



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Jeugd, criminaliteit, politie en justitie

van der Laan, P.H.

Publication date

2008

Document Version

Final published version

Published in

Jeugdcriminologie: Achtergronden van jeugdcriminaliteit

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van der Laan, P. H. (2008). Jeugd, criminaliteit, politie en justitie. In I. Weijers, & C. Eliaerts (Eds.), *Jeugdcriminologie: Achtergronden van jeugdcriminaliteit* (pp. 37-49). Boom Juridische uitgevers.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

3 Jeugd, criminaliteit, politie en justitie¹

Peter van der Laan

3.1 Inleiding

Over de jeugdcriminaliteit in ons land is veel bekend dankzij gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over door de politie gehoorde minderjarige verdachten en zogenoemde zelfrapportageonderzoeken. Aanvullende informatie over leeftijd, geslacht, etnische achtergrond, samenplegen en recidive is te vinden in de continue stroom van onderzoeken naar specifieke aspecten van jeugdcriminaliteit. Anders ligt dat bij de maatschappelijke reacties op jeugdcriminaliteit. Weliswaar zijn in de loop der jaren veel justitiële interventies geëvalueerd, maar een overzicht over langere tijd van afdoeningen van strafzaken van jeugdigen was tot voor kort niet beschikbaar. Pas sinds enkele jaren publiceren het CBS en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) weer statistieken over justitiële afdoeningen. Niettemin zijn er nog tal van lacunes, waardoor het niet eenvoudig is om vast te stellen wat er gebeurt, laat staan dat beoordeeld kan worden of de aanpak van jeugdcriminaliteit adequaat is en beantwoordt aan de doelen die ermee worden beoogd. Dit alles weerhoudt betrokkenen in praktijk, beleid en politiek er niet van om voortdurend nieuwe initiatieven en beleidsintensiveringen te lanceren. Tegelijkertijd blijft een fundamentele beschouwing over aard, functie en positie van de nieuwe aanpak in het stelsel van afdoeningen uit.

In deze bijdrage wordt de ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit in de afgelopen jaren beschreven en een beeld geschetst van de wijze waarop jeugdcriminaliteit wordt afgehandeld. Vervolgens worden enkele recente initiatieven beschreven en wordt nagegaan wat er bekend is over de resultaten van deze aanpak. Na een intermezzo waarin we de Nederlandse situatie in internationaal perspectief plaatsen, wordt afgesloten met een aantal suggesties en aandachtspunten.

3.2 Ontwikkeling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Tussen 1960 en 2003 is het aantal jongeren in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar dat door de politie is aangehouden, meer dan verdubbeld: van 23.000 tot 59.000 (de cijfers zijn ontleend aan Van der Heide & Eggen, 2004). Op een periode van stijging in de jaