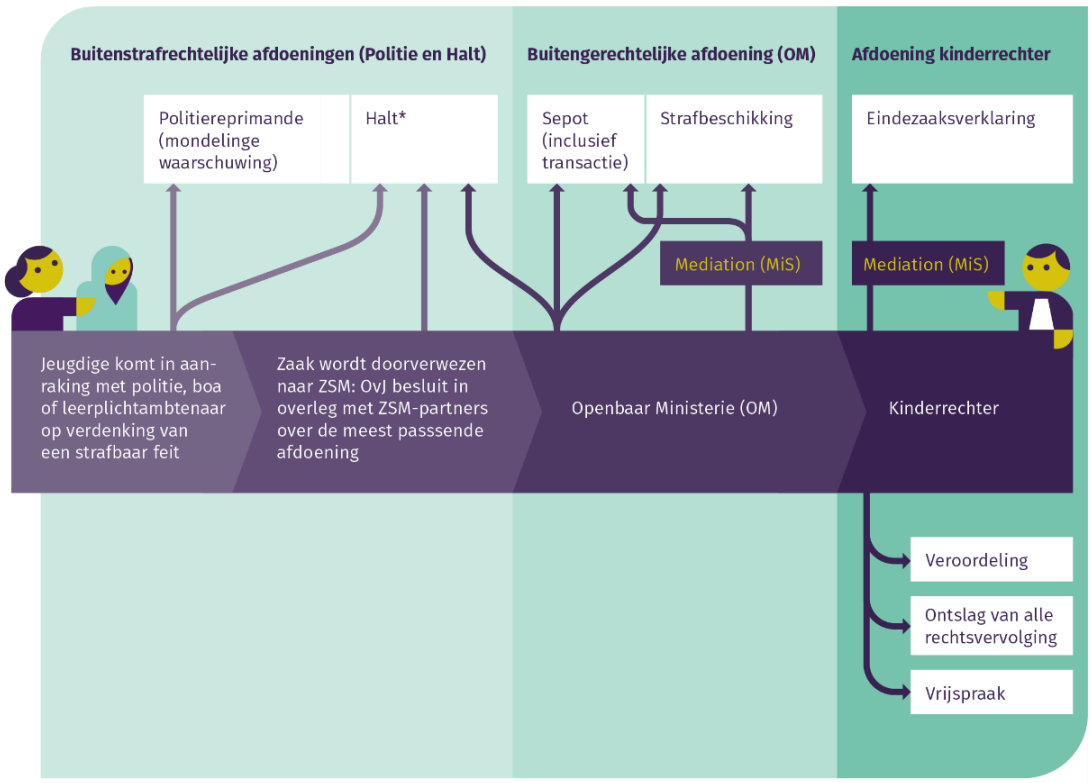
Het Kinderrechtencomité geeft aan dat diversion zo vroeg mogelijk na contact met het strafrechtsysteem en in verschillende stadia van het proces beschikbaar moet zijn.[31] In Nederland vindt verwijzing naar een buitenstrafrechtelijke afdoening plaats op het moment van verdenking door de politie (reprimande en bepaalde Halt-feiten) of bij één van de ZSM-locaties (Halt). Dit zijn de momenten waarop wordt getoetst of een jeugdige in aanmerking komt voor een buitenstrafrechtelijke afdoening. Wanneer de jeugdige niet in aanmerking komt voor een politiereprimande of een Halt-afdoening, handelt het OM de zaak verder af door middel van een strafbeschikking of sepot (buitengerechtelijke afdoeningen door het OM, zie paragraaf 2.4.2) of dagvaarding voor de kinderrechter. In de praktijk lijkt verwijzing naar buitenstrafrechtelijke afdoening in deze fase een gepasseerd station. Hoewel het OM gedurende de fases van opsporing en vervolging nog kan terugverwijzen naar Halt voor een afdoening, lijkt dit geen vaste praktijk te zijn.[32] In het uiterste geval kan het OM de dagvaarding intrekken tot drie weken voor de zitting en alsnog naar Halt verwijzen.[33]
In Nederland heeft de kinderrechter geen bevoegdheid om een zaak terug te verwijzen naar Halt of op een andere manier een vorm van diversion toe te passen. Wel bestaat er op dit moment de tijdelijke regeling van de eindezaaksverklaring, Dit betreft een pilot waarbij de rechter een zaak na een geslaagde mediation zonder inhoudelijk oordeel kan afdoen en uit het strafrecht kan leiden. In paragraaf 2.4.3 wordt hier dieper op ingegaan.

---

27 OM Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt 2021.
28 Er bestaan regionale verschillen tussen de verschillende ZSM-locaties als het gaat om de organisatie van de samenwerking tussen de betrokken organisaties.
29 'Zorgvuldig, Snel en Maatwerk: ZSM', www.halt.nl
30 'ZSM-aanpak', www.strafrechtketen.nl.
31 VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 16.
32 Van den Brink & Mijnarends 2020
33 Landelijk strafprocesreglement rechtspraak 2019.

Het volgende overzicht laat zien op welke momenten in het proces van strafrechtelijke vervolging van een jeugdige, buitenstrafrechtelijke afdoening een optie is, en welke organisaties op welk moment hierover kunnen beslissen. Ook de aan diversion gerelateerde afdoeningen (zie paragrafen 1.3 en 2.4) zijn opgenomen.

Routes naar diversion of aan diversion gerelateerde afdoeningen



* Wanneer Halt-afdoening mislukt, wordt de zaak overgedragen aan het OM.

ZSM Samenwerkende partners: Halt, Openbaar Ministerie, Politie, Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering en Slachtofferhulp Nederland.
OvJ Officier van Justitie.

2.1.4 Tussenconclusie

- Bezien vanuit het internationaal kinderrechtenkader is het Nederlandse stelsel van buitenstrafrechtelijke afdoeningen niet in lijn met het uitgangspunt dat diversion in alle stadia van de strafrechtelijke procedure beschikbaar moet zijn.
- De verwijzing naar bestaande buitenstrafrechtelijke afdoeningen gebeurt door de politie of door de OvJ in overleg met ketenpartners op een ZSM-locatie. Het OM kan in een latere fase (die van opsporing en vervolging) nog terugverwijzen naar Halt, maar dit is geen vaste praktijk. De kinderrechter heeft geen bevoegdheid om terug te verwijzen naar een buitenstrafrechtelijke afdoening.
- Als gevolg hiervan beperkt het Nederlandse aanbod van buitenstrafrechtelijke afdoeningen zich tot 'de voorkant' van het strafproces (de fase van onderzoek door politie en/of OM). Zowel processen in de praktijk, als wet- en regelgeving zijn niet ingericht op het in een latere fase van het strafproces (na een OM-zitting of nadat de dagvaarding is uitgegaan) alsnog verwijzen naar buitenstrafrechtelijke afdoening.

2.2 Buitenstrafrechtelijke afdoeningen

2.2.1 De politiereprimande

Inhoud en doelgroep

De reprimande houdt in dat de politie een mondelinge waarschuwing geeft aan de jeugdige verdachte, zijn[34] ouders in kennis worden gesteld en eventuele schade wordt vergoed. De reprimande heeft een pedagogisch doel: de jongeren krijgen een waarschuwing en worden geconfronteerd met de gevolgen van hun gedrag, maar zij krijgen geen vermelding in de justitiële documentatie. Er wordt geen inhoudelijke sanctie opgelegd. De politie registreert de jeugdige en het betreffende feit. In de volgende gevallen kan een politiereprimande worden gegeven:

- alle overtredingen;
- een diefstal tot 50 euro;
- vernieling met schade;
- met een vals ID de horeca betreden of tabak of alcohol kopen.

De reprimande heeft als doelgroep jeugdigen die "feiten met een licht en eenvoudig karakter" plegen. De reikwijdte van de feiten waarvoor de reprimande opgelegd kan

[34] Waar 'zijn', 'hij' of 'hem' staat kunnen ook 'zij' en 'haar' en 'die' en 'diens' gelezen worden.

worden, mag niet ruimer zijn dan de feiten waarvoor Halt kan worden opgelegd. Verder moet sprake zijn van voldoende bewijs.[35]
Bij een kleine 15% van alle persoon-incidentregistraties voor verdachten tot 18 jaar, is in de periode van 1 oktober 2020 tot en met 30 november 2021 een reprimande gegeven.[36]

Recidiveregeling
De politiereprimande is bedoeld voor *first offenders*. Dit betekent dat de reprimande (in beginsel) slechts éénmaal gegeven kan worden. Bij een tweede politiecontact kan de OvJ op ZSM op grond van zijn discretionaire bevoegdheid besluiten dat nogmaals een reprimande kan worden gegeven.[37]
Naar aanleiding van de evaluatie van de pilot politiereprimande hebben onderzoekers aanbevolen om het criterium *first offender* minder strikt en in de context te hanteren. Dit in aansluiting op de situatie in andere landen waarin reprimande-achtige afdoeningen ook mogelijk zijn en omdat uit criminologisch onderzoek niet blijkt dat dit criterium noodzakelijk is in verband met een effect op recidive.[38] Deze aanbeveling is niet overgenomen; zoals hiervoor vermeld kan de reprimande (in beginsel) maar één keer worden gegeven.

2.2.2 De Halt-afdoening

Inhoud en doelgroep
De Halt-afdoening is in de jaren tachtig van de vorige eeuw ontwikkeld voor jeugdigen die met de politie in aanraking zijn gekomen vanwege een strafbaar feit. Met de Halt-afdoening wordt beoogd jeugdigen bewust te maken van de gevolgen van hun gedrag en herhaling van strafbaar gedrag te voorkomen. Tegelijkertijd wordt beoogd de jeugdige de kans te geven justitiële documentatie te ontlopen. Halt biedt jeugdigen de kans om een fout goed te maken. De Halt-afdoening omvat gesprekken met de jeugdige, ook in aanwezigheid van zijn ouders. Als er schade is aangericht, probeert Halt met de benadeelde en de jeugdige afspraken te maken over vergoeding daarvan. Ook kunnen jeugdigen een werkopdracht krijgen. De Halt-afdoening bedraagt maximaal 20 uren (art. 77e lid 4 Sr). Ook wordt van de jeugdige gevraagd excuses aan de benadeelde aan te bieden.[39] Hoewel met de Halt-afdoening wordt beoogd jeugdigen buiten de formele strafrechtelijke procedure te houden, vindt voorafgaand aan de verwijzing naar Halt altijd een verhoor plaats als er sprake is van verdenking van een misdrijf.

---

35 OM Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt 2021 en Kader politiereprimande en Werkinstructie reprimande, ontvangen per e-mail van het ministerie van JenV op 6 februari 2025 (niet openbaar).
36 Dit is bijgehouden in het kader van de Pilot politiereprimande (periode van 1 oktober 2020 tot en met 30 november 2021) die voorafging aan de nieuwe landelijke werkwijze.
37 Kader politiereprimande en Werkinstructie reprimande ontvangen van per e-mail van het ministerie JenV op 6 februari 2025 (niet openbaar).
38 Uit Beijerse e.a. 2022, p. 148.
39 'Halt', www.Halt.nl; Ferwerda, van Leiden & Arts 2006.

In de jaren 2021- 2024 heeft Stichting Halt jaarlijks ongeveer 10.000 afdoeningen afgerond. De instroom lag ook rond dit niveau.[40] Het betreft verwijzingen voor zowel overtredingen als misdrijven. Kijkend naar misdrijfzaken dan zag de verhouding tussen buitenstrafrechtelijke, buitengerechtelijke en gerechtelijke afdoeningen er in 2021 als volgt uit:

- 4.500 Halt-interventies;
- 3.000 sancties opgelegd door het OM en
- 5.200 sancties opgelegd door rechters (ZM).[41]

De Halt-afdoening richt zich op jeugdigen die lichte strafbare feiten plegen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan het bezitten en/of afsteken van professioneel vuurwerk, vernieling en het gebruik van een vals identiteitsbewijs in de horeca. Alle feiten die voor de Halt-afdoening in aanmerking komen, zijn opgenomen in het Besluit aanwijzing Halt-feiten 2024. Daarnaast gelden de volgende criteria:

- De jeugdige is ten tijde van het delict tussen de 12 en 18 jaar oud;
- Er is duidelijk bewijs voor het aandeel in het plegen van het strafbare feit;
- De jeugdige stemt in met verwijzing naar Halt (onder de 16 jaar is ook instemming van de wettelijk vertegenwoordiger vereist).

Sinds 1 juli 2024 gelden de volgende nieuwe voorwaarden:

- De jeugdige bekent het gepleegde feit;
- Er is voldaan aan de recidiveregeling (maximaal twee keer naar Halt).[42]

Achterliggende problematiek van de minderjarige mag niet op voorhand een contra-indicatie vormen voor een Halt-verwijzing.[43] Zware delicten of delicten waarvoor een leeropdracht, reflectie op het strafbare gedrag en anders dan materieel herstel richting het slachtoffer geen toegevoegde waarde hebben, lenen zich niet voor een Halt-verwijzing. Een delict is in beginsel te zwaar voor een Halt-verwijzing als er sprake is van geweld tegen personen met een meer dan geringe schending van de lichamelijke integriteit of van wapenbezit. Op grond van artikel 5 van het Halt-besluit is bepaald dat ook voor andere strafbare feiten, waaronder zwaardere feiten, een Halt-verwijzing kan volgen. Het is de bedoeling dat terughoudend met deze mogelijkheid wordt omgegaan, mede met het oog op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.[44]

---

40 Stichting Halt 2024. Dit aantal blijft achter bij het aantal Halt-afdoeningen in de periode voor de coronacrisis. Uit analyse naar de dalende instroom bij Halt is naar voren gekomen dat onderbezetting bij de politie en de verschuiving van Halt-interventies naar de reprimande, hierbij een rol spelen.

41 Tollenaar & Van der Laan 2023, p. 9-10, 13, 56.

42 'Hoe verwijzen', www.halt.nl.

43 De belangrijkste overweging hierbij is of de achterliggende problematiek naar verwachting van invloed is op het effect of de kans op het succesvol afronden van de Halt-afdoening. Dit is in de praktijk aan de professional met inachtneming van de bevindingen uit het raadsonderzoek. Kader Halt-feiten, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22 28741, nr. 87.

44 Besluit aanwijzing Halt-feiten 2024, nota van toelichting, p. 5.

De effectiviteit van de Halt-afdoening wordt momenteel onderzocht.[45] De eerste resultaten worden in 2026 verwacht. Dit onderzoek kan mogelijk uitsluitsel geven over de doelgroep waarvoor een Halt-afdoening het meest geschikt is en of mogelijk aanpassingen nodig zijn aan de Halt-afdoening op basis van de doelgroep die bediend wordt.[46] In het verleden zijn wisselende uitkomsten gerapporteerd met betrekking tot de effectiviteit van de Halt-afdoening.[47]

Recidiveregeling

Tot 1 juli 2024 was de recidiveregeling met betrekking tot de Halt-afdoening opgenomen in de OM Richtlijn en kader strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt. Hierin was bepaald dat maximaal drie keer naar Halt kan worden verwezen, ongeacht de combinatie misdrijven/overtredingen.[48] Met het van kracht worden van het Besluit Aanwijzing Halt-feiten 2024 op 1 juli 2024 is de recidiveregeling aangescherpt. In artikel 2 lid 2 van het Besluit is vastgelegd dat een Halt-afdoening ten hoogste twee keer kan worden aangeboden. Alleen met toestemming van de OvJ kan van deze bepaling worden afgeweken. De RSJ heeft in zijn advies over het Conceptbesluit aanwijzing Halt-feiten 2024 tevergeefs geadviseerd de vorige recidiveregeling in stand te houden.[49]

Buitenstrafrechtelijke afdoening in andere landen: Ierland en Vlaanderen, België

Ierland wordt vaak genoemd als een voorbeeld op het gebied van diversion.[50] Diversion is in het Ierse systeem altijd de eerste optie die onderzocht wordt, los van de ernst van het feit. Zelfs de jeugdrechter kan een jeugdige alsnog terugverwijzen naar een diversion project. Diversion beperkt zich in Ierland dus niet tot de fase van aanhouding en het voorbereiden van de vervolgingsbeslissing, maar is in elke fase van het strafproces een optie.

Ook in Vlaanderen kunnen in beginsel alle delicten gepleegd door jeugdigen van twaalf tot achttien jaar door middel van diversion worden afgedaan, wat in ieder geval betekent dat de afdoening niet in de justitiële documentatie komt. Alleen zeer ernstige delicten zijn uitgezonderd. Herstelgericht werken neemt een belangrijke plek in. Zaken worden vaak in de voorbereidende fase van het

45 'Effectevaluatie Halt-interventie', www.wodc.nl.
46 RSJ 2023.
47 Ferwerda e.a. 2006.
48 OM Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt 2021.
49 RSJ 2023.
50 Het Ierse jeugd(strafrecht)beleid heeft een sterke focus op preventie, rehabilitatie in plaats van straffen en het helpen van jeugdigen in hun eigen omgeving. Binnen het Ierse 'Garda Youth Diversion Programme' beslist de politie over buitenstrafrechtelijke afdoening en handelt de afdoening ook zelf af. De interventie is maatwerk, kan enkele maanden tot zelfs twee jaren duren, en komt in nauw overleg met de jeugdige en zijn ouders tot stand. De Juvenile Liaison Officer, een politieambtenaar met veel ervaring en jeugdexpertise, speelt hierin een centrale rol.

strafrechtelijk proces door het OM of de jeugdrechter afgehandeld. Maar ook in de fase van de rechtspleging ten gronde, als de jeugdige verdachte een dagvaarding heeft ontvangen, hebben de jeugdrechter en de jeugdrechtbank 'diversiemogelijkheden'. Zaken kunnen onder meer worden terugverwezen naar herstelbemiddeling[51], het Herstelgericht groepsoverleg[52] of het Positief project[53].

2.2.3 Leerplichtzaken

In Nederland kan verzuim op basis van de Leerplichtwet leiden tot strafrechtelijke vervolging van de jeugdige en/of zijn ouders.[54] De leerplichtambtenaar kan een jeugdige bij veelvuldig schoolverzuim doorverwijzen naar Halt. In 2024 betrof 16% (1775 zaken) van alle zaken die naar Halt werden verwezen leerplichtzaken.[55]
Halt heeft een speciale interventie bij schoolverzuim waarbij met de jeugdige en zijn ouders een plan wordt gemaakt om weer naar school te gaan. Als de jeugdige het plan niet zoals afgesproken uitvoert of niet mee wil werken, meldt de leerplichtambtenaar dit middels een proces-verbaal bij de officier van justitie. De OvJ kan vervolgens bijvoorbeeld een taakstraf opleggen. In het uiterste geval kan schoolverzuim leiden tot vervangende jeugddetentie uitgevoerd in een justitiële jeugdinrichting. In dat geval leidt schoolverzuim via buitenstrafrechtelijke afdoening tot vrijheidsbeneming.
Bovenstaande praktijk is strijdig met de Riyadh Guidelines waarin is opgenomen dat gedrag dat niet strafbaar zou zijn wanneer dit door volwassenen wordt gepleegd, zoals spijbelen, niet strafbaar mag worden voor kinderen om o.a. stigmatisering en criminalisering te voorkomen.[56] Ook het VN-Kinderrechtencomité dringt aan op het decriminaliseren van overtredingen zoals schoolverzuim en wil dat lidstaten dit soort statusdelicten[57] uit hun wet- en regelgeving schrappen.[58]

---

51 Een vrijwillig en vertrouwelijk proces dat de betrokken partijen samenbrengt en hun de mogelijkheid biedt om, met behulp van een onpartijdige bemiddelaar, tegemoet te komen aan onder meer de relationele en materiële gevolgen van dat delict. Zie Hofkens, Put & Rap 2024, p. 695.
52 Een herstelgericht groepsoverleg, oftewel 'hergo', is een vorm van herstelbemiddeling waarbij naast de jeugdige verdachte en het slachtoffer, ook de sociale omgeving van de jeugdige verdachte wordt betrokken. Zowel herstelbemiddeling als hergo worden georganiseerd door de Dienst voor Herstelgerichte en Constructieve Afhandeling (HCA-dienst). Een overeenkomst moet worden bekrachtigd door het OM waarna de strafvordering vervalt. Zie ook Hofkens, Put & Rap 2024, p. 695.
53 Het Positief project is een wettelijke afdoening waarbij de jeugdige zelf, onder begeleiding van een jeugdadvocaat en de HCA-dienst, een voorstel doet voor afhandeling van de zaak. Dit voorstel kan onder meer een leertraject, vrijwilligerswerk en/of het betalen van schadevergoeding inhouden. Als het voorstel wordt goedgekeurd door het OM en vervolgens goed wordt uitgevoerd, vervalt de strafvordering van rechtswege.
54 Er geldt een uitzondering ten aanzien van zaken waarbij geen vrijstelling is verleend vanwege richtingsbedenking tegen scholen, op basis van geloofsovertuiging of levensopvatting van de ouders. Het OM heeft besloten deze zaken niet meer te vervolgen, omdat er te weinig juridische houvast is om deze zaken te vervolgen. Zie 'Vervolging leerplichtzaken (artikel 5b)', www.om.nl
55 Stichting Halt 2025.
56 Blaak, Kaandorp & Meuwese 2012, p. 857 en artikel 56 van de Riyadh Guidelines.
57 Delicten die niet als misdrijven worden beschouwd indien ze door volwassenen worden gepleegd. VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 12.
58 VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 12.

Het OM is van mening dat een strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim vanuit kinderrechtenperspectief op gespannen voet staat met het belang van jongeren. Om deze reden vindt ten tijde van de totstandkoming van dit advies een herbezinning op de strafrechtelijke handhaving van de Leerplichtwet plaats, door het OM in overleg met ketenpartners.[59]
Ook de RSJ zet vraagtekens bij de strafrechtelijke aanpak van leerplichtzaken. Het ministerie van JenV heeft aangegeven de RSJ om advies te willen vragen over de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. De RSJ zal daarom te zijner tijd nader ingaan op dit onderwerp.

2.2.4 Dilemma: verbreding doelgroep vs. het risico van aanzuigende werking

Gesteld kan worden dat jeugdigen over het algemeen belang hebben bij het buitenstrafrechtelijk afdoen van een door hen gepleegd strafbaar feit en dat zij dus belang hebben bij een breed toegankelijk regeling voor dergelijke afdoeningen. Verbreding van de doelgroep van buitenstrafrechtelijke afdoening kan volgens gesprekspartners echter het risico van 'aanzuigende werking' of *net widening* met zich meebrengen: door aan meer jeugdigen een buitenstrafrechtelijke afdoening aan te bieden, kunnen meer jeugdigen vervolgens in het strafrecht terechtkomen, bijvoorbeeld als zij de buitenstrafrechtelijke afdoening niet naar tevredenheid afronden en alsnog worden vervolgd.

Net widening werd in de jaren tachtig aangetoond in Amerikaans onderzoek naar diversieprojecten. Onderzoekers toonden aan dat in de VS vooral statusdelicten en *first offenders* die een licht feit hadden begaan in aanmerking kwamen voor deze projecten. Ook Nederlands onderzoek naar alternatieve straffen, zoals taakstraffen en Halt, toonde *net widening* aan: alternatieve straffen kwamen niet in de plaats van traditionele straffen, maar erbij. Ook het aantal jeugddetenties nam toe, maar de duur van de detentie nam af, mogelijk vanwege de afname van de ernst van de delicten. Het totaal aantal straffen opgelegd aan jeugdigen nam hiermee toe.[60]

Kortom, de (uitbreiding van de) toepassing van buitenstrafrechtelijke afdoeningen zoals Halt, maar ook de politiereprimande, dragen het risico in zich dat méér jeugdigen met het strafrecht en strafrechtelijke procedures in aanraking komen. Zo leidt een niet naar behoren uitgevoerde Halt-interventie tot het doorzetten van de zaak naar het OM. Maar ook bij een (qua aard, inhoud en duur) lichtere vorm van buitenstrafrechtelijke afdoening, zoals de politiereprimande, bestaat het risico op aanzuigende werking. Zeer lichte feiten en grensoverschrijdend gedrag dat ook als strafbaar kan worden gekwalificeerd, maar waarvoor een jeugdige wellicht ook kan worden heengezonden, worden in plaats daarvan afgedaan met een reprimande. Als gevolg hiervan krijgt de jeugdige een reprimandegesprek en wordt hij geregistreerd in het politiesysteem.

[59] Deze informatie volgt uit de in het kader van dit advies gevoerde gesprekken en uit het Position Paper Herbezinning rol OM schoolverzuim, Openbaar Ministerie, 11 juni 2025 (niet openbaar).
[60] Weijers 2024.

Dit laatste heeft gevolgen voor de reactie op een eventueel tweede politiecontact. Aangezien de reprimande dan een gepasseerd station is, is een zwaardere afdoening aangewezen. Als een jeugdige op een later moment weer met politie of justitie in aanraking komt, tellen alle registraties in het politiesysteem mee bij de screening van een jeugdige met het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ). Het LIJ brengt onder andere het recidiverisico in kaart. Dit kan gevolgen hebben voor de verdere afdoening van de zaak aangezien eerdere registraties mede het recidiverisico bepalen.

Net widening kan ook ontstaan door het preventief in kaart brengen van 'risico jongeren' in kwetsbare wijken. Dit kan stigmatisering en (ervaren) discriminatie in de hand werken.[61] Voorstelbaar is dat dit ook kan gebeuren als een verbreed aanbod van buitenstrafrechtelijke afdoeningen zich richt op jongeren die als kwetsbaar worden aangeduid. De buitenstrafrechtelijke afdoening kan in dat geval een averechts effect hebben en het wantrouwen richting de overheid vergroten.

2.2.5 Tussenconclusie

- Als het gaat om de doelgroep van buitenstrafrechtelijke afdoeningen, voldoet het huidige aanbod niet aan de eisen die het VN-Kinderrechtencomité stelt:
  - Buitenstrafrechtelijke afdoening in Nederland richt zich op jeugdigen die lichte strafbare feiten plegen. Een aanbod voor buitenstrafrechtelijke afdoening in het geval van zwaardere feiten ontbreekt;
  - Het aanbod beperkt zich als gevolg van de recidiveregeling (in beginsel) tot *first* of *second offenders*.
- Een dilemma is dat jeugdigen belang hebben bij een breed toegankelijke regeling voor buitenstrafrechtelijke afdoeningen, maar dat verbreding van de doelgroep het risico van aanzuigende werking of net widening met zich mee kan brengen.
- Schoolverzuim kan via een mislukte Halt-afdoening leiden tot strafrechtelijke vervolging. Dit is in strijd met internationale kindernormen (Riyadh Guidelines).

[61] Van der Laan 2024, p. 14-15 en Van den Brink & Lanskey 2024, p. 161-162.

2.3 Toepassing bij jongvolwassenen

2.3.1 Buitenstrafrechtelijke afdoening uitgezonderd van adolescentenstrafrecht

Het VN-Kinderrechtencomité stimuleert de lidstaten om het jeugdstrafrecht toe te passen op personen van 18 jaar en ouder, hetzij als algemene regel, hetzij bij wijze van uitzondering.[62]
Sinds 1 april 2014 kan het jeugdstrafrecht worden toegepast bij jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 23 jaar.[63] De Halt-afdoening maakt hier echter geen onderdeel van uit, aangezien deze buitenstrafrechtelijke afdoening op grond van artikel 77c lid 2 Sr is uitgezonderd van toepassing van het adolescentenstrafrecht.
Jongvolwassenen komen in aanmerking voor de politiereprimande voor volwassenen, maar die kent een beperktere toepassing dan de reprimande voor jeugdigen.[64]

Het toepassen van de Halt-afdoening bij jongvolwassenen is in de periode 2019-2021 onderzocht in kader van de pilot Halt voor jongvolwassenen. Op grond van deze pilot en het evaluatierapport 'Halt voor jongvolwassenen',[65] heeft de toenmalig minister voor Rechtsbescherming in 2022 besloten de Halt-afdoening niet open te stellen voor jongvolwassenen.[66] De minister voerde meerdere argumenten aan voor deze beslissing, zoals een beperkte pedagogische meerwaarde van de Halt-afdoening bij deze doelgroep (onder andere vanwege een andere rol van de ouders), de mogelijkheid van de reprimande voor volwassenen en andere beschikbare afdoeningen om maatwerk te bieden. Ook was een argument dat Halt voor jongvolwassenen niet past niet in de wetssystematiek voor jongvolwassenen aangezien die uitgaat van de toepassing van het volwassenenstrafrecht, tenzij er aanleiding is om het jeugdstrafrecht toe te passen. Bovendien was er een praktisch probleem: in de praktijk bleek de informatie die nodig is om een jongvolwassene te selecteren voor een Halt-afdoening niet beschikbaar. Op het moment dat deze keuze moet worden gemaakt, bleek alleen het proces verbaal van verhoor van de politie voorhanden.[67] Het proces-verbaal van het sociaal-verhoor door de politie is onvoldoende om de persoonlijke en sociale ontwikkeling te toetsen.[68]

Eind 2024 is een motie ingediend en aangenomen die de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid vraagt te onderzoeken of een verbeterde pilot georganiseerd kan worden voor de inzet van een (aangepaste) Halt-interventie voor jongvolwassenen die een

---

62 VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 32.
63 In 2021 werd 8% van alle zaken tegen jongvolwassenen afgedaan in het jeugdstrafrecht. Zie Tollenaar & van Der Laan 2023, p.8.
64 De reprimande voor volwassenen kan uitsluitend worden gegeven voor een winkeldiefstal tot 50 euro. Zie informatieblad Politie 'Afhandeling Winkeldiefstal verandert per 1 maart 2022' en 'Winkeldiefstal', www.politie.nl.
65 Lünnemann e.a. 2021.
66 Toepassing van de Halt-interventie bij jongvolwassenen met een licht verstandelijke beperking werd ook niet haalbaar bevonden; *Kamerstukken II* 28 741, nr. 119.
67 *Kamerstukken II* 28 741, nr. 87.
68 Lünnemann e.a. 2021.

eerste strafbaar feit begaan.[69] De staatssecretaris heeft vervolgens toegezegd te willen "starten met een probleemanalyse, om scherp te krijgen of en zo ja, welk buitenstrafrechtelijk aanbod met pedagogische insteek in de huidige situatie wordt gemist." Deze analyse beperkt zich niet tot jongvolwassenen en gaat ook niet op voorhand uit van Halt als aanbieder en uitvoerder.[70]

2.3.2 Ketenpartners zien meerwaarde

Onder ketenpartners in de strafrechtketen bestaat al langere tijd de behoefte aan een pedagogische interventie voor jongvolwassenen om meer maatwerk te kunnen bieden aan deze doelgroep. Hoewel de praktische bezwaren met betrekking tot het selecteren van de doelgroep (zie vorige paragraaf) worden onderkend, bestaat bij een groot deel van de ketenpartners en andere experts (zoals de wetenschap en de advocatuur) draagvlak voor het openstellen van de Halt-afdoening voor jongvolwassenen.[71] Ook uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies voerde, blijkt dat ketenpartners meerwaarde zien in het inzetten van buitenstrafrechtelijke afdoeningen uit het jeugdstrafrecht bij adolescenten die lichte feiten begaan. Een meerderheid van de gesprekspartners ziet dit als passend en in lijn met het adolescentenstrafrecht.
Zo zouden bepaalde feiten die bij jongvolwassenen nu vaak worden afgedaan met een strafbeschikking (bijv. vernieling of licht uitgaansgeweld) en tot justitiële documentatie leiden, een aanpaste Halt-interventie of andere vorm van buitenstrafrechtelijke afdoening kunnen worden toegepast. Bij het inzetten van buitenstrafrechtelijke afdoeningen voor de doelgroep jongvolwassenen werden door de gesprekspartners de volgende aandachtspunten benoemd: het ontbreken van voldoende kennis over het adolescentenstrafrecht bij de politie als verwijzer, de rol van ouders en/of andere belangrijke personen in het netwerk en het meenemen van belangen van het slachtoffer, bijvoorbeeld in de vorm van vergoeding van de veroorzaakte schade.
Er zijn ook ketenpartners die erop wijzen dat het adolescentenstrafrecht vaker kan worden ingezet waardoor aan jongvolwassenen een (pedagogische) straf, bijvoorbeeld in combinatie met herstelrecht of mediation, kan worden opgelegd. Een kanttekening hierbij is dat een afdoening binnen het jeugdstrafrecht – in tegenstelling tot een buitenstrafrechtelijke afdoening - leidt tot een aantekening in de justitiële documentatie.

---

69 *Kamerstukken II* 24 587, nr. 1003.
70 *Kamerstukken II* 28 741, nr. 125
71 Zie Lünnemann e.a. 2021 en *Kamerstukken II* 28 741, nr. 82 en *Kamerstukken II* 28 741, nr. 87.

2.3.3 Tussenconclusie

- De politiereprimande en de Halt-afdoening zijn uitgezonderd van toepassing in het kader van het adolescentenstrafrecht.
- Het uitzonderen van de doelgroep jongvolwassenen van buitenstrafrechtelijke afdoeningen is niet in overeenstemming met de visie van het VN-Kinderrechtencomité, op grond waarvan lidstaten worden gestimuleerd het jeugdstrafrecht op personen van 18 jaar en ouder toe te passen.
- Een groot deel van de ketenpartners in de jeugdstrafrechtketen heeft behoefte aan toepassing van buitenstrafrechtelijke afdoening in het kader van het adolescentenstrafrecht.

2.4 Overige afdoeningen in relatie tot diversion

2.4.1 Herstelrechtvoorzieningen

Herstelrecht is een werkwijze waarbij de geleden schade centraal staat en is gericht op herstel van onderlinge verhoudingen tussen dader, slachtoffer en samenleving.[72] Herstelrechtvoorzieningen kunnen in alle fases van het jeugdstrafproces (en daarna) worden ingezet als een onderdeel van de afdoening. Herstelrecht en herstelgerichte werkwijzen kunnen naast (er is dan geen link met het strafrechtelijk proces) of als onderdeel van een strafrechtelijke procedure bestaan.[73]

Het belang van een herstelgerichte werkwijze voor jeugdige verdachten en daders wordt benadrukt in diverse internationale verdragen en richtlijnen. Het VN-Kinderrechtencomité noemt specifiek (verschillende vormen van) herstelrecht als een mogelijke invulling van diversion.[74] Op grond van de EU-slachtofferrichtlijn is Nederland verplicht om mediation in strafzaken te bevorderen.[75] Er zijn aanwijzingen dat deelname aan voorzieningen zoals Mediation in Strafzaken gunstige psychologische effecten heeft voor zowel slachtoffers als verdachten en daarnaast een gunstig effect op recidive kan hebben.[76]

---

72 Wolthuis & van Genabeek 2023.
73 JenV 2020.
74 VN-Kinderrechtencomité 2019, paragraaf 17.
75 Artikel 12 lid 2, Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ.
76 Voor slachtoffers kan mediation gevoelens van angst, woede en machteloosheid verminderen. Voor verdachten kan mediation empathie en schuldgevoel bevorderen. Hoekstra, van Riezen & Teeuwen 2024, p. 9 en 10.

In Nederland zijn de volgende herstelrechtvoorzieningen voor jeugdigen in relatie tot strafzaken beschikbaar:[77]

- Herstelrecht als onderdeel van de Halt-interventie;
- Mediation in Strafzaken (MiS);
- Herstelbemiddeling door Perspectief Herstelbemiddeling.

De herstelgerichte insteek van de Halt-interventie kwam al aan de orde in paragraaf 2.2.2. Hierna wordt in paragraaf 2.4.3 ingegaan op Mediation in Strafzaken. Herstelbemiddeling die losstaat van het strafproces valt buiten het bereik van dit advies.

2.4.2 Buitengerechtelijke afdoening

Een groot deel van de jeugdstrafrechtzaken in Nederland wordt afgehandeld door het OM.[78] In Nederland zijn het sepot, de transactie en de OM-strafbeschikking buitengerechtelijke afdoeningen voor jeugdigen. Deze afdoeningen komen tot stand naar aanleiding van uniforme procedures via ZSM en worden onder toeziend oog of op uitdrukkelijk gezag van het openbaar ministerie geselecteerd en leiden tot justitiële documentatie.[79] Ook de politie kan in sommige gevallen een strafbeschikking uitvaardigen (artikel 257b Sv).
Zoals in paragraaf 2.2.2 vermeld, bedroeg in 2021 het aantal OM-afdoeningen bij minderjarige daders 3.000.[80]

Het voorwaardelijk sepot en de transactie

In zaken met jeugdige verdachten, waarin het aanbieden van excuus aan het slachtoffer en/of een kleine schadevergoeding kan volstaan, kan de officier van justitie op grond van artikel 167 lid 2 Sv de zaak seponeren. Dit gebeurt onder de algemene voorwaarde dat de verdachte binnen een proeftijd van ten hoogste een jaar geen nieuwe strafbare feiten begaat. De transactie (artikel 74 Sr) betreft een aanbod van het OM tot voorkoming van vervolging en is een vorm van een voorwaardelijk sepot. In het verleden waren aan het voorwaardelijk sepot en de transactie ook bijzondere voorwaarden verbonden maar dat is – met de komst van OM-strafbeschikking - niet meer de bedoeling. Op termijn wordt de transactie vervangen voor de OM-strafbeschikking, maar op dit moment bestaan ze nog naast elkaar.[81]

---

77 Wolthuis & van Genabeek 2023 en JenV 2020.
78 In 2022 heeft de politie ongeveer 28.000 verdachten geregistreerd, waarvan slechts een klein deel direct een sanctie kreeg, namelijk 5.000 in 2022 (voornamelijk Halt-verwijzing). De meesten stromen door naar het OM. Zie Moolenaar, Choenni & van den Braak 2023, p. 7 en 13.
79 In tegenstelling tot een misdrijf wordt niet elke overtreding in de justitiële documentatie vermeld. 'Overtredingen' www.justid.nl.
80 Tollenaar & Van der Laan 2023, p. 9-10, 13, 56. Het gaat om jeugdigen die door het OM schuldig zijn bevonden aan een of meerdere misdrijven. In de Monitor jeugdcriminaliteit 2023 worden de volgende OM-afdoeningen onderscheiden: beleidssepot, financieel (d.w.z., financiële transactie of strafbeschikking), werkstraf (zowel de variant als transactie of strafbeschikking), leerproject en overige afdoeningen (zoals ontzegging van de rijbevoegdheid). Dit zijn afdoeningen die het OM kan opleggen of aanbieden aan een verdachte, zonder dat er een rechter aan te pas komt.
81 OM Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden 2022.

OM-strafbeschikking (257a Sv jo. 77f Sr)

Voor een beperkt aantal misdrijven (met een strafbedreiging tot zes jaar gevangenisstraf) en voor overtredingen, kan ook het OM straffen opleggen (artikel 257a Sv). In artikel 77f Sr zijn aanvullende bepalingen voor jeugdigen opgenomen. Een strafbeschikking voor jeugdigen kan onder meer een geldboete, taakstraf van maximaal 60 uur, reclasseringstoezicht of een ontzegging van de rijbevoegdheid inhouden. De OM-strafbeschikking is qua rechtskarakter vergelijkbaar met een veroordeling door de rechter. Er moet een adequate schuldvaststelling aan voorafgaan. Als de officier van justitie besluit de jeugdige verdachte te vervolgen middels een strafbeschikking, moet hij advies inwinnen bij de Raad voor de Kinderbescherming en motiveren hoe hij in zijn beslissing rekening houdt met dit advies. De jeugdige verdachte kan in verzet gaan tegen de strafbeschikking.[82]

Slechts deels diversion

Hoewel bij buitengerechtelijke afdoening een jeugdstrafrechtzaak niet voor de rechter wordt gebracht, is sprake van (langduriger) confrontatie met gerechtelijke procedures, zoals de OM-zitting. Dit is een belangrijk verschil met buitenstrafrechtelijke afdoeningen.[83] De jeugdige verdachte hoeft niet voor de rechter te verschijnen maar krijgt in bepaalde gevallen wel te maken met aanhouding, vrijheidsbeneming door de politie en verhoor, onderdelen van het strafproces die ingrijpend of zelfs traumatiserend kunnen zijn voor jeugdigen.[84]
Een ander belangrijk verschil met buitenstrafrechtelijke afdoeningen is dat afdoening door het OM de jeugdige een aantekening in de justitiële documentatie oplevert, die een belemmering kan vormen bij het verkrijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Hoewel volgens informatie van het ministerie van JenV slechts een zeer klein percentage van de VOG-aanvragen wordt geweigerd op grond van justitiële documentatie,[85] levert justitiële documentatie een jeugdige veel onzekerheid op. Dit kan de jeugdige belemmeren bij het nemen van stappen op het gebied van studie of werk.

Gezien het bovenstaande beschouwt de RSJ buitengerechtelijke afdoeningen slechts in beperkte mate als een vorm van diversion. De vraag kan worden opgeworpen of bij alle strafbare feiten die het OM afdoet, een aantekening in de justitiële documentatie noodzakelijk is.[86] Het VN-Kinderrechtencomité was in zijn eindrapportage in 2022 kritisch over het Nederlandse strafbladbeleid.[87] Volgens de RSJ is het denkbaar en wenselijk dat het OM bepaalde jeugdstrafzaken afdoet, bijvoorbeeld door het opleggen

82 Factsheet OM-Strafbeschikking Jeugd, Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022.
83 Met de kanttekening dat in ook in het geval van en Halt-afdoening sprake van zijn van aanhouding en verhoor.
84 Pivaty 2021.
85 *Kamerstukken II* 33 826, nr. 46.
86 Uit Beijerse 2025.
87 VN-Kinderrechtencomité 2022.

van een taakstraf of jeugdreclassering en/of een behandeling, zonder dat de jeugdige hiervoor een aantekening in de justitiële documentatie krijgt.[88]

2.4.3 Gerechtelijke afdoening: mediation en de eindezaaksverklaring

Mediaton in Strafzaken

Mediation in Strafzaken (MiS) maakt onderdeel uit van het strafproces (artikel 51h Sv). Sinds 2017 bestaat een landelijke werkwijze waarbij de officier van justitie of de rechter een zaak naar mediation kan verwijzen. In het geval van jeugdstrafzaken kan ook de Raad voor de Kinderbescherming een zaak aanmelden voor mediation. Artikel 51h lid 2 Sv brengt tot uitdrukking dat de rechter bij de beslissing over de oplegging van een straf of maatregel acht slaat op de omstandigheid dat als gevolg van bemiddeling tussen het slachtoffer en de verdachte een overeenkomst tot stand is gekomen.[89] Deelname aan mediation is vrijwillig en kosteloos. De betrokkenen moeten instemmen met de overeenkomst die wordt voorgelegd aan het OM of de rechter.[90]

Uitgangspunt is dat de mogelijkheid van mediation in jeugdzaken altijd onderzocht wordt.[91] Hoewel MiS steeds meer bekendheid heeft gekregen bij rechters, OM en andere ketenpartners en als waardevol en werkbaar wordt beschouwd, blijkt uit onderzoek dat slechts een zeer beperkt aantal (1%) van de bij het OM ingeschreven rechtbankstrafzaken naar MiS wordt verwezen. Er is sprake van een groot onbenut potentieel aan zaken waarin slachtoffers en verdachten gebaat kunnen zijn bij MiS, maar die nu niet worden verwezen.[92] Onderzoekers constateren dat de organisatorische inbedding van MiS in het strafproces beter kan, evenals de ketensamenwerking. Het beeld is dat toepassing van MiS bij jeugdigen op dezelfde wijze verloopt als bij volwassenen, waarbij de wens om de strafzaak zo snel mogelijk af te handelen ertoe kan leiden dat jeugdstrafzaken niet verwezen worden of dat wordt gekozen voor een andere herstelgerichte interventie. Bij jongeren kan mediation lastig te organiseren zijn omdat het vaker gaat om delicten die in groepsverband zijn gepleegd en ook het nemen van verantwoordelijkheid kan moeilijker zijn voor jongeren. Daar staat tegenover dat de ervaring met mediationgesprekken die wel plaatsvinden, bij jongeren positief is.[93] De verantwoordelijk bewindspersoon heeft in reactie op bovengenoemd onderzoek onderschreven dat er nog stappen nodig zijn om de inzet van herstelrecht te stimuleren.[94]
Uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies voerde, is naar voren gekomen dat een knelpunt kan zijn dat de jeugdige verdachte die gebruik wil maken van MiS, afhankelijk is van de bereidheid van het slachtoffer om hieraan mee te

88 Van den Brink & Mijnarends 2020.
89 Hoge Raad 15 oktober 2024, ECLI:NL:HR:2024:1457.
90 JenV 2020.
91 *Kamerstukken II* 43775 VI, nr. 115.
92 In de periode 2017-2022 werden 7.905 zaken verwezen naar MiS, waarvan 1.431 zaken met een jeugdige verdachte. Hoekstra, van Riezen & Teeuwen 2024, p. 10.
93 Hoekstra, van Riezen & Teeuwen 2024, p. 12.
94 Kamerstukken II 29528, nr. 18

werken (en vice versa). Er moet goed nagedacht worden over de vraag of het slachtoffer dan niet te veel zeggenschap krijgt over de manier van afdoen van de zaak, zo werd in de gesprekken opgemerkt.

In het kader van de Innnovatiewet Strafvordering heeft in de rechtbanken Gelderland en Overijssel in de periode 2022-2024 een pilot met betrekking tot mediation in jeugdstrafzaken plaatsgevonden. In de pilot kreeg de rechter een grotere bevoegdheid om mediation in te zetten. Ook kon de rechter, als de mediation tot een positieve uitkomst had geleid, een verklaring uitspreken dat de zaak is beëindigd (eindezaaksverklaring). Uit de evaluatie van de pilot is gebleken dat de wettelijke regeling (art. 571-574 Sv) een adequate basis biedt voor de inzet van mediation in de fase van de berechting.[95] Hierna wordt dieper ingegaan op de eindezaaksverklaring en op de uitkomsten van de evaluatie.

De eindezaaksverklaring

Zoals eerder aangegeven, kan een jeugdstrafzaak die onder de rechter is niet worden terugverwezen naar een buitenstrafrechtelijke afdoening. Op grond van de wet moet de rechter de zaak inhoudelijk behandelen en tot een einduitspraak te komen.[96]

Met de Innovatiewet Wetboek van Strafvordering[97] heeft de rechter bij wijze van experiment in het geval van jeugdzaken een tijdelijke mogelijkheid gekregen om na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting een zaak zonder inhoudelijk oordeel af te doen en uit het strafrecht te leiden.[98] Dit gebeurt in het kader van Mediation in Strafzaken (zie hiervoor) waarbij de rechter in de eindbeslissing rekening houdt met de uitkomst van een geslaagde mediation. Na een geslaagde mediation wordt door de rechter een eindezaaksverklaring uitgesproken. Het betreft een nieuwe wettelijke beslissing waarbij de rechter zonder inhoudelijk vonnis de zaak kan beëindigen.[99] Deze beslissing wordt geregistreerd in de justitiële documentatie van de jeugdige verdachte en kan worden betrokken bij een VOG-beoordeling.[100]

Uit de evaluatie van de pilot is gebleken dat de regeling werkt en dat gedurende de pilot een beperkt aantal eindezaaksverklaringen is uitgesproken. Een mogelijke

---

95 Kristen e.a. 2024, p.11-12.

96 Op grond van artikel 348 en 350 Sv moet de rechter een zaak die eenmaal aan hem of haar is voorgelegd inhoudelijk beoordelen en een beslissing nemen (tenzij er formele beletselen zijn, zoals onbevoegdheid van de rechter). De officier van justitie heeft meer opties, namelijk een zaak seponeren na een geslaagde mediation of afdoen met behulp van een strafbeschikking dan wel een transactie. Zie Kristen e.a. 2024, p.93.

97 De Innovatiewet Strafvordering is op 1 oktober 2022 in werking getreden en kent een duur van drie jaren (tot en met 30 september 2025). De mogelijkheden van vijf onderwerpen uit de Innovatiewet, waaronder mediation, zijn - vooruitlopend op het nieuwe Wetboek van Strafvordering - opgenomen in artikelen 553 t/m 574 Sv.

98 Kristen e.a. 2024, p.6.

99 'Pilots nieuwe Wetboek van Strafvordering' www.rechtspraak.nl, 'Eén jaar Innovatiewet Strafvordering' www.strafrechtketen.nl, 'Innovatiewet Strafvordering' www.strafrechtketen.nl.

100 Dit is opgenomen in de nieuwe beleidsregels voor de VOG die per 1 juli in werking zijn getreden: Besluit beleidsregels VOG 2025.

verklaring hiervoor is het pedagogisch karakter van het jeugdstrafrecht waarbij mediation al in een vroeg stadium wordt aangeboden en zaken bij voorkeur buitenstrafrechtelijk of door het OM (buitengerechtelijk) worden afgedaan en zaken dus niet meer bij de rechter komen. Bij zaken die wel voor de rechter komen, is een inhoudelijke behandeling vaak juist gewenst. Voor wat betreft de rechtspositie van de jeugdige verdachte staat de vraag nog open of de rechter wel voorwaarden kan opleggen zonder een formele vaststelling van schuld. Ook is niet geregeld wie toezicht houdt op aan de eindezaaksverklaring verbonden voorwaarden.[101]
De verantwoordelijke bewindspersonen hebben op basis van de evaluatie besloten om het betreffende deel van de Innovatiewet te verlengen tot de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering in 2029.[102] Ondertussen wordt samen met de betrokken ketenpartners gewerkt aan de gesignaleerde aandachtspunten en wordt bekeken op welke delicten de voortzetting van de regeling betrekking zal hebben, in welke vorm (pilot of niet) en wat de (territoriale) reikwijdte zal zijn.[103]

2.4.4 Tussenconclusie

Naast buitenstrafrechtelijke afdoeningen (die kunnen worden gezien als diversion) zijn er vormen van afdoening van jeugdstrafzaken die (potentieel) elementen van diversion in zich dragen, maar die in hun huidige vorm slechts deels als diversion kunnen worden geschouwd.

- Buitengerechtelijke afdoeningen lijken in veel gevallen nog teveel op gerechtelijke afdoening en kunnen slechts in beperkte mate worden beschouwd als diversion. Een belangrijke reden hiervoor is dat buitengerechtelijke afdoeningen in alle gevallen tot justitiële documentatie leiden.
- Herstelrechtvoorzieningen kunnen (mede) invulling geven aan diversion. Er wordt om verschillende redenen door OM en kinderrechter nog weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid van verwijzing naar Mediation in Strafzaken (MiS).
- De tijdelijke regeling van de eindezaaksverklaring in het geval van een geslaagde mediation (MiS) kan slechts in beperkte mate worden gezien als een vorm van diversion op een later moment in het strafproces: de rechter doet een zaak zonder inhoudelijk oordeel af en leidt deze uit het strafrecht, maar de beslissing wordt wel opgenomen in de justitiële documentatie.

[101] Kristen e.a. 2024.
[102] Hiertoe is de Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering opgesteld die op 7 juli 2025 bij de Tweede Kamer is ingediend.
[103] *Kamerstukken II* 35 869, nr. 32.

3 Rechten en belangen van de betrokken actoren

3.1 De jeugdige verdachte

3.1.1 Rechten en belangen jeugdige bij buitenstrafrechtelijke afdoening

Nederland is verplicht om jeugdstrafzaken, indien passend en wenselijk, af te handelen zonder het nemen van gerechtelijke stappen, "mits de rechten van de mens en de wettelijke garanties volledig worden geëerbiedigd" (artikel 40 lid 3 sub b IVRK).
Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat alleen gebruik mag worden gemaakt van buitenstrafrechtelijke afdoening als voldaan is aan de volgende (rechts)waarborgen:

- Er is overtuigend bewijs dat het kind een strafbaar feit heeft gepleegd, het kind neemt vrijelijk en vrijwillig verantwoordelijkheid voor het feit en deze bekentenis zal niet tegen het kind worden gebruikt in een latere gerechtelijke procedure.
- De vrije en vrijwillige instemming van het kind dient gebaseerd te zijn op volledige en adequate informatie over alle aspecten van de maatregel (aard, inhoud, duur) en de gevolgen van het niet meewerken aan of niet succesvol afronden van de maatregel.
- Buitenstrafrechtelijke afdoeningen zijn vastgelegd in de wet en de beslissingen hierover zijn gereguleerd.
- Betrokken functionarissen zijn opgeleid en worden ondersteund om beslissingen over buitenstrafrechtelijke afdoeningen te nemen;
- Het kind moet juridische of andere passende bijstand kunnen vragen over de aangeboden afdoening.
- Een buitenstrafrechtelijke afdoening mag nooit vrijheidsbeneming inhouden.
- Het afronden van de buitenstrafrechtelijke afdoening mag niet worden beschouwd als een strafrechtelijke veroordeling en leidt tot het sluiten van de zaak. Het kind krijgt geen aantekening in de justitiële documentatie.[104]

Daarnaast gelden ook andere rechten, zoals het recht op gelijke behandeling (artikel 2 IVRK), het recht om gehoord te worden (artikel 12 IVRK) en het recht op een spoedige beslissing (artikel 40 lid 2 sub b IVRK). Tot slot gelden de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit: de aard en de duur van de buitenstrafrechtelijke afdoening moeten in verhouding staan tot het strafbare feit waarvan de jeugdige wordt verdacht (proportionaliteit) en er moet gekozen worden voor de minst ingrijpende afdoening (subsidiariteit). Hierna worden de knelpunten en dilemma's besproken die (kunnen) spelen in verband met de verschillende rechten en belangen van de jeugdige verdachte in relatie tot buitenstrafrechtelijke afdoeningen.

[104] VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 18.

3.1.2 Het recht op juridische of andere passende bijstand

Op grond van het IVRK heeft elke jeugdige verdachte recht op juridische of passende bijstand en moeten de lidstaten garanderen dat de jeugdige van het begin van de procedure, bij de voorbereiding en indiening van de verdediging en totdat alle beroeps- en of herzieningsprocedures zijn uitgeput, juridische of andere passende bijstand krijgt.[105] Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat bij zowel gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures lidstaten er alles aan moeten doen om ervoor te zorgen dat de mensenrechten en wettelijke waarborgen van het kind volledig worden geëerbiedigd en beschermd. Het kind moet in de gelegenheid worden gesteld juridische of andere passende bijstand te vragen in verband met de door de bevoegde autoriteiten aangeboden buitenstrafrechtelijke afdoening en de mogelijkheid om de maatregel te herzien.[106] Het VN-Kinderrechtencomité geeft aan dat voor kinderen die een buitenstrafrechtelijke afdoening krijgen die niet leidt tot een veroordeling, justitiële documentatie of vrijheidsbeneming, 'andere passende bijstand' voldoende kan zijn. Personen die bijstand verlenen moeten wel "voldoende kennis hebben van de juridische aspecten van de kinderrechtprocedure en een passende opleiding krijgen".[107]

De politiereprimande

Als gevolg van het Salduz-arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)[108] en de implementatie van EU-richtlijn 2016/800[109], kunnen aangehouden minderjarige verdachten op grond van de Nederlandse wet- en regelgeving geen afstand doen van rechtsbijstand. Dit is ook niet mogelijk als ze zijn aangehouden vanwege een licht feit waarvoor een buitenstrafrechtelijke afdoening zoals de politiereprimande of Halt wordt aangeboden.[110] Dit is geregeld in artikel 489 Sv.
In de praktijk van de politiereprimande bleek dat de verplichte rechtsbijstand, in combinatie met de eis dat bij een burgeraanhouding altijd overbrenging naar het politiebureau ter voorgeleiding aan de (hulp) officier van justitie moet volgen (artikel 53 lid 2 Sv), zorgde voor een nodeloos gejuridificeerd proces. Het uitgangspunt van een proportionele afdoening en meer specifiek het uitgangspunt dat buitenstrafrechtelijke afdoening niet mag leiden tot vrijheidsbeneming, kwam hiermee in de knel.[111] Dit vormde aanleiding voor een nieuwe werkwijze met betrekking tot de politiereprimande, die inmiddels landelijk is ingevoerd. De werkwijze houdt in dat op heterdaad aangehouden minderjarige verdachten die voor de eerste keer worden verdacht van een licht en eenvoudig delict, niet langer worden overgebracht naar het politiebureau om daar te worden voorgeleid aan de hulpofficier van justitie (hOvJ) om te worden verhoord. In plaats daarvan gebeurt de voorgeleiding telefonisch ter

---

105 Artikel 40 lid 2 sub b (ii) IVRK en VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 49.
106 VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 14 en 18d.
107 VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 52.
108 EHRM 27 november 2008, ECLI:NL:PHR:2009:BH3079.
109 Richtlijn (EU) 2016/800 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure.
110 Uit Beijerse e.a. 2022, p. 112-113.
111 Uit Beijerse e.a. 2022, samenvatting.

plaatse. Bij de telefonische voorgeleiding worden alleen procesvragen gesteld en geen vragen over het strafbare feit.[112] Als de minderjarige in aanmerking komt voor een reprimande, wordt deze in vrijheid gesteld en vindt – waar mogelijk direct met een video- of telefoonverbinding met de ouder(s) maar idealiter binnen 48 uur – het reprimandegesprek door de politie plaats. Als het reprimandegesprek niet direct kan plaatsvinden, wordt met de jeugdige en zijn ouder(s) afgesproken waar en wanneer het gesprek plaatsvindt.[113] Deze werkwijze heeft als voordeel dat vrijheidsbeneming op het politiebureau in afwachting van een advocaat in geval van lichte delicten niet noodzakelijk is.[114]

Geen recht op rechtsbijstand bij de politiereprimande

Deze nieuwe werkwijze heeft als gevolg dat jeugdigen geen recht hebben op rechtsbijstand als zij een reprimande krijgen, en ook geen verplichting om rechtsbijstand te accepteren. Er is immers geen sprake van een aanhouding met overbrenging naar het politiebureau en een verhoorsituatie, maar er is sprake van een telefonische voorgeleiding aan de HOvJ die ter plekke plaatsvindt. Deze telefonische voorgeleiding wordt binnen de nieuwe werkwijze niet gekwalificeerd als een verhoor. Het gesprek heeft namelijk geen strafrechtelijk doel; er worden uitsluitend procesvragen gesteld om de aanhouding te toetsen. Het reprimandegesprek zelf heeft een pedagogisch doel, geen strafrechtelijk doel. Om deze reden is ervoor gekozen een jeugdige verdachte die een reprimande accepteert, geen recht op een advocaat of een andere vorm van rechtsbijstand te geven. Dit sluit aan bij het doel om een licht feit, gepleegd door een *first offender*, licht en snel af te doen en zonder al te veel procedures.[115]

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de EU-richtlijn 2016/800[116] laten ruimte voor deze aangepaste werkwijze, zolang het recht op een eerlijk proces niet onnodig wordt geschaad.[117] Het VN-Kinderrechtencomité sprak in 2022 zijn zorgen

[112] De HOvJ toetst onder andere of de aanhouding rechtmatig is verlopen en of de jeugdige wil meewerken aan een reprimandegesprek in aanwezigheid van zijn ouders. De HOvJ informeert de jeugdige over het feit dat de reprimande in het politiesysteem wordt geregistreerd en over het alternatief voor de reprimande, namelijk het volgen van de strafrechtelijke procedure, startend met overbrenging naar het politiebureau en toevoeging van een advocaat. Dit laatste is met name van belang bij verdachten die direct en ongevraagd aangeven onschuldig te zijn. Zie 'Werkinstructie reprimande. Voor de afhandeling van minderjarige *first offenders*, verdacht van een gering strafbaar feit', ontvangen van het ministerie van JenV op 6 februari 2025 (niet openbaar).

[113] Zie 'Werkinstructie reprimande. Voor de afhandeling van minderjarige first offenders, verdacht van een gering strafbaar feit', ontvangen van het ministerie van JenV op 6 februari 2025 (niet openbaar).

[114] Uit de evaluatie (2022) van de pilot die voorging aan deze werkwijze, bleek dat het overgrote deel van de jeugdigen die een reprimande krijgt, niet meer wordt ingesloten op het politiebureau. 11% van de jeugdigen werd nog wel opgehouden. Uit Beijerse e.a. 2022.

[115] Uit Beijerse e.a. 2022, p. 14, 140.

[116] Artikel 6 lid 6 van de EU-richtlijn 2016/800.

[117] Uit Beijerse e.a. 2022, p. 107-108, 137, EHRM 27 november 2008, ECLI:NL:PHR:2009:BH3079 en EHRM 11 maart 2009, ECLI:NL:XX:2008:BH0404 (Panovits v. Cyprus).

uit over het feit dat kinderen in Nederland bij bepaalde lichte strafbare feiten niet standaard juridische bijstand krijgen.[118]
De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) oordeelde in 2023 dat ook niet-aangehouden verdachten, afhankelijk van het geval, recht kunnen hebben op rechtsbijstand voorafgaand aan en tijdens het politieverhoor.[119] In 2024 oordeelde de AbRvS specifiek voor minderjarige verdachten dat de categoriale uitsluiting van *gefinancierde* rechtsbijstand die op grond van de nationale regeling geldt voor alle niet-aangehouden minderjarige verdachten, niet voldoet aan de minimale waarborgen die lidstaten moeten treffen met betrekking tot het recht op rechtsbijstand voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure.[120] Analoog aan deze uitspraak zou een categorische uitsluiting van gefinancierde rechtsbijstand voor minderjarige verdachten die een reprimande krijgen, het recht op een eerlijk proces kunnen schaden en daarmee in strijd met EU Richtlijn 2016/800 kunnen zijn.

Uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies voerde, blijkt dat er twijfels bestaan over de werkwijze bij de politiereprimande. Zo is het de vraag of de ouders van de jeugdige die aanwezig zijn bij het reprimandegesprek, kunnen worden beschouwd als passende bijstand. Ook is niet duidelijk hoe de telefonische voorgeleiding verloopt en welke vragen hierbij gesteld worden. Vragen die betrekking hebben op het vermeende strafbare feit (verhoorvragen) mogen niet worden gesteld. Tot slot is niet duidelijk of adequaat wordt beoordeeld of de jeugdige en zijn ouders in voldoende mate in staat zijn een afweging te maken.
Er is geen onderzoek gedaan naar de nieuwe werkwijze die sinds 1 juli 2024 geldt en de gevolgen daarvan voor jeugdige verdachten, maar tijdens de pilotfase zijn verschillende knelpunten gesignaleerd. Uit de evaluatie blijkt dat politieagenten ten tijde van de pilot onvoldoende bekend waren met de nieuwe landelijke werkwijze en dat het doel van de telefonische voorgeleiding niet helder was. Jeugdigen en hun ouders zijn niet betrokken bij de evaluatie.[121]

De RSJ constateert verderop in dit advies (paragrafen 3.1.3 en 3.1.10) dat jeugdigen die een Halt afdoening krijgen, vaak onvoldoende geïnformeerd zijn over de inhoud en de gevolgen van deze afdoening en ziet een risico dat dit bij de reprimande ook het geval is. Ook constateert de RSJ dat, hoewel het een lichte afdoening betreft, de politiereprimande en de registratie daarvan in het politiesysteem wel degelijk toekomstige gevolgen kan hebben voor de jeugdige. Een registratie in het politiesysteem wordt sinds 1 juli 2022 bovendien zelfstandig meegewogen voor de

118 VN-Kinderrechtencomité 2022.
119 AbRvS 11 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3770.
120 AbRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3083.
121 Uit de evaluatie van de pilot bleek dat de doelstelling van een landelijk eenduidige werkwijze nog niet ten volle was bereikt. Zo bleek dat de presentatie van de werkwijze van de politie-eenheden richting de basisteams in de praktijk tot verschillende interpretaties leidde. De bekendheid met de pilot in de praktijk varieerde, ook binnen de politie-eenheden. De onbekendheid met de werkwijze werd geweten aan de aanhoudende stroom van protocollen en werkwijzen waar de politieagenten op straat mee te maken kregen. Zie: Uit Beijerse e.a. 2022.

VOG politiegegevens (VOG P). Zoals beschreven in paragraaf 2.2.4, kan een eerder gekregen politiereprimande gevolgen hebben voor de verdere afdoening van de zaak en is daarmee - ondanks dat het gaat om een licht feit en een lichte afdoening - stigmatiserend. Dit hangt ook samen met het feit dat een politiereprimande (in de regel) maar één keer kan worden gegeven; bij een eventueel volgend politiecontact is een zwaardere afdoening aangewezen.

Hoewel de RSJ beseft dat de procedure rondom de politiereprimande door een recht op rechtsbijstand wordt verzwaard, is de RSJ van mening dat – als de jeugdige en/of zijn ouders hierom vragen – in kosteloze rechtsbijstand voorzien moet worden. Zoals hiervoor aan de orde kwam, heeft een politiereprimande wel degelijk gevolgen voor (eventuele) toekomstige politiecontacten, onder meer door de recidiveregeling. Het is daarom van belang dat de jeugdige en zijn ouders een goed informeerde beslissing kunnen nemen over het wel of niet accepteren van een reprimande. Hierbij kan rechtsbijstand een belangrijke rol spelen.
Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat de jeugdige en zijn ouders in de gelegenheid moeten worden gesteld om juridische of andere passende bijstand te vragen bij beslissingen over buitenstrafrechtelijke afdoeningen. Het VN-Kinderrechtencomité heeft aangegeven dat dit ook bij lichtere feiten mogelijk moet zijn. Om geen drempel op te werpen voor de jeugdige en zijn ouders om rechtsbijstand te vragen, moet deze naar de mening van de RSJ kosteloos zijn. De RSJ meent dat een categoriale uitsluiting van gefinancierde rechtsbijstand bij de politiereprimande – analoog aan recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over niet-aangehouden verdachten – mogelijk in strijd is met EU Richtlijn 2016/800.

Om eventuele nadelige gevolgen van een recht op rechtsbijstand zo veel mogelijk te voorkomen, moet rechtsbijstand laagdrempelig worden georganiseerd. Dit is mogelijk aangezien de 48 uur waarbinnen het reprimandegesprek (bij voorkeur) moet plaatsvinden, ruimte biedt voor laagdrempelig telefonisch contact met een in jeugdrecht gespecialiseerde (piket)advocaat. Dit kan bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat een aan ZSM verbonden jeugdstrafrechtadvocaat contact opneemt met het gezin of door dit vanuit een piketdienst te organiseren. Hierbij is cruciaal dat de betrokken politieagent en/of HOvJ de jeugdige uitdrukkelijk wijzen op de mogelijkheid om kosteloze rechtsbijstand te vragen. Als rechtsbijstand op deze manier laagdrempelig wordt georganiseerd, is vrijheidsbeneming op het politiebureau in afwachting van een advocaat niet nodig om een recht op rechtsbijstand in het geval van de politiereprimande te kunnen garanderen.

De Halt-afdoening
Aangehouden minderjarige verdachten die in aanmerking komen voor een Halt-afdoening, kunnen geen afstand doen van rechtsbijstand. Een jeugdige die is aangehouden en wordt verdacht van een misdrijf, krijgt op grond van artikel 489 lid 1 Sv kosteloos een advocaat toegewezen. Deze advocaat adviseert de jeugdige

verdachte over het voorstel van de politie of de OvJ om deel te nemen aan een Halt-interventie. Aangehouden jeugdigen worden overgebracht naar het politiebureau en moeten vaak enkele uren op het politiebureau wachten op de komst van een advocaat. Dit laat een dilemma zien: rechtsbescherming is ook bij buitenstrafrechtelijke afdoeningen in het belang van jeugdigen, maar tegelijkertijd is verblijf op het politiebureau nadelig voor jeugdigen en wordt het uitgangspunt van buitenstrafrechtelijke afdoening als een proportionele (lichte) en snelle reactie op (licht) strafbaar gedrag, ondermijnd.

Een jeugdige verdachte van een misdrijf die wordt ontboden op het politiebureau om te worden verhoord, heeft op grond van een tijdelijke voorziening ook recht op gesubsidieerde rechtsbijstand.[122]
Als een minderjarige wordt uitgenodigd om te worden gehoord over een overtreding, geldt dit recht niet. In Nederland hebben jeugdigen geen recht op rechtsbijstand bij een procedure bij de kantonrechter (art. 491 lid 1 Sv). Dit geldt dus ook voor leerplichtzaken (schoolverzuim). In een eerder advies adviseerde de RSJ al om, in lijn met de EU richtlijn 2016/800, aan jeugdigen het recht op rechtsbijstand toe te kennen bij een procedure voor de kantonrechter.[123] Het wetsvoorstel Wet versterking rechtsbijstand in het strafproces beoogt onder meer gesubsidieerde rechtsbijstand voor minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten die zich in vrijheid bevinden en worden uitgenodigd voor verhoor op het politiebureau, te regelen, maar de uitzondering voor overtredingen blijft bestaan op grond van dit wetsvoorstel.[124]

Een jeugdige die niet is aangehouden of voor verhoor wordt ontboden op het politiebureau maar direct wordt uitgenodigd door Halt, heeft geen recht op gesubsidieerde rechtsbijstand (bijvoorbeeld in het geval van een overtreding).[125]
Dit terwijl een jeugdige die direct wordt verwezen naar Halt nog steeds verdachte is en strafrechtelijke vervolging nog steeds mogelijk is, bijvoorbeeld als de Halt-interventie niet naar tevredenheid wordt afgerond of wanneer het slachtoffer een succesvol beroep doet op artikel 12 Sv (klacht tegen niet-vervolging, zie paragraaf 3.1.6). Zoals

[122] Sinds 7 april 2022 geldt - totdat er een definitieve regeling komt – een tijdelijke regeling die ontboden minderjarige verdachten die worden verdacht van het plegen van misdrijven, voorziet van kosteloze rechtsbijstand. Dit naar aanleiding van een uitspraak van de bestuursrechter van de rechtbank Amsterdam van 9 november 2021 (ECLI:NL:RBAMS:2021:6411), waartegen de Raad voor Rechtsbijstand hoger beroep instelde bij de RvS (ECLI:NL:RVS:2024:3083). Zie: JenV 2022a.
[123] RSJ 2018.
[124] Dit wetsvoorstel is nog niet ingediend bij de Tweede Kamer. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in zijn advies over dit wetsvoorstel geadviseerd de uitzondering voor overtredingen beter te onderbouwen. Dit met het oog op de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie op 5 september 2024, waarin het Hof zich heeft uitgelaten over de vraag of het recht op toegang tot een advocaat van een minderjarige in de fase van het voorbereidende onderzoek kan worden beperkt. HvJ EU 5 september 2024, ECLI:EU:C:2024:685. Ook verwijst de Rvs in zijn advies naar de hiervoor genoemde uitspraak van de AbRvS van 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3083. Zie: Raad van State 2025.
[125] Jeugdige verdachten die in het kader van een Halt-afdoening zelf een advocaat inschakelen, kunnen op grond van artikel 530 lid 2 SV (591a oud) wel een verzoek indienen tot vergoeding van advocaatkosten.

hiervoor in het kader van de politiereprimande vermeld, oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State dat categoriale uitsluiting van gefinancierde rechtsbijstand die op grond van de nationale regeling geldt voor alle niet-aangehouden minderjarige verdachten, in strijd is met de EU-Richtlijn 2016/800.[126]

Sommige gesprekspartners gaven aan dat het inschakelen van een advocaat juridificerend kan werken en daarmee niet goed past bij de eisen die aan een buitenstrafrechtelijke afdoening zoals de Halt-afdoening worden gesteld, zoals het nemen van verantwoordelijkheid en het aanbieden van excuses. De RSJ wijst er nogmaals op dat het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat ook bij beslissingen over buitenstrafrechtelijke afdoeningen in rechtsbijstand moet worden voorzien. De RSJ vindt dit ook wenselijk gezien de consequenties die buitenstrafrechtelijke afdoeningen kunnen hebben.

Behalve voornoemde principiële knelpunten, constateert de RSJ dat er in de praktijk ook praktische problemen zijn met betrekking tot het inschakelen van rechtsbijstand.[127] Jeugdstrafrechtadvocaten ervaren vaak dat zij onvoldoende betrokken zijn bij de beslissing op ZSM om wel of geen Halt-afdoening aan te bieden. Tijdens het politieverhoor heeft de advocaat vaak nog te weinig informatie over de zaak (bijvoorbeeld over het bewijs of eventuele eerdere afdoeningen) om een jeugdige adequaat te kunnen informeren over een eventuele buitenstrafrechtelijke afdoening. Advocaten hebben bovendien na 20:00 uur geen piketdienst en kunnen niet meer bereikt worden om rechtsbijstand te leveren. Dit stelt de politie soms voor een dilemma: als de jeugdige wordt aangehouden, dan verblijft deze – als het ophouden voor onderzoek of de inverzekeringstelling thuis of elders geen optie is – tot de volgende ochtend op het politiebureau om te wachten op rechtsbijstand. Afhankelijk van de ernst van het feit wordt daarom in sommige gevallen de afweging gemaakt om de jeugdige heen te zenden. Dit laatste is in het voordeel van de jeugdige; een lang verblijf op het politiebureau uiteraard niet.

3.1.3 Het recht op informatie en om gehoord te worden

Een jeugdige heeft recht op informatie over het verloop van de strafrechtprocedure en zijn rechten gedurende deze procedure (artikel 40 IVRK, artikel 27c Sv, 488aa Sv). In het geval van een aanbod van een buitenstrafrechtelijke afdoening, gaat het om volledige en adequate informatie over en begrip van alle aspecten van de maatregel (aard, inhoud, duur) en de gevolgen van het (niet) meewerken aan of niet succesvol afronden van de maatregel.[128] Hierbij bestaat een verschil tussen informatievoorziening en begripsvorming. Niet zonder meer mag worden aangenomen

[126] De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2024:3083) oordeelde dat de categoriale uitsluiting van gefinancierde rechtsbijstand die op grond van de nationale regeling geldt voor alle niet-aangehouden minderjarige verdachten, niet voldoet aan de minimale waarborgen die lidstaten moeten treffen met betrekking tot het recht op rechtsbijstand voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure.
[127] Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.
[128] VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 18(b).

dat jeugdigen informatie die zij krijgen aangereikt ook begrijpen.[129] Ook heeft ieder kind op grond van artikel 12 lid 2 IVRK het recht om direct gehoord te worden, dus niet uitsluitend via een vertegenwoordiger, en om zijn mening te vormen en geven. Het kind heeft dit recht vanaf het eerste moment van contact en in alle stadia van het strafproces.[130]

Uit gesprekken die de RSJ voerde met een vertegenwoordiging van jeugdigen die ervaring hebben met de Halt-interventie, bleek dat zij vooraf vaak geen (volledig) beeld hebben van de inhoud van het traject. Dit werd pas na het accepteren van de interventie, bij een eerste gesprek, duidelijk(er). De mededeling dat het accepteren van de Halt-interventie een aantekening op de justitiële documentatie kon voorkomen, in combinatie met een voorkeur van ouders voor Halt, was voor de betreffende jongeren doorslaggevend bij het accepteren van het aanbod. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat in de fase van de uitvoering van de Halt-interventie, de informatievoorziening aan de jeugdige en het meenemen van de mening van de jeugdige kunnen worden verbeterd.[131]

3.1.4 Het recht op een eerlijk proces en een spoedige beslissing

Een jeugdige die instemt met een buitenstrafrechtelijke afdoening, doet daarmee ook afstand van zijn recht om de zaak voor te leggen aan een onafhankelijke en onpartijdige rechter (artikel 6 EVRM). Mocht een jeugdige alsnog vervolgd worden, bijvoorbeeld omdat hij de Halt-interventie niet naar behoren uitvoert, dan mag de bekentenis afgelegd tijdens de buitenstrafrechtelijke afdoening niet tegen de jeugdige gebruikt worden, zo stelt het VN-Kinderrechten-comité.[132]

Eén van de criteria voor het doorverwijzen naar de Halt-afdoening is dat de verdachte het strafbare feit bekent. Dit vereiste, dat al staande praktijk was, is in 2024 expliciet opgenomen in het herziene Halt-besluit.[133] De wetgever heeft dit onder verwijzing naar het VN-Kinderrechtencomité opgenomen en stelt daarnaast dat een ontkenning een succesvolle Halt-afdoening kan frustreren en – in het geval van een onoprecht excuus van de dader – kan leiden tot secundaire victimisatie bij het slachtoffer.[134] Het VN-Kinderrechtencomité schrijft voor dat alleen gebruik mag worden gemaakt van een buitenstrafrechtelijke afdoening als er overtuigend bewijs is voor het delict en de jeugdige "vrijelijk en vrijwillig, zonder intimidatie of druk, de verantwoordelijkheid toegeeft". Met betrekking tot het vereiste van bekennen kan een spanningsveld ontstaan. Geconstateerd kan worden dat het vereiste van het afleggen van een bekentenis om in aanmerking te komen voor een buitenstrafrechtelijke afdoening zoals de Halt-afdoening, kan leiden tot spanning met de onschuldpresumptie. Het belang om geen aantekening in de justitiële documentatie te krijgen weegt immers zwaar voor

[129] RSJ 2018.
[130] Artikel 12 van het IVRK en VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 45.
[131] Van der Linden & Jeltes 2023.
[132] VN-Kinderrechtencomité 2019, par 18.
[133] Besluit aanwijzing Halt-feiten 2024, artikel 2 sub c.
[134] Besluit aanwijzing Halt-feiten 2024, nota van toelichting, p. 10.

jeugdigen, en ook als zij vinden dat ze onschuldig zijn, willen ze niet het risico lopen op een aantekening in de justitiële documentatie. [135] Het risico van valse bekentenissen ligt hiermee op de loer.

Behalve het recht op een eerlijk proces, heeft de jeugdige ook recht op een spoedige beslissing over de strafzaak. Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat de tijd tussen het plegen van het strafbare feit en de beëindiging van de procedure zo kort mogelijk moet zijn. In artikel 40 lid 2 sub b van het IVRK is vastgelegd dat "de aangelegenheid zonder vertraging wordt beslist door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit of rechterlijke instantie". Op dit punt zijn buitenstrafrechtelijke afdoeningen, gezien hun doorlooptijd,[136] meer in het belang van de jeugdigen dan strafrechtelijke afdoeningen door het OM of de kinderrechter, waarvoor veel langere doorlooptijden gelden[137] en die bovendien al langere tijd niet worden gehaald (meer hierover in paragraaf 3.4.2).

3.1.5 Het belang van voorkomen van stigmatisering en justitiële documentatie

Het vermijden van stigmatisering en justitiële documentatie vormen belangrijke doelen van de buitenstrafrechtelijke aanpak. Uit onderzoek blijkt dat het doorlopen van een strafrechtelijke procedure (langdurige) negatieve effecten op een jongere kan hebben (zoals verlies van eigenwaarde, schaamte, wantrouwen richting 'het systeem', ontstaan nieuwe risico's op delinquent gedrag), die (mede) kunnen worden veroorzaakt door het hebben van justitiële documentatie.[138]
In Nederland is voor bepaalde beroepen een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) wettelijk verplicht. Het hebben van een aantekening in de justitiële documentatie kan de jongere (feitelijk of in zijn perceptie) belemmeren bij het aanvragen en/of krijgen van een VOG en daarmee bij het vinden van een stage of werk. Over het algemeen zal een jongere er dus belang bij hebben dat de strafzaak buiten het strafrecht wordt afgehandeld.

Zoals in paragraaf 2.4.2 naar voren kwam, leiden in Nederland buitenstrafrechtelijke afdoeningen niet, maar buitengerechtelijke afdoeningen wel tot justitiële documentatie. Maar ook bij buitenstrafrechtelijke afdoeningen bestaat geen volledige garantie dat de jeugdige geen justitiële documentatie krijgt, aangezien terugverwijzing naar het OM niet is uitgesloten (zie ook paragraaf 2.2.4).

---

[135] Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies met onder andere jongeren heeft gevoerd.
[136] Volgens het Jaarverslag over 2024 over de Halt-afdoening heeft in 77% procent van de zaken het startgesprek bij Halt binnen 30 dagen na het delict plaatsgevonden. Zie: Stichting Halt 2025.
[137] Een indicatie voor de verschillende doorlooptijden in jeugdzaken geven de - in 2024 herijkte - normen. Volgens die normen moet in 2028 per deeltraject 80% van de zaken zijn afgerond binnen de gestelde termijn. Het traject van tenuitvoerlegging telt hierin niet mee. Voor afdoening door de politie is de termijn zeven dagen, voor de OM-strafbeschikking 180 dagen, voor overige OM-afdoeningen is dat 120 dagen, voor afdoening door de kinderrechter is de norm 240 dagen en voor een uitspraak van de meervoudige kamer is dat 300 dagen. Zie: Directie Strafrechtketen 2024.
[138] Zie bijv. Van der Laan 2024 en Van den Brink & Lanskey 2024.

Strafbladbeleid in andere landen
In Belgisch Vlaanderen worden alleen sancties die ten gronde - dat wil zeggen in de fase van behandeling van de jeugdstrafzaak door de jeugdrechtbank - worden uitgesproken, opgenomen in de justitiële documentatie. Dit betreft een zeer klein percentage (schatting 1%) van het aantal jeugdstrafzaken. Voorlopige maatregelen en afhandeling door het Openbaar Ministerie komen niet in de justitiële documentatie terecht.

In Spanje is alleen sprake van gebruik van strafvorderlijke gegevens door de rechtspraak en het openbaar ministerie voor eventuele toekomstige strafzaken. De gegevens worden niet voor andere doeleinden (zoals een VOG) gebruikt.[139]

In Ierland vindt uitsluitend aantekening in de justitiële documentatie plaats bij een veroordeling door de kinderrechter. Net als in het Vlaamse systeem, komt slechts een klein deel van de jeugdstrafzaken bij de kinderrechter. Het overgrote deel van de zaken wordt afgehandeld door middel van het diversion programma (zie ook paragraaf 3.1.9.).

In Duitsland worden alleen onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen in het strafregister opgenomen. Een (kandidaat-)werknemer kan ten behoeve van zijn (potentiële) werkgever een uittreksel uit het strafregister opvragen. Slechts een beperkt deel van de daadwerkelijk voorhanden zijnde informatie uit het strafregister wordt opgenomen in het uittreksel. Zo worden lage geldboetes en vrijheidsstraffen van maximaal drie maanden niet opgenomen als de betrokkene een *first offender* is. Voorwaardelijke jeugdstraffen van minder dan twee jaar worden ook niet opgenomen in het uittreksel.[140]

3.1.6 Het belang van definitieve sluiting van de zaak
Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat de voltooiing van de buitenstrafrechtelijke afdoening moet leiden tot afsluiting van de zaak. Hoewel dit in Nederland het uitgangspunt is, bestaat hierop een belangrijke uitzondering. Op grond van artikel 12 Sv kan een rechtstreeks belanghebbende beklag doen bij een aangewezen gerechtshof wanneer een strafbaar feit niet wordt vervolgd, de vervolging niet wordt voortgezet, of de vervolging plaatsvindt door het uitvaardigen van een strafbeschikking.
Deze uitzondering geldt op grond van artikel 77e lid 5 Sr jo. 12i Sv ook in het geval van de Halt-afdoening. Ook in het herziene Wetboek van Strafvordering dat naar verwachting op 1 april 2029 wordt ingevoerd, komt deze bepaling terug.[141] Als de

[139] REAL DECRETO 231/2002, de 1 de marzo, por el que se regula el Registro Central de Rebeldes Civiles, artikel 6 en 7. 'Disposiciones generales', www.boe.es
[140] Buysse, Meijer & Szytniewski 2018, p. 63-64.
[141] Artikel 6.1.5 Sv (nieuw), Gewijzigd voorstel van wet, *Kamerstukken I* 2024/25, 36 327, nr. C.

jeugdige de Halt-interventie naar behoren afrondt, vervalt het recht tot strafvordering, tenzij het gerechtshof beveelt dat alsnog zal worden vervolgd. Bij het opleggen van een straf dient de rechter rekening te houden met de voltooide deelneming aan het Halt-project.
Voor een artikel 12 procedure is een negatieve vervolgingsbeslissing van de OvJ nodig. Bij een verwijzing naar Halt door het OM is daar sprake van. Bij een verwijzing door de politie naar Halt of een politiereprimande is dat niet het geval. De klager moet dan eerst een heroverweging van de vervolging aan de OvJ verzoeken. Als de OvJ hierop negatief beslist, dan is een klacht op grond van 12 Sv mogelijk bij het Hof.
Kortom, de artikel 12 Sv-procedure biedt slachtoffers een mogelijkheid om de beslissing van het OM te laten herbeoordelen door een rechter en alsnog vervolging af te dwingen.
Deze optie van het indienen van een klacht tegen niet-vervolging, leidt tot onzekerheid bij de jeugdige verdachte. Een 100% garantie dat het succesvol doorlopen en afronden van Halt-interventie leidt tot afsluiting van de zaak, kan niet worden gegeven.

Uitspraak Hof Amsterdam, 25 maart 2024
Ter illustratie dient een zaak uit 2023, waarbij een jeugdige alsnog werd vervolgd na een positief afgeronde Halt-interventie. Het betrof een zaak waarbij twee agenten waren uitgescholden en bespuugd. De jeugdige verdachte had bekend, spijt betuigd en de Halt-straf goed uitgevoerd.[142] In deze zaak oordeelde de rechtbank dat het alsnog vervolgen van de verdachte in strijd moest worden geacht met beginselen van gerechtvaardigd vertrouwen en een goede procesorde en het Openbaar Ministerie dientengevolge in zijn vervolging niet-ontvankelijk diende te worden verklaard. In het afloopbericht van Halt stond immers uitdrukkelijk vermeld dat de officier van justitie de zaak seponeerde en dat geen verdere vervolging zou plaatsvinden. Ten overvloede overwoog de rechtbank dat een behandeling ter terechtzitting van de onderhavige strafbare feiten ertoe zou leiden dat verdachte tweemaal voor hetzelfde feit zou worden vervolgd en dat daarnaast de redelijke termijn voor vervolging in ruime mate was overschreden. Naar het oordeel van de rechtbank diende vervolging, mede gelet op het bijzondere pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht, geen enkel belang.[143] In hoger beroep ziet het Hof dit anders en oordeelt dat een afdoening van een strafzaak door Halt geen strafrechtelijke vervolging van de verdachte inhoudt en dat hier daarom geen sprake is van een *criminal charge* als bedoeld in artikel 6, eerste lid, EVRM. Het Hof ziet ook geen schending van het vertrouwensbeginsel omdat het Halt traject een vrijwillig, niet-strafrechtelijk traject is en niet gebleken is dat het openbaar ministerie op enig moment het vertrouwen bij de verdachte heeft gewekt dat hij niet verder vervolgd zou worden. Het Hof komt tot een

[142] Uit Beijerse 2025, p. 84.
[143] Rb. Noord Holland 20 juli 2023, ECLI:N:RBNHO:2023:8332 (vonnis na geslaagd beklag art. 12 Sv na Halt-afdoening).

schuldigverklaring zonder oplegging van een straf of maatregel (artikel 9a Sr). Het Hof houdt hierbij rekening met het feit dat de verdachte reeds een Haltstraf naar behoren heeft uitgevoerd.[144] Deze uitspraak leidt tot een aantekening in de justitiële documentatie van de betreffende jeugdige.

Een jeugdige die akkoord gaat met de voorwaarden van een dergelijke afdoening en afziet van een inhoudelijk oordeel van een onafhankelijk en onpartijdige rechter, moet erop kunnen vertrouwen dat niet alsnog strafrechtelijke vervolging wordt ingezet. Ditzelfde geldt in het geval van (bepaalde) buitengerechtelijke afdoeningen, zoals een succesvol afgeronde taakstraf die door middel van een strafbeschikking is opgelegd. Tegelijkertijd geeft artikel 12 Sv een belangrijk recht aan het slachtoffer. De beslissing om een zaak buitenstrafrechtelijke af te handelen heeft gevolgen voor de rechten van het slachtoffer. Met name in het geval van zwaardere feiten kan het slachtoffer belang hebben bij om de zaak voor de rechter te brengen. Paragraaf 3.2 gaat dieper in op de rechten van het slachtoffer bij buitenstrafrechtelijke afdoening.

3.1.7 Het recht op gelijke toegang

Artikel 2 lid 1 IVRK bepaalt dat alle rechten uit het Kinderrechtenverdrag voor alle kinderen gelden en dat geen discriminatie van welke aard dan ook mag plaatsvinden: niet op grond van ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, welstand, handicap, geboorte of andere omstandigheid van het kind of van zijn of haar ouder of wettige voogd. Dit betekent dat alle jeugdige verdachten een gelijke kans moeten hebben dat hen een buitenstrafrechtelijke afdoening wordt aangeboden. Er bestaan sterkte aanwijzingen en groeiend bewijs dat dit in de praktijk niet het geval is.

Uit internationaal onderzoek blijkt dat etnische minderheidsgroepen, jeugdigen met een lage sociaaleconomische status, jeugdigen met een beperking en – meer algemeen – jongens (ten opzichte van meisjes) sterk oververtegenwoordigd zijn in jeugdstrafrechtssystemen. Dit onderzoek laat ook zien dat de oververtegenwoordiging in ieder geval deels een resultaat is van ongelijkheden in besluitvorming over deze jeugdigen.[145] Hoewel het bestaande onderzoek naar ongelijkheden in de Nederlandse jeugdstrafrechtsketen beperkt is, is ook hier sprake van groeiend empirisch bewijs van ongelijkheid bij besluitvorming in verschillende stadia van de jeugdstrafrechtsketen.[146] Als het gaat om het aanbieden van een Halt-traject, is uit onderzoek gebleken dat jeugdigen met een migratieachtergrond minder vaak door de politie of het OM worden doorverwezen naar deze buitenstrafrechtelijke afdoening en dat dus vaker voor

[144] Hof Amsterdam, 25 maart 2024, ECLI:N:GHAMS:2024:792.
[145] Van den Brink & Lanskey 2024, p. 152.
[146] Van den Brink & Lanskey 2024, p. 154.

vervolging wordt gekozen. Ook vonden de onderzoekers bewijs dat jongens in soortgelijke zaken significant meer kans hebben om vervolgd en berecht te worden dan meisjes.[147] Ook uit onderzoek naar meisjescriminaliteit komt een verschil in beeldvorming over en bejegening van meisjes (ten opzichte van jongens) door professionals in de jeugdstrafrechtketen naar voren. Dit maakt het volgens de onderzoekers aannemelijk dat meisjes minder snel gezien zullen worden als dader van criminaliteit.[148] Uit een recent onderzoek naar mogelijke discriminatie en vooroordelen bij de Raad voor de Kinderbescherming, kwam naar voren dat bij jeugdigen met een migratieachtergrond of jeugdigen uit een gezin onder de armoedegrens de Raad minder vaak rapporteert dat de taakstraf positief is afgerond dan bij jeugdigen zonder deze kenmerken. Ook het aandeel jeugdigen waarvoor een advies om niet verder te vervolgen (‘advies sepot’) wordt uitgebracht, is voor jeugdigen zonder migratieachtergrond hoger dan gemiddeld. De mogelijke oorzaken van deze verschillen en of ongelijke behandeling hierbij een rol speelt, worden nog verder onderzocht.[149] Een ander recent onderzoek laat zien dat etnische selectiviteit een rol speelt bij beslissingen in de strafrechtketen en dat mensen met een migratieachtergrond steeds sterker oververtegenwoordigd zijn naarmate ze verder in het strafproces komen. Het aandeel verdachten met een migratieachtergrond in jeugddetentie en gevangenissen is hoger dan bij registratie door de politie als verdachte. Dat patroon is zichtbaar voor zowel volwassenen als minderjarigen, maar springt het meest in het oog onder minderjarige verdachten.[150]

Uit gesprekken die de RSJ heeft gevoerd, kwam naar voren dat jeugdigen die geen Nederlands spreken vanwege de taalbarrière minder vaak in aanmerking komen voor een Halt-afdoening. Het niet spreken van de Nederlandse taal zou geen barrière mogen vormen voor buitenstrafrechtelijke afdoening. Een kind heeft recht op een kosteloze tolk, opgeleid om met kinderen te werken, in alle stadia van het jeugdstrafproces.[151] Uit informatie van onze gesprekspartners bleek ook dat een licht verstandelijke beperking bij een jeugdige of een gebrek aan ouderbetrokkenheid het aanbieden van buitenstrafrechtelijke afdoening in de weg kan staan. De RSJ meent dat dit geen argumenten mogen zijn om de jeugdige verdachte uit te sluiten van een buitenstrafrechtelijke afdoening.

Discriminatie van jeugdigen binnen het jeugdstrafrechtsysteem is in strijd met artikel 2 IVRK en vergroot de kans dat de meest kansarme jeugdigen onevenredig vaak in het jeugdstrafrecht terechtkomen. Vervolgens kan een neerwaartse spiraal ontstaan waarbij sociale achterstanden mogelijk aanleiding geven tot steviger strafrechtelijk

147 Van den Brink & Lanskey 2024, p. 154.
148 Beerthuizen e.a. 2023, p. 8-9.
149 'Publicatie discriminatie-onderzoek Verwey Jonker' www.kinderbescherming.nl en Tierolf e.a. 2025.
150 De Jong, Leerkes & Shchetinin 2025.
151 VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 64.

ingrijpen, wat de sociale ongelijkheid en het wantrouwen van de betreffende jeugdige ten opzichte van de overheid verder kan versterken.[152]

3.1.8 Het belang van jeugdexpertise

Om ervoor te zorgen dat elk kind een eerlijke behandeling en een eerlijk proces krijgt, is het van belang dat de professionals in het jeugdstrafrecht permanent en systematisch worden opgeleid en expertise hebben op het gebied van onder meer fysieke, mentale, psychologische en sociale ontwikkeling van kinderen. Overheidsfunctionarissen die betrokken zijn bij het proces van buitenstrafrechtelijke afdoening moeten hierbij opleiding en ondersteuning krijgen. Zo dienen politieagenten en andere opsporingsambtenaren opgeleid te worden om kinderen te horen, en daarmee gedwongen of onbetrouwbare bekentenissen te voorkomen. Nederland is hiertoe gehouden op grond van EU-richtlijn 2016/800 (betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure) en het IVRK. [153]

Ook voor het uitleggen van de gevolgen van een buitenstrafrechtelijke afdoening, zoals de reprimande of een Halt-afdoening, is het van belang dat een politieagent goed kan aansluiten bij het niveau en de leefwereld van een jeugdige en op adequate manier checkt of de jeugdige de gegeven informatie begrijpt.
In de Nederlandse praktijk worden beslissingen over buitenstrafrechtelijke afdoening bij jeugdige verdachten in veel gevallen niet door professionals met jeugdexpertise genomen. Bij de politie is dit het gevolg van de in het verleden gemaakte keuze om meer generalisten op te leiden. De reprimande wordt vaak gegeven door basisagenten zonder gespecialiseerde opleiding met betrekking tot jeugdigen (wel wordt er in de basisopleiding aandacht besteed aan de doelgroep jeugd). In sommige gevallen is een jeugdwijkagent betrokken, maar aan dit type agent is een tekort of zij worden op een andere manier ingezet dan voorheen. Ook voor de rol van HOvJ is van belang dat deze wordt vervuld door een politieambtenaar met kennis van en affiniteit met jeugd. [154]

Ook bij het OM worden - meer dan in het verleden het geval was - generalisten in plaats van jeugdofficieren ingezet. De RSJ signaleerde in 2018 dat veel jeugdzaken op ZSM worden afgedaan door medewerkers van het OM zonder specifieke jeugddeskundigheid.[155] De verminderde inzet van jeugdspecialisten heeft als gevolg dat aan de ZSM-tafel onvoldoende jeugdexpertise is vertegenwoordigd.[156] Verschillende ketenpartners (en ook andere experts) hebben zorgen over het gebrek aan jeugdexpertise bij (met name) de politie en het OM.[157] Ook de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) constateerde in 2024 dat het specialisme jeugd in de

[152] Van den Brink & Lanskey 2024, p.162.
[153] VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 18, 39, 60 en EU-richtlijn 2016/800, artikel 20.
[154] Uit Beijerse e.a. 2022, p. 93.
[155] RSJ 2018, p. 6-7.
[156] Kuppens, de Boer & Ferwerda 2021, p. 96-98.
[157] Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.

jeugdstrafrechtketen steeds meer onder druk komt te staan. De IJenV deed aan zowel de toenmalige minister voor Rechtsbescherming als de ketenpartners de aanbeveling om te investeren in voldoende kennis om het specialisme van jeugdstrafrecht te behouden en te versterken.[158]

3.1.9 Dilemma: vrijwilligheid vs. voorwaardelijkheid

Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat sprake moet zijn van vrije en vrijwillige instemming van het kind met buitenstrafrechtelijke afdoening. Zoals bleek uit paragraaf 3.1.4, kan het vereiste dat de jeugdige op basis van vrijwilligheid en zonder druk een bekentenis aflegt om in aanmerking te komen voor een buitenstrafrechtelijke afdoening, leiden tot spanning met de onschuldpresumptie omdat het belang om geen justitiële documentatie te krijgen zwaar weegt voor jeugdigen. Dit roept ook de vraag op in hoeverre instemming met deelname aan een buitenstrafrechtelijke afdoening vrijwillig kan zijn. Immers, als het aanbod niet wordt geaccepteerd of als de Halt-interventie mislukt, dreigt een gerechtelijke procedure en bovendien een aantekening in de justitiële documentatie. Uit onderzoek blijkt dat niet alle jeugdigen de Halt-interventie als vrijwillig ervaren.[159]

Ierland als voorbeeld van 'echte' vrijwilligheid
In Ierland wordt de buitenstrafrechtelijke afdoening, bijvoorbeeld in de vorm van begeleiding of activiteiten, uitgevoerd binnen jeugd- en jongerenwerk in de wijk. Als een jeugdige voortijdig uitvalt bij een diversion traject, heeft dat geen gevolgen. Het feit waarvoor de jeugdige naar een project is verwezen, wordt niet alsnog in het strafrecht gebracht. Een jongere kan meerdere keren via de Juvenile Liaison Officer[160] voor diversion worden aangemeld. Er is dan ook geen recidiveregeling. Vrijwilligheid staat voorop: zowel ouder(s) als de jeugdige moeten een document ondertekenen dat zij met consent deelnemen aan het programma.

Vrijwilligheid zoals het in Ierland wordt toegepast, laat zich lastig vertalen naar de Nederlandse context. In het Ierse systeem staat, sterker dan in het Nederlandse, het opgroeien en opvoeden van jeugdigen centraal. Hoewel dit ook in Nederland wordt nagestreefd, is het Nederlandse jeugdstrafrecht, waaronder de uitvoering van buitenstrafrechtelijke afdoeningen, in vergelijking met het Ierse meer controlerend, repressiever en gericht op veiligheid.[161]

[158] IJenV 2024, p. 6-8.
[159] Van der Linden & Jeltes 2023.
[160] De Juvenile Liaison Officer is een politieambtenaar met veel ervaring en jeugdexpertise, die een centrale rol heeft binnen het Ierse diversion programma.
[161] Werkbezoek RSJ aan Ierland 31 maart – 3 april 2025 en zie ook Van der Spek 2025.

3.1.10 Tussenconclusie

Ten aanzien van de rechten en belangen van de jeugdige verdachte bij buitenstrafrechtelijke afdoening zijn de volgende knelpunten en dilemma's te identificeren:

Rechtsbijstand

- Op grond van (de uitleg van) het IVRK hebben jeugdige verdachten recht op juridische of andere passende bijstand bij beslissingen over buitenstrafrechtelijke afdoeningen. Een jeugdige verdachte die een politiereprimande krijgt opgelegd, heeft geen recht op rechtsbijstand. Hoewel het een lichte afdoening betreft, kan deze wel degelijk (toekomstige) gevolgen hebben voor de jeugdige.
- Ook een jeugdige die niet is aangehouden of voor verhoor wordt ontboden op het politiebureau (bijvoorbeeld in geval van een overtreding) maar direct wordt uitgenodigd door Halt, heeft geen recht op rechtsbijstand.
- De informatievoorziening aan jeugdstrafrechtadvocaten in zaken van jeugdigen waar Halt-afdoening via ZSM een mogelijkheid is, is onvoldoende.
- De beschikbaarheid van jeugdstrafrechtadvocaten tijdens de avonduren is een praktisch knelpunt.

Overige rechten en belangen

- Jeugdigen zijn vaak onvoldoende geïnformeerd over wat buitenstrafrechtelijke afdoening inhoudt; zij hebben vaak geen volledig beeld van de inhoud en de gevolgen van een Halt-afdoening op het moment dat zij deze accepteren.
- Het vereiste van het afleggen van een bekentenis om in aanmerking te komen voor een buitenstrafrechtelijke afdoening zoals de Halt-afdoening, in combinatie met het belang dat jongeren daarbij hebben (geen justitiële documentatie), kan leiden tot spanning met de onschuldpresumptie.
- Met de dreiging van strafrechtelijke vervolging en justitiële documentatie, is van werkelijke vrijwilligheid bij het accepteren van een buitenstrafrechtelijke afdoening geen sprake. Dit levert een dilemma op dat binnen het huidige systeem, waarin bepaalde voorwaarden en consequenties zijn verbonden aan buitenstrafrechtelijke afdoeningen, moeilijk is te ondervangen.
- Buitenstrafrechtelijke afdoeningen hebben als doel stigmatisering en justitiële documentatie te voorkomen, maar bieden geen garantie dat justitiële documentatie achterwege blijft.
- Het succesvol afronden van een buitenstrafrechtelijke interventie moet volgens het VN-Kinderrechtencomité leiden tot definitieve afsluiting van een jeugdstrafrechtzaak. De mogelijkheid voor het slachtoffer om een beroep te doen op artikel 12 Sv (klacht niet-vervolging), leidt tot spanning tussen de rechten van de jeugdige verdachte en die van het slachtoffer.

- Jeugdigen met een migratieachtergrond, jongens, jeugdigen met een beperking en jeugdigen die geen of weinig Nederlands spreken hebben een kleinere kans op verwijzing naar een buitenstrafrechtelijke afdoening.
- Het ontbreekt aan jeugdexpertise bij de professionals die beslissingen nemen over buitenstrafrechtelijke afdoening bij jeugdige verdachten, terwijl dit cruciaal is om jeugdigen adequaat te informeren en passende beslissingen over hen te nemen.

3.2 Het slachtoffer

3.2.1 Rechten van het slachtoffer

Slachtoffers van strafbare feiten hebben in de afgelopen decennia in toenemende mate rechten gekregen.[162] De rechten van slachtoffers (en hun nabestaanden) zijn wettelijk geregeld, op nationaal en op Europees niveau.[163]
De beslissing om een zaak buiten het strafrecht te houden heeft gevolgen voor de rechten van het slachtoffer en zijn nabestaanden. Dat speelt vooral bij zwaardere feiten, en minder bij lichte feiten waarbij er vaak minder schade is voor het slachtoffer. Specifiek relevant in het geval van buitenstrafrechtelijke afdoening is het recht van een slachtoffer om op grond van de artikel 12 Sv-procedure een klacht in te dienen als de officier van justitie besluit de verdachte niet te dagvaarden en er dus geen strafzaak komt.

3.2.2 Rechten van het slachtoffer bij buitenstrafrechtelijke afdoeningen

Het feit dat er wettelijk gezien veel is geregeld als het gaat om rechten voor slachtoffers, betekent niet dat in de praktijk altijd volgens die rechten wordt gehandeld. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de informatieplicht van het OM richting slachtoffers, blijkt dat bijna 20% van de slachtoffers niet adequaat geïnformeerd is door het OM.[164] Ook uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies voerde kwam naar voren dat de informatievoorziening aan slachtoffers in het geval van buitenstrafrechtelijke afdoening veel beter zou kunnen. Sommige gesprekspartners gaven aan dat soms pas op een zitting duidelijk wordt wat er allemaal aan problemen speelt bij een verdachte: moeilijke omstandigheden, psychische problematiek, trauma's. Kennis van en begrip voor de situatie van de

[162] Het betreft onder meer het recht op schadevergoeding, het recht op informatie, het recht op (gratis) hulp en ondersteuning, het recht op inzage in het strafdossier en het spreekrecht tijdens de behandeling van een zaak door de rechter.
[163] Wet van 8 maart 2017, houdende implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 2012, L 315).
[164] Algemene Rekenkamer 2025.

verdachte kan leiden tot mildheid en begrip bij het slachtoffer en vice versa. Privacyregels staan vaak in de weg aan het delen van deze informatie.

Voor sommige slachtoffers is het belangrijk dat de zaak goed wordt onderzocht, dat alle kanten belicht worden. In het geval van buitenstrafrechtelijke afdoening, is van een grondig onderzoek minder sprake. Bij een reprimande wordt de verdachte niet inhoudelijk verhoord. Bij een Halt-afdoening is er al een bekentenis (wel moet er conform de geldende bewijsregels ook een aangifte of een ander bewijsmiddel zijn). Ook kwam uit de gesprekken naar voren dat in de motivering van afdoeningsbeslissingen meer aandacht aan slachtofferrechten zou kunnen worden besteed. Dan kan bijvoorbeeld beter worden uitgelegd waarom in het geval van meerdere verdachten er één naar Halt gaat en de overige verdachten niet.
Ook zou het OM meer dan nu het geval is naar slachtofferbelangen moeten kijken bij het nemen van beslissingen over een afdoening. Onder de huidige druk op de keten (zie ook paragraaf 3.4) zou het slachtofferbelang te vaak worden vergeten en administratieve redenen zwaarder wegen dan rekening houden met slachtoffers, zo gaven gesprekspartners aan.

Politiereprimande
Als er schade is ontstaan door diefstal en/of vernieling moet aan de jeugdige gevraagd worden of hij bereid is dit te vergoeden. Is dat niet het geval dan komt de jeugdige niet voor een politiereprimande in aanmerking. Is dat wel het geval dan moet de vergoeding van schade en eventuele teruggave van gestolen goederen door de gedupeerde en de jeugdige onderling worden geregeld. De politie kan hierin wel bemiddelen maar niets afdwingen en speelt in de afhandeling geen rol.

Halt-afdoening
In de Halt-afdoening is ruime aandacht voor het slachtoffer en de aangerichte schade. Als er schade is aangericht, bekijkt Halt samen met de jeugdige hoe dit vergoed kan worden. Dat kan zijn door middel van een geldelijke vergoeding maar ook door herstel van de schade door de desbetreffende jeugdige zelf. Ook wordt van de jeugdige verwacht dat hij excuses aanbiedt aan het slachtoffer.
Ondanks de rechten van het slachtoffer en de aandacht die er vanuit Halt wordt besteed aan slachtoffers en de schade die zij hebben geleden, voelen slachtoffers van een via Halt afgehandelde zaak zich vaak niet erkend, zo bleek uit de gevoerde gesprekken. Slachtoffers hebben het gevoel dat de dader goed wordt geholpen terwijl er weinig aandacht voor het slachtoffer is; het slachtoffer heeft een ondergeschikte rol in de Halt-afdoening. In hoeverre het slachtoffer een rol krijgt en wordt erkend, zou afhangen van de betreffende Halt-medewerker. Het herstelgesprek dat Halt organiseert, wordt niet altijd positief ontvangen.
In de praktijk is de werkwijze ontstaan dat Slachtofferhulp Nederland het slachtoffer informeert over de inzet van een Halt-afdoening en het verloop daarvan. Volgens sommige gesprekspartners zou dat eerder een taak voor het OM zijn.

Ook is er kritiek op het opleggen van de schadevergoeding. In het strafproces bestaat de schadevergoedingsmaatregel. Deze zou het slachtoffer meer zekerheid geven over de schadevergoeding en het innen ervan (via het Centraal Justitieel Incassobureau), dan bij een afdoening via Halt.

3.2.3 Dilemma: rechten en belangen jeugdige verdachte vs. slachtofferrechten

Bij buitenstrafrechtelijke afdoening van jeugdzaken kunnen zich dilemma's voordoen tussen de rechten van slachtoffers en die van de jeugdige verdachte. De beslissing om een zaak buiten het strafrecht te houden heeft ook gevolgen voor de rechten van het slachtoffer, vooral bij zwaardere feiten met veel schade voor het slachtoffer is dit het geval. Er bestaan zorgen dat slachtoffers te veel zeggenschap krijgen in de beslissing over de wijze van afdoen van de strafzaak. Volgens sommige respondenten moet het belang van de jeugdige verdachte op één staan: het mag niet zo zijn dat een strafzaak alleen wordt opgetuigd in verband met het belang van het slachtoffer. Tegelijkertijd gaat het bij jeugdige verdachten vaak ook om jeugdige slachtoffers. Het slachtoffer betreft in dat geval een kind waarvan óók de belangen voorop moeten staan op grond van het IVRK en de EU-Slachtofferrichtlijn. Een ander knelpunt is dat de mogelijkheid van Mediation in Strafzaken kan zorgen voor rechtsongelijkheid omdat de verdachte afhankelijk is van de bereidwilligheid van het slachtoffer om hieraan mee te werken, zo bleek uit de gesprekken. Tot slot biedt de artikel 12 Sv-procedure het slachtoffer de mogelijkheid om alsnog vervolging af te dwingen door behandeling van de zaak door de rechter, ook in het geval een jeugdige verdachte de Halt-interventie succesvol heeft afgerond of het OM de zaak zelf heeft afgedaan. Deze uitzondering op het uitgangspunt dat voltooien van een buitenstrafrechtelijke interventie moet leiden tot definitieve afsluiting van de zaak, leidt ook tot spanning tussen belangen van jeugdige verdachten enerzijds en slachtoffers anderzijds.

3.2.4 Tussenconclusie

- De informatievoorziening aan slachtoffers in het geval van buitenstrafrechtelijke afdoeningen schiet tekort en moet worden verbeterd.
- Bij de beslissing om een zaak buitenstrafrechtelijk af te handelen kunnen de rechten en belangen van het slachtoffer en de verdachte soms lijnrecht tegenover elkaar staan. Dit dilemma wordt zichtbaar als een slachtoffer zich beroept op artikel 12 Sv en een jeugdige die een buitenstrafrechtelijke of buitengerechtelijke afdoening succesvol heeft doorlopen, de kans loopt alsnog vervolgd te worden.

3.3 De samenleving

3.3.1 Strafdoelen

Welke rechten en belangen kunnen voor de samenleving in het algemeen een rol spelen wanneer buitenstrafrechtelijke afdoeningen in het jeugdstrafproces worden ingezet? Een antwoord op die vraag kan gevonden worden door te kijken naar de doelen van straf. Een doel van straffen is vergelding. Wie een strafbaar feit heeft begaan, kan daarvoor gestraft worden. Daarmee krijgen het slachtoffer en de samenleving genoegdoening. Het straffen van delictplegers kan op anderen een afschrikwekkende werking hebben. Dit wordt het generaal preventieve effect van straffen genoemd. Daarnaast wordt met straf ook beoogd dat een dader niet nogmaals in de fout gaat, de speciale preventie. Dit strafdoel kan worden bereikt door afschrikking, door de dader op te sluiten zodat hij moeilijker een nieuw delict kan plegen en/of door resocialisatie.

3.3.2 Pedagogische doelstelling van het jeugdstrafrecht

Het jeugdstrafrecht heeft naast de algemene strafdoelen een pedagogische doelstelling. Dat betekent dat binnen het jeugdstrafrecht meer aandacht is voor opvoeding, gedragsbeïnvloeding, resocialisatie en speciale preventie en in veel mindere mate voor klassieke doelen als generale preventie, vergelding en de daaraan verbonden leedtoevoeging. In het jeugdstrafrecht staat het belang van de minderjarige voorop en de ontwikkeling van de minderjarige mag niet worden geschaad door een te vergaande doorvoering van de andere sanctiedoelen zoals generale preventie, vergelding en genoegdoening van slachtoffers.[165]
Het aparte jeugdsanctierecht doet recht aan het feit dat een minderjarige nog in ontwikkeling is, aldus de wetgever. Dit wordt ondersteund door wetenschappelijke neurobiologische inzichten over de hersenontwikkeling van minderjarigen.[166] Ook het VN-Kinderrechtencomité wil dat landen die het IVRK hebben ondertekend zorgen voor een apart jeugdstrafrechtsysteem met een gedifferentieerde, geïndividualiseerde aanpak en waarin de lagere verwijtbaarheid van kinderen wordt erkend.[167]

Uit de gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd, is naar voren gekomen dat er voor jeugdigen ruimte moet zijn om een fout te maken, zonder dat het hele strafproces in werking treedt. Een aanhouding door de politie heeft op zich al impact. Het is belangrijk om stigmatisering en/of het verslechteren van gedrag te voorkomen door het contact met het strafrecht. Halt heeft op dit gebied een goede reputatie, zo werd gesteld. Deze gesprekspartners zijn ervan overtuigd dat buitenstrafrechtelijke afdoeningen leiden tot minder recidive dan strafrechtelijke afdoeningen. Hiervoor bestaat echter nog geen wetenschappelijke onderbouwing.[168]

---

165 Huls e.a. 2022.
166 Huls e.a. 2022.
167 VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 2.
168 Onderzoek naar de effectiviteit van de Halt-afdoening uit 2006 heeft laten zien dat het geen effect had op het voorkomen van recidive. Ferwerda e.a. 2006.

3.3.3 Dilemma: strafdoelen en belangen samenleving vs. belangen jeugdige verdachte

In de vorige paragraaf is aan de orde gekomen dat de 'klassieke' strafdoelen zoals vergelding volgens het VN-Kinderrechtencomité bij jeugdige daders een minder prominente rol mogen spelen dan bij volwassenen. Dit vanwege de pedagogische doelstelling van het jeugdstrafrecht. Daarmee is, eigenlijk ook al zonder de inzet van buitenstrafrechtelijke afdoeningen, een dilemma ontstaan tussen belangen van de samenleving aan de ene kant en die van de jeugdige verdachte aan de andere kant.

Het Kinderrechtencomité stelt het belang van de jeugdige verdachte expliciet op de eerste plaats en stelt dat de bescherming van de veiligheid in de samenleving een legitiem doel van het jeugdstrafrecht is, maar dat dit doel alleen kan worden nagestreefd met inachtneming van de rechten van kinderen.[169]
Een onderwerp waarbij de spanning tussen de belangen van jeugdigen en die van de maatschappij tot uiting komt, betreft bijvoorbeeld de VOG (zie ook paragraaf 3.1.5). Tegelijkertijd kan gesteld worden dat de belangen van de samenleving juist ook gediend zijn met jeugdigen die, nadat zij een fout gemaakt hebben, geholpen worden het rechte pad te vinden zonder hard te worden aangepakt, waardoor zij misschien de neiging krijgen zich van de maatschappij af te keren. In dit licht is er geen sprake van een dilemma maar van een gedeeld belang.

3.3.4 Tussenconclusie

- Het VN-Kinderrechtencomité onderstreept dat bij de bescherming van de veiligheid van de samenleving, de rechten van jeugdige verdachten binnen een apart jeugdstrafrechtstelsel moeten worden gerespecteerd en toegepast.
- De belangen van de maatschappij zoals weerspiegeld in de klassieke strafdoelen (veiligheid, vergelding) lijken op gespannen voet te staan met de belangen van de jeugdige verdachte, zowel bij de traditionele als de buitenstrafrechtelijke en de buitengerechtelijke reacties. Dit kan een dilemma opleveren tussen de belangen van de samenleving en die van de jeugdige verdachte. Tegelijkertijd heeft de samenleving er belang bij dat jeugdigen kunnen leren van hun fouten en weer op het rechte pad komen, zonder nadelige gevolgen voor hun toekomstperspectief. Vanuit dit oogpunt is buitenstrafrechtelijke afdoening ook in het belang van de samenleving.

[169] VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 3.

3.4 De jeugdstrafrechtketen

3.4.1 Zorgvuldig, snel en op maat

Organisaties in de jeugdstrafrechtketen hebben belang bij een goed functionerende keten en streven vanuit de pedagogische doelstelling van het jeugdstrafrecht naar maatwerk waarbij het uitgangspunt is "licht waar het kan, zwaar waar het moet". Bij ZSM zitten de ketenpartners bij elkaar om jeugdstrafzaken snel, betekenisvol en efficiënt af te doen. Strafrechtelijk ingrijpen is een onderdeel in een keten van preventie en nazorg en moet evenwichtig, selectief en tijdig worden toegepast.[170]

3.4.2 De jeugdstrafrechtketen onder druk

Om de hiervoor genoemde doelen te behalen zijn onder meer normen voor doorlooptijden vastgesteld, maar deze worden al langere tijd niet gehaald.[171] Jeugdigen die worden verdacht van een strafbaar feit moeten te lang wachten op een passende straf of maatregel en de uitvoering daarvan. Organisaties in de jeugdstrafrechtketen staan al langere tijd onder grote druk bij de uitvoering van hun taken. De keten heeft te maken met een tekort aan personeel, een tekort aan jeugdhulp in strafrechtelijk kader, een verzwaring van de doelgroep en een toename van complexiteit in zaken. Door het lange wachten staat het pedagogisch uitgangspunt van het jeugdstrafrecht, waarvoor onder meer een snelle reactie op strafbaar gedrag vereist is, onder druk. De Inspectie JenV concludeerde dat de overheid niet voldoet aan haar verplichting op grond van het IVRK om de tijd tussen het plegen van een strafbaar feit en de opgelegde straf of maatregel zo kort mogelijk te laten zijn.[172]

Het buitenstrafrechtelijk afdoen van strafzaken kan één van de mogelijkheden zijn om de keten te ontlasten. De ketenpartners kijken al langer naar mogelijkheden om de druk op de strafrechtsketen te verlagen. Het Actieplan Strafrechtketen van het Bestuurlijk Ketenberaad[173] uit 2020 richt zich onder andere op de versnelling van doorlooptijden en het terugdringen van de voorraden. Het vaker buiten het strafrecht afdoen van zaken wordt hierin genoemd als één van de maatregelen om dit te bereiken: "In gevallen waarin geen sprake is van een (bewijsbare) strafzaak, maar waar wel een aantoonbare maatschappelijke noodzaak bestaat, of een behoefte wordt gevoeld om een passende reactie te geven op overschrijdend gedrag, moet een andere

[170] Zie bijv. OM Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt 2021.
[171] Verzamelbrief Justitiële Jeugd (*Kamerstukken II* 2024/25 28741 nr. 126). In 2024 zijn herijkte streefnormen vastgesteld, die beter moeten aansluiten bij de huidige werkprocessen. Hoewel de herijkte normen vanwege het eerdere startmoment niet één op één te vergelijken zijn met de eerdere normen (de Kalsbeeknormen), is er sprake van enige versoepeling. Het zijn (streef)normen die landelijk gezien op het moment van vaststelling nog niet werden gehaald. Streven is om de normen binnen vier jaar te halen.
[172] IJenV 2024, p. 22.
[173] Het Bestuurlijk Ketenberaad is het strategisch beraad waar ketenorganisaties en het ministerie van Justitie en Veiligheid afspraken maken over de samenwerking en de prestaties van de strafrechtketen. Daarnaast heeft het beraad een adviserende taak richting de minister. 'Bestuurlijk Ketenberaad (BKB) | Samenwerken in de strafrechtketen | Strafrechtketen', www.strafrechtketen.nl.

route gevonden worden dan de strafrechtelijke. Bijvoorbeeld via wijkpolitie, Halt, Slachtofferhulp, Veilig Thuis of via het Zorg- en Veiligheidshuis, dan wel het sociaal domein. Dit vergt het versterken van de selectiviteit nog voor de ingang van de strafrechtketen, onder meer in de vorm van een gedragen, met door de betrokken ketenpartners afgestemd selectiviteitskader".[174]
Maatregelen zijn ingezet maar landelijke en blijvende inbedding van werkwijzen om dit te bereiken lijken tot op heden te ontbreken.[175] De politie en het OM werken nog aan een gedeeld selectiviteits- en opportuniteitskader.[176]

Daarnaast wordt door middel van verschillende preventiemaatregelen ingezet op minder instroom van jeugdigen in het strafrecht. Zo richt het Rijksprogramma 'Preventie met Gezag', dat begin 2023 startte, zich op het voorkomen dat jongeren in de criminaliteit belanden of daarin verder afglijden. De projecten in het kader van dit programma richten zich met name op kwetsbare wijken. Halt voert binnen dit programma een project uit dat zich richt op jongeren die vatbaar zijn voor (verdere ingroei in de) ondermijnende criminaliteit.[177]

3.4.3 Tussenconclusie

- De jeugdstrafrechtketen staat al langere tijd onder druk; het lukt niet om een snelle pedagogische reactie te laten volgen op strafbaar gedrag.
- Het buitenstrafrechtelijk afdoen van strafzaken kan één van de mogelijkheden zijn om de keten te ontlasten. Hoewel een goed functionerende jeugdstrafrechtketen met voldoende capaciteit van belang is, weegt dit belang niet mee bij de beantwoording van de vraag of bestaande buitenstrafrechtelijke afdoeningen aangepast dan wel uitgebreid moeten worden. Bij beantwoording van deze vraag moet het belang van de jeugdige centraal staan.

[174] Bestuurlijk ketenberaad 2020.
[175] Dit blijkt uit gesprekken die de RSJ heeft gevoerd in het kader van dit advies.
[176] *Kamerstukken II* 2024/25 29279 nr. 974.
[177] 'Preventie met Gezag', www.halt.nl.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Kernboodschap
Hoewel Nederland met de politiereprimande en de Halt-afdoening een aanbod heeft voor het buitenstrafrechtelijk afdoen van lichte feiten bij (met name) *first offenders*, voldoet Nederland niet aan de eisen die het IVRK aan diversion stelt. Het aanbod is te beperkt wat betreft doelgroep en moment van beschikbaarheid in de strafrechtelijke procedure.
Door obstakels voor diversion weg te nemen en meer zaken van jeugdige verdachten (alsnog) buiten het strafrecht af te doen, kan Nederland beter tegemoetkomen aan de rechten van kinderen en wordt strafrechtelijke vervolging, meer dan nu het geval is, ultimum remedium.

Dit vereist een nieuwe, brede blik op het stelsel van buitenstrafrechtelijke afdoeningen en het centraal stellen van het belang van de jeugdige. Onder meer is nodig: een gedifferentieerd aanbod/maatwerk, meer flexibiliteit in het systeem en voldoende jeugdexpertise bij alle ketenpartners. Aandachtspunten zijn de rechtsbijstand voor de jeugdige, de recidiveregeling, gelijke toegang voor alle jeugdigen, informatievoorziening naar slachtoffers en het risico op het onbedoelde bijeffect van aanzuigende werking.

In dit advies staat deze vraag centraal:
Welke rechten en/of belangen spelen een rol bij de inzet van buitenstrafrechtelijke afdoeningen in alle fases van het jeugdstrafproces, hebben deze invloed op de uitvoering van deze afdoeningen en in hoeverre dienen deze rechten en/of belangen te leiden tot aanpassing van de wijze waarop buitenstrafrechtelijke afdoeningen zijn vormgegeven?

Ter beantwoording van deze vraag reflecteert de RSJ in dit advies vanuit kinderrechtenperspectief op de regeling en de praktijk van buitenstrafrechtelijke afdoeningen voor jeugdigen in Nederland. De RSJ heeft buitenstrafrechtelijke afdoeningen in Nederland getoetst aan de uitgangspunten van diversion zoals neergelegd in het IVRK en geïnterpreteerd door het VN-Kinderrechtencomité. Ook is gekeken naar de (soms strijdige) rechten en belangen van de bij buitenstrafrechtelijke afdoeningen betrokken actoren en de dilemma's die daaruit (kunnen) voortvloeien. Bij de afweging van rechten en belangen van de verschillende betrokkenen, is het belang van de jeugdige een eerste overweging.

Het stelsel van buitenstrafrechtelijke afdoeningen

De RSJ constateert dat de visie op en daarmee de inrichting van het huidige stelsel van buitenstrafrechtelijke afdoeningen vanuit kinderrechtenperspectief tekortschiet, omdat het zich beperkt tot reeds bestaande kaders, doelgroepen en interventies. Kortgezegd handelt Nederland niet in de geest van diversion zoals door het IVRK bedoeld. De in Nederland beschikbare buitenstrafrechtelijke afdoeningen, namelijk de politiereprimande en de Halt-afdoening, zijn te kwalificeren als een vorm van diversion zoals bedoeld door het VN-kinderrechtencomité, maar kennen beperkingen als het gaat om doelgroep en beschikbaarheid tijdens de strafrechtelijke procedure.
Zo is de Nederlandse praktijk en wet- en regelgeving niet zodanig ingericht dat op elk moment in de strafrechtelijke procedure geschakeld kan worden naar buitenstrafrechtelijke afdoening, maar beperkt deze afdoening zich tot de voorfase van het strafproces. De doelgroep beperkt zich vanwege de recidiveregeling tot *first offenders*. Een aanbod voor buitenstrafrechtelijke afdoening van (bepaalde) zwaardere strafbare feiten ontbreekt en er is geen aanbod voor de doelgroep jongvolwassenen. Op grond van het IVRK moet het belang van een jeugdige een eerste overweging zijn bij de afweging of een jeugdige (opnieuw) in aanmerking kan komen voor een buitenstrafrechtelijk afdoening en niet de zwaarte van het feit of een eerdere buitenstrafrechtelijke afdoening. In plaats van deelname aan een buitenstrafrechtelijke afdoening bij voorbaat in te perken, moet steeds opnieuw, ook in het geval van een recidiverende jeugdige, afgewogen worden of een jeugdige in aanmerking kan komen voor de (minder schadelijke) optie van een buitenstrafrechtelijk afdoening. Ook jeugdigen die nu een zwaardere afdoening door OM of rechter opgelegd krijgen, moeten in aanmerking kunnen komen voor een buitenstrafrechtelijke afhandeling. De RSJ realiseert zich dat hierbij van belang is te waken voor mogelijke aanzuigende werking, om zo te voorkomen dat meer jeugdigen met het strafrechtsysteem (inclusief buitenstrafrechtelijke afdoening) in aanraking komen. Tot slot moeten buitenstrafrechtelijke afdoeningen naar de systematiek van het adolescentenstrafrecht ook voor jongvolwassenen beschikbaar zijn. De RSJ pleitte eerder al voor het omdraaien van het uitgangspunt 'volwassenstrafrecht, tenzij' naar 'jeugdstrafrecht, tenzij' om zo meer jongvolwassenen in aanmerking te laten komen voor de sancties en voorzieningen uit het jeugdstrafrecht.[178]

Overige afdoeningen in relatie tot diversion

Naast buitenstrafrechtelijke afdoening door middel van de politiereprimande of Halt, zijn er andere afdoeningen van jeugdstrafzaken die (potentieel) elementen van diversion in zich dragen, maar daar slechts in beperkte mate aan voldoen. Buitengerechtelijke afdoeningen leiden in alle gevallen tot justitiële documentatie. Dit zou naar mening van de RSJ hoogstens in uitzonderingsgevallen (ernstige feiten) het geval moeten zijn. Een andere optie is dat een aantekening voor bepaalde (lichtere) feiten, waarbij bijvoorbeeld een geldboete of taakstraf is gegeven, niet meeweegt bij de aanvraag voor een VOG.

[178] RSJ 2021.

De eindezaaksverklaring - een experimentele, nieuwe wettelijke beslissing die de kinderrechter in combinatie met een geslaagde mediation kan uitspreken - kan veel potentie hebben als een vorm van diversion in de fase dat een jeugdstrafzaak onder de kinderrechter is. De RSJ betreurt het dan ook dat is besloten dat deze afdoening wordt geregistreerd in de justitiële documentatie van de jeugdige verdachte en kan worden betrokken bij een VOG-beoordeling. Naar de mening van de RSJ zou het uitgangspunt moeten zijn dat de eindezaaksverklaring (in beginsel) niet tot justitiële documentatie leidt (of in ieder geval niet betrokken wordt bij de beoordeling of de jeugdige een VOG kan krijgen), aangezien geen sprake is van een inhoudelijk oordeel van de rechter over de feiten.
Tot slot is mediation een waardevolle voorziening binnen het jeugdstrafrecht die invulling kan geven aan diversion. De RSJ pleit ervoor bestaande belemmeringen om jeugdigen naar Mediation in Strafzaken te verwijzen (zo veel als mogelijk) weg te nemen, zodat meer jeugdigen (en slachtoffers) kunnen profiteren van de gunstige effecten die mediation kan hebben.

De rechten en belangen van de jeugdige verdachte

Ten aanzien van de rechten en belangen van jeugdige verdachten zijn verschillende knelpunten te identificeren.
Ten eerste als het gaat om rechtsbijstand, een belangrijke factor bij het garanderen van verschillende rechten van jeugdige verdachten die een buitenstrafrechtelijke afdoening krijgen: het recht op een eerlijk proces, het recht op informatie en bij hele lichte feiten het recht om geen enkele afdoening, dus ook geen buitenstrafrechtelijke, te krijgen. Buitenstrafrechtelijke afdoeningen kunnen binnen het huidige stelsel immers toekomstige strafrechtelijke gevolgen hebben. Om deze reden vindt de RSJ het onwenselijk dat bij bepaalde beslissingen over buitenstrafrechtelijke afdoeningen, waaronder de politiereprimande, geen recht op kosteloze rechtsbijstand bestaat.
Niet alleen bij zwaardere feiten, maar ook bij toepassing van buitenstrafrechtelijke afdoening bij heel lichte feiten is rechtsbescherming van belang. De mogelijke aanzuigende werking van buitenstrafrechtelijke afdoeningen kan hiermee worden ondervangen. Hoewel de RSJ zich realiseert dat een recht op rechtsbijstand in het geval van buitenstrafrechtelijke afdoeningen verzwarend en juridificerend kan werken, is de RSJ van mening dat de internationale kinderrechtennormen dit vereisen én dat de rechtsbijstand laagdrempelig kan worden georganiseerd.
Rechtsbijstand is ook van belang in verband met het vereiste dat de jeugdige een bekentenis moet afleggen en de spanning die dat kan opleveren met de onschuldpresumptie. Zoals eerder in dit advies genoemd, weegt het belang om geen justitiële documentatie te krijgen voor de jeugdige zwaar en is een buitenstrafrechtelijke afdoening om die reden de meest aantrekkelijke optie. Een risico is dat jeugdigen zich - uit angst justitiële documentatie te krijgen - gedwongen voelen een bekentenis af te leggen. Dat leidt ook tot een spanning met betrekking tot de vrijwilligheid bij het accepteren van een buitenstrafrechtelijke afdoening. Van echte vrijwilligheid is geen sprake als strafrechtelijke vervolging en een aantekening in de justitiële documentatie het alternatief is. Bovendien heeft de jeugdige geen garantie

dat met het succesvol afronden van de buitenstrafrechtelijke afdoening, de zaak ook daadwerkelijk afgesloten wordt.
De RSJ constateert dat het bij organisaties in de jeugdstrafrechtketen die beslissingen nemen over buitenstrafrechtelijke afdoening bij jeugdige verdachten, met name politie en OM, aan jeugdexpertise ontbreekt. Dit is een probleem aangezien deze expertise cruciaal is om jeugdigen adequaat te informeren en passende beslissingen over jeugdigen te nemen. Maatwerk en jeugdexpertise zijn cruciaal bij elke beslissing in de keten.
Tot slot vindt de RSJ het zorgelijk dat niet alle jeugdige verdachten een gelijke kans hebben dat zij worden verwezen naar een buitenstrafrechtelijke afdoening. Het risico bestaat dat de betreffende jeugdigen hun vertrouwen in het (rechts)systeem verliezen.

De rechten en belangen van het slachtoffer
De RSJ concludeert dat de positie van slachtoffers moet worden verbeterd door tijdige en adequate informatievoorziening. Dit hoeft geen afbreuk te doen aan de positie van de jeugdige verdachte, en kan bovendien bijdragen aan meer wederzijds begrip.

Dilemma: botsende rechten van jeugdige verdachte en slachtoffer
De RSJ constateert dat er sprake is van een dilemma in het geval het slachtoffer zich beroept op artikel 12 Sv: de 'procedure klacht niet-vervolging'. Dit kan tot gevolg hebben dat een jeugdige die een buitenstrafrechtelijke (of buitengerechtelijke) afdoening succesvol heeft doorlopen, alsnog wordt vervolgd. Op dit punt botsen de rechten en belangen van de jeugdige verdachte en het slachtoffer.
Artikel 12 Sv geeft een belangrijk recht aan het slachtoffer. De beslissing om een zaak niet voor de rechter te brengen maar buitenstrafrechtelijk (of buitengerechtelijk) af te handelen heeft gevolgen voor de rechten van het slachtoffer, bijvoorbeeld voor de mogelijkheden om een schadevergoeding in te dienen of te spreken tijdens de behandeling van de zaak bij de rechter. Met name in het geval van zwaardere feiten kan het slachtoffer er belang bij hebben bij om de zaak voor de rechter te brengen. Overigens wordt bij de keuze voor een bepaalde afdoening, waaronder buitenstrafrechtelijke afdoening, de hoogte van de schade voor het slachtoffer meegewogen.
Tegelijkertijd moet het afronden van een buitenstrafrechtelijke afdoening op grond van het IVRK leiden tot definitieve afsluiting van de zaak. De jeugdige verdachte moet hierop kunnen vertrouwen en niet het gevoel krijgen dubbel te worden gestraft. Wanneer dit vertrouwen wordt geschaad, kan dit het vertrouwen in en de effectiviteit van de buitenstrafrechtelijke aanpak en meer in het algemeen het wantrouwen jegens de overheid in de hand werken of versterken. De artikel 12 Sv procedure doet hiermee afbreuk aan de pedagogische doelstelling van het jeugdstrafrecht: de positieve ontwikkeling van de jeugdige en het voorkomen van recidive. Daarbij komt dat het uitgangspunt dat de tijd tussen het plegen van een strafbaar feit en de opgelegde straf of maatregel zo kort mogelijk moet zijn, door bovengenoemde procedure wordt ondermijnd.

Kortom, de mogelijkheid voor het slachtoffer om zich te beroepen op artikel 12 Sv verhoudt zich niet goed tot het belang van de jeugdige verdachte.

Het belang van de samenleving
Vanwege de pedagogische doelstelling van het jeugdstrafrecht, staat hierbinnen niet vergelding maar de ontwikkeling en het belang van de jeugdige voorop. Omdat de samenleving belang heeft bij een gunstige ontwikkeling van jeugdigen en het tegengaan van toekomstige recidive, zijn buitenstrafrechtelijke afdoeningen (over het algemeen) ook in het belang van de samenleving. Als ook zwaardere delicten in aanmerking kunnen komen voor buitenstrafrechtelijke afdoening, kan sprake zijn botsende belangen, bijvoorbeeld bij beleid omtrent justitiële documentatie en de VOG. In dit geval moet een afweging gemaakt worden tussen het belang van de jeugdige en het belang van de veiligheid van de maatschappij. De RSJ is van mening dat hierin meer kan worden gedifferentieerd en dat niet alle categorieën delicten automatisch tot justitiële documentatie hoeven te leiden of worden meegewogen voor de VOG, zoals nu bij buitengerechtelijke afdoeningen het geval is.

Het belang van de strafrechtketen
Een goed functionerende jeugdstrafrechtketen is een randvoorwaarde om de rechten en belangen van jeugdige verdachten te kunnen garanderen, maar geen belang om mee te wegen bij keuzes over de inrichting van het stelsel van buitenstrafrechtelijke afdoeningen. Wanneer in het belang van de jeugdige meer zaken buitenstrafrechtelijk worden afgedaan, is een verminderde instroom van jeugdstrafrechtzaken in de overbelaste strafrechtketen een bijkomend voordeel.

4.2 Aanbevelingen

Herziening met een nieuwe, brede blik is nodig
Alles overziend doet de RSJ de overkoepelende aanbeveling om met een nieuwe en bredere blik naar het huidige stelsel en bestaande (uitvoerders van) interventies te kijken en maatwerk centraal te stellen. Dit vergt een andere manier van kijken naar jeugdigen die (opnieuw) verdacht worden van het plegen van een strafbaar feit. Het belang van de jeugdige, in plaats van beperkende en controlerende regels, moet steeds voorop staan bij de afweging of een buitenstrafrechtelijke afdoening dan wel vervolging aangewezen is.

De RSJ meent dat in het Nederlandse stelsel van buitenstrafrechtelijke afdoeningen, meer dan nu het geval is, de focus moet liggen op de positieve ontwikkeling van jeugdige verdachten door middel van interventies in een buitenstrafrechtelijk kader. Dit kan binnen een stelsel waarin jeugdcriminaliteit veel meer als een maatschappelijk vraagstuk wordt gezien, in plaats van als een individueel probleem of een veiligheidsprobleem. Het uitgangspunt moet zijn: kiezen voor de minst schadelijke optie voor de jeugdige. Bekend is dat strafrechtelijke vervolging leidt tot schade voor

jeugdigen, zonder dat het leidt tot gunstige recidivecijfers. Dit pleit ervoor om, ook bij zwaardere feiten, vanuit pedagogisch perspectief steeds te onderzoeken of en hoe een buitenstrafrechtelijke afdoening tot de mogelijkheden behoort. Hiervoor is een meer gevarieerd en flexibeler aanbod van buitenstrafrechtelijke afdoeningen nodig, waarbij ook buiten de gebaande paden gekeken moet worden. Voorbeelden uit het buitenland bieden hier aanknopingspunten.

Alles overwegende, komt de RSJ tot de volgende aanbevelingen:

Het stelsel van buitenstrafrechtelijke afdoeningen

Doelgroep

- Zorg voor een breder en gevarieerder aanbod aan buitenstrafrechtelijke afdoeningen, waarbinnen maatwerk mogelijk is. Beperk de uitbreiding en de uitvoering van buitenstrafrechtelijke afdoeningen niet tot bestaande interventies en uitvoerders.
- Ontwikkel een buitenstrafrechtelijk aanbod voor (bepaalde) zwaardere feiten die nu niet in aanmerking komen voor een buitenstrafrechtelijke afdoening, zodat ook in deze zaken stigmatisering kan worden voorkomen en begeleiding, resocialisatie en opvoeding van de betrokken jeugdigen centraal komen te staan. Leg – met het oog op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid – de betreffende delicten vast in regelgeving.
- Wijzig de wet (art. 77c lid 2 Sr) zodat - in aansluiting op de wetssystematiek van het adolescentenstrafrecht - ook de doelgroep jongvolwassenen in aanmerking komt voor buitenstrafrechtelijke afdoeningen. Ontwikkel een passend aanbod voor deze doelgroep.
- Beperk de regeling voor buitenstrafrechtelijke afdoeningen niet tot *first* (of *second*) *offenders*. De RSJ vindt dit vanuit het oogpunt van het voorkomen van stigmatisering en het bevorderen van resocialisatie onwenselijk. Schaf de recidiveregeling af en zorg voor maatwerk.

Mogelijkheden binnen de strafrechtelijke procedure

- Richt het systeem zo in dat gedurende de gehele strafrechtelijke procedure steeds wordt getoetst of een jeugdstrafzaak alsnog buitenstrafrechtelijk kan worden afgedaan.
- Regel dat een OM-afdoening bij jeugdigen (in beginsel) niet tot justitiële documentatie leidt of regel dat een aantekening voor bepaalde (lichtere) feiten niet meeweegt bij de aanvraag voor een VOG.
- Zorg ervoor dat meer jeugdigen worden verwezen naar Mediation in Strafzaken en zet in op het wegnemen van bestaande belemmeringen.
- Leg de mogelijkheid wettelijk vast dat de kinderrechter na een geslaagde mediation een eindezaaksverklaring uitspreekt. Regel ook dat een eindezaaksverklaring (in beginsel) niet leidt tot justitiële documentatie of niet meeweegt bij de aanvraag voor een VOG.

- Creëer daarnaast (dus los van mediation) een mogelijkheid voor de kinderrechter om zaken alsnog terug te verwijzen naar een buitenstrafrechtelijke afdoening.

Overig

- Garandeer expertise met betrekking tot jeugd bij het OM aan de ZSM-tafel.
- Laat rechtsvergelijkend onderzoek uitvoeren om te bekijken of en hoe aanpassingen geïnspireerd op buitenlandse praktijken in het Nederlandse systeem zouden kunnen worden ingepast.

Rechten en belangen van de jeugdige verdachte

Rechtsbijstand

- Maak– voor jeugdige verdachten en/of ouders die daar om vragen – kosteloze rechtsbijstand tijdig en laagdrempelig beschikbaar bij beslissingen over buitenstrafrechtelijke afdoeningen, dus ook bij de politiereprimande, bijvoorbeeld door een in jeugd gespecialiseerde piketadvocaat aan ZSM te verbinden.
- Zorg vanuit ZSM voor goede informatievoorziening richting jeugdstrafrechtadvocaten.

Overige rechten en belangen

- Zorg dat jeugdigen (en hun ouders) adequaat worden geïnformeerd over de inhoud en de gevolgen van het accepteren van een buitenstrafrechtelijke afdoening. Kosteloze rechtsbijstand op verzoek is hierbij van belang (zie hiervoor).
- Zorg dat alle jeugdigen in gelijke mate toegang hebben tot buitenstrafrechtelijke afdoeningen en onderzoek hoe ongelijkheid kan worden voorkomen.

Slachtofferrechten

- Voorzie in tijdige en adequate informatievoorziening (onder andere over de motivatie van de afdoeningsbeslissing en hoe daarin rekening is gehouden met slachtofferrechten en de situatie van de jeugdige verdachte voor zover privacywetgeving dit toelaat) naar slachtoffers, zowel bij buitenstrafrechtelijke als buitengerechtelijke afdoeningen.

Geraadpleegde stukken

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer 2025
Algemene Rekenkamer, *Uitvoering slachtofferrechten door het Openbaar Ministerie. Deelonderzoek behorend bij het verantwoordingsonderzoek ministerie Justitie en Veiligheid,* Den Haag: Algemene Rekenkamer 2025.

Beerthuizen e.a. 2023
M.G.C.J. Beerthuizen e.a., *Meisjescriminaliteit. Een onderzoek naar de kenmerken en risicofactoren van delinquente meisjes en jongvolwassenen vrouwen in algemene, politie- en justitiële populaties*, Den Haag: WODC 2023.

Bestuurlijk Ketenberaad 2020
Bestuurlijk Ketenberaad, *Actieplan Strafrechtketen*, 6 november 2020.

Blaak, Kaandorp & Meuwese 2012
M. Blaak, M. Kaandorp & S. Meuwese, *Handboek Internationaal Jeugdrecht. Een toelichting voor rechtspraktijk en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen,* Leiden: Ars Aequi 2012.

Buysse, Meijer & Szytniewski 2018
W. Buysse, S. Meijer & B. Szythniewski, *Pre-employment screening in de grensregio's van de Benelux en Duitsland,* Den Haag: WODC 2018.

De Jong, Leerkes & Shchetinin 2025
P.W. De Jong, A. Leerkes & D. Shchetinin, *Van verdenking tot vrijheidsstraf. Een statistisch onderzoek naar de invloed van migratieachtergrond op uitkomsten in de Nederlandse strafrechtketen,* Den Haag: WODC 2025.

Directie Strafrechtketen 2024
Directie Strafrechtketen, *Herijkte streefnormen doorlooptijden Jeugdstrafzaken*, Den Haag: Directie Strafrechtketen 2024.

Ferwerda e.a. 2006
H. Ferwerda e.a., *Halt: Het alternatief? De effecten van Halt beschreven*, Den Haag: WODC 2006.

Hoekstra, van Riezen & Teeuwen 2024
M.S. Hoekstra, R.R. van Riezen-den Bak & G. Teeuwen, *Plan- en procesevaluatie Mediation in Strafzaken,* Den Haag: WODC 2024.

Hofkens, Put & Rap 2024
L. Hofkens, J. Put & S.E. Rap, 'Herstelrechtelijke afhandeling in het jeugddelinquentierecht: een vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland', *Ars Aequi* 2024/7, p. 692.

Huls e.a. 2022
E. Huls e.a., *Strafmaat en strafdoelen in ernstige jeugd- en adolescentenstrafzaken. Opvattingen van magistraten over de sanctionering van 16- tot 23-jarige daders van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven,* Den Haag: WODC 2022.

IJenV 2024
Inspectie Justitie en Veiligheid, *Pedagogisch uitgangspunt onder druk. Een onderzoek naar wachtlijsten in de jeugdstrafrechtketen,* Den Haag: IJenV 2024.

Jennissen 2009
R.P.W. Jennissen, *Criminaliteit, leeftijd en etniciteit. Over de afwijkende leeftijdsspecifieke criminaliteitscijfers van in Nederland verblijvende Antillianen en Marokkanen,* Den Haag: WODC 2009.

JenV 2022a
Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Kosteloze rechtsbijstand voor ontboden minderjarige verdachten*, Den Haag: JenV 2022.

Kristen e.a. 2024
F.G.H. Kristen e.a., *Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering. Prejudiciële vragen en Mediation in Strafzaken,* Den Haag: WODC 2024.

Kuppens, De Boer & Ferwerda 2021
J. Kuppens, H. de Boer & H. Ferwerda, *Misdrijven in de kinderschoenen. Een onderzoek naar de aanpak van 12- en 13-jarige misdrijfverdachten binnen en buiten het strafrecht,* Den Haag: WODC 2021.

Lünnemann e.a. 2021
K. Lünnemann e.a., *Halt voor volwassenen. Evaluatie pilot Halt 18+,* Utrecht: Verwey Jonker Instituut 2021.

Moolenaar, Choenni & Van den Braak 2023
D.E.G. Moolenaar, R. Choenni & S.W. van den Braak, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2022. Ontwikkelingen en samenhangen,* Den Haag: WODC 2023.

Pivaty 2021
A. Pivaty, 'Kinderen en buitengerechtelijke afdoeningen in het strafrecht*',*
FJR 2021/52.

Raad van State 2025
Raad van State, *Advies Wet versterking rechtsbijstand in het strafproces,* Den Haag: Raad van State 2025.

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

RSJ 2021
Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Advies adolescentenstrafrecht,* Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2021.

RSJ 2024
Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Advies conceptbesluit aanwijzing Halt-feiten,* Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2024.

Stichting Halt 2024
Stichting Halt, *Jaarverslag 2023 Halt*, Utrecht: Stichting Halt 2024.

Stichting Halt 2025
Stichting Halt, *Buiten het strafrecht, binnen de gemeenschap. Jaarverslag 2024*, Utrecht: Stichting Halt 2025.

Tierolf e.a. 2025
B. Tierolf e.a., *Werken aan kansengelijkheid door de Raad voor de Kinderbescherming. Een onderzoek naar mogelijke discriminatie, vooroordelen, ongewenst gedrag en kansenongelijkheid,* Utrecht: Movisie 2025.

Tollenaar & Van der Laan 2023
N. Tollenaar & A.M. van der Laan, *Monitor jeugdcriminaliteit. Ontwikkelingen in jeugdige strafrechtelijke daders en de afdoeningen tot 2022*, Den Haag: WODC 2023.

Uit Beijerse e.a. 2022
J. Uit Beijerse e.a., *De politiereprimande voor minderjarige first offenders van lichte feiten. Evaluatie van de landelijke Pilot Reprimande*, Den Haag: WODC 2022.

Uit Beijerse 2025
J. Uit Beijerse, *Jeugdstrafrecht in theorie en praktijk,* Den Haag: Boom Juridisch 2025.

Van den Brink & Lanskey 2024
Y.N. van den Brink & C.M. Lanskey, 'Waar komen ongelijkheden in het jeugdstrafrecht vandaan?', *Boom Strafblad* 2024/3.

Van den Brink & Mijnarends 2020
Y.N. van den Brink & E.M. Mijnarends, 'General Comment 24: nieuw elan voor het jeugdstrafrecht', *Boom Strafblad* 2020/1.

Van der Laan 2024
A.M. van der Laan, *Over jeugdcriminaliteit en reacties daarop (oratie Leiden),* Leiden: Universiteit Leiden 2024.

Van der Linden & Jeltes 2023
M. van der Linden & M. Jeltes, 'De Halt-interventie in het licht van het recht op participatie: theorie, werkwijze en de ervaringen van jeugdigen'*, Tijdschrift voor Criminologie 2023/1-2.*

Van der Spek e.a. 2023
J.H. van der Spek e.a., 'De jongerenrechtbanken als herstelrechtelijk initiatief', *PROCES* 2023/1.

Van der Spek 2025
J.H. van der Spek, 'Hoe de liefde voor het delinquente kind verdween. Een schets van de veranderde politieke affectie voor minderjarigen in het jeugdstrafrecht'*, PROCES* 2025/1.

VN-Kinderrechtencomité 2013
VN-Kinderrechtencomité, *General comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, 29 mei 2013.

VN-Kinderrechtencomité 2019
VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No.24 on children's rights in the child justice system,* 18 september 2019.

VN-Kinderrechtencomité 2022
VN-Kinderrechtencomité, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Netherlands, CRC/C/NLD/CO/5-6 2022.

Weijers 2024
I. Weijers, 'Een halve eeuw jeugdcriminaliteit'*, Justitiële Verkenningen* 2024/4.

Wolthuis & van Genabeek 2023
A. Wolthuis & M. van Genabeek, 'Herstellen als je vastzit'*, FJR* 2023/19.

Overige bronnen

Wet- en regelgeving

Besluit aanwijzing Halt-feiten 2024.
Besluit beleidsregels VOG 2025.
Landelijk strafprocesreglement rechtspraak 2019.
OM Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt 2021.
OM Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden 2022.
Richtlijn (EU) 2012/29 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit (2001/220/JBZ).
Richtlijn (EU) 2016/800 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (2013/0408/COD).
United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines) 1990.

Beleid

JenV 2020
Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces*, Den Haag: JenV 2020 (bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 29279, nr. 560).

JenV 2022b
Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Kader Halt-feiten*, Den Haag: JenV 2022 (bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 28741, nr. 87).

Kamerstukken

Kamerstukken II 2018/19, 43775 VI, nr. 115.
Kamerstukken II 2019/20, 29279, nr. 560.
Kamerstukken II 2021/22, 33826, nr. 46.
Kamerstukken II 2021/22, 28741, nr. 82.
Kamerstukken II 2021/22, 28741, nr. 87.
Kamerstukken II 2022/23, 28741, nr. 85.
Kamerstukken II 2024/25, 28741, nr. 12.
Kamerstukken II 2024/25, 29528, nr. 18.
Kamerstukken II 2024/25, 35869, nr. 32.
Kamerstukken II 2024/25, 28741, nr. 119.
Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 1003.

Kamerstukken II 2025/26, 36784, nr. 2.
Kamerstukken II 2025/26, 28741, nr. 126.

Jurisprudentie

EHRM 11 maart 2009, ECLI:NL:XX:2008:BH040, *NJ* 2009/215 m.nt. J.M. Reijntjes (*Panovits v. Cyprus*).
EHRM 27 november 2008, ECLI:NL:PHR:2009:BH3079 (*Salduz/Turkije*).
HR 15 oktober 2024, ECLI:NL:HR:2024:1457.
Hof Amsterdam 20 maart 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:792.
Rb. Amsterdam 9 november 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6411.
Rb. Noord-Holland 20 juli 2023, ECLI:NL:RBNH:2023:8332.
RvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3083.
RvS 11 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3770.

Bijlage 1 Lijst van geraadpleegde deskundigen

De hieronder vermelde deskundigen hebben meegewerkt aan een interview of groepsgesprek in het kader van dit advies. Zij zijn verder niet betrokken geweest bij de totstandkoming van dit advies. De medewerking van deze deskundigen aan een interview betekent uitdrukkelijk niet dat zij de inhoud en/of strekking van het in dit advies gestelde onderschrijven. Hetzelfde geldt voor de ervaringsdeskundige jongeren die de RSJ heeft gesproken. De RSJ heeft in het kader van dit advies gesproken met 11 (ervarings)deskundige jongeren van het Halt-jongerenpanel. Ook sprak de RSJ met twee juridisch adviseurs van de Staf korpsleiding van de Politie die op hun verzoek niet vermeld staan in onderstaande lijst.

Mr. A.A. (Rianne) de Back	Landelijk jeugdofficier van Justitie, Arrondissementsparket Amsterdam
Mr. C.M. (Charlotte) Bijl	Senior juridisch beleidsadviseur, Slachtofferhulp Nederland
J.C.M. (Jolanda) Boere	Adviseur thema Jeugd, portefeuille Zorg & Veiligheid, Nationale Politie
Mr. E.K.L. (Esther) van den Bosch	Beleidsadviseur, Nederlandse orde van advocaten
Prof. mr. Y.N. (Yannick) van den Brink	Hoogleraar Straf- en strafprocesrecht, VU Amsterdam
Drs. A.P.M. (Anja) Frowijn	Senior beleidsadviseur, Raad voor de Kinderbescherming
D.M.L.E. (Dion) Hendriks-Mannens	Juridisch medewerker, Slachtofferhulp Nederland
Mr. J. (Janet) ten Hoope	Directeur-bestuurder, Stichting Halt
Mr. E.A.A. (Ellen) van Kalveen	Kinderrechter, Rechtbank Midden Nederland
Mr. L.M.E. (Lotna) Kleczewski	Advocaat, Adviescommissie Strafrecht Nederlandse Orde van Advocaten

Mr. M.P. (Maarten) de Klerk	Slachtofferadvocaat, Haagrecht Advocaten
Prof. dr. A.M. (André) van der Laan	Bijzonder hoogleraar Jeugd- en adolescentencriminaliteit, Universiteit Leiden/senior onderzoeker en kennislijncoördinator jeugdcriminaliteit, WODC
Mr. O.E.M. (Odile) Leinarts	Raadsheer, Gerechtshof Den Haag/Landelijk Coördinator Mediation in Strafzaken
Mr. C. (Coosje) Peterse	Strategisch juridisch adviseur, Stichting Halt
L.J.C. (Lise) Prop MSc	Onderzoeker, WODC
Prof. dr. J. (Johan) Put	Gewoon hoogleraar, KU Leuven Faculteit Rechtsgeleerdheid en Criminologische Wetenschappen, Instituut voor Sociaal Recht en Leuvens Instituut voor Criminologie
S. (Silvia) Randazzo	International Consultant on Child Justice/PhD researcher in Youth Criminology, KU Leuven
Mr. G.J.A.M. (George) Rasker MPA	Plaatsvervangend hoofdofficier van Justitie, Parket-Generaal openbaar Ministerie/Landelijk VRIS-OvJ/Lid Stuurgroep Innovatie SRK
S. (Serena) van der Rijk	Beleidsadviseur, Slachtofferhulp Nederland
Mr. E.J. (Ellen) Schermer Voest	Senior Beleidsmedewerker Jeugdcriminaliteit, Ministerie JenV
Mr. J.M. (Angelique) Scheurwater	Juridisch medewerker, Slachtofferhulp Nederland

Mr. C.C. (Claudine) Silanoe-Lemmers	Juridisch adviseur mediation in strafzaken, Landelijk Bureau Vakinhoud rechtspraak, team Maatwerk en Mediation
Drs. J. (Jaap) van der Spek	Strategisch adviseur, Stichting Halt
Mr. N. (Nicola) van Vliet	Advocaat, Nicola van Vliet Advocatuur
Mr. K. (Koen) van der Voort	Juridisch medewerker, Slachtofferhulp Nederland
Drs. M.J. (Mirjam) Zeevaart	Directeur, Raad voor de Kinderbescherming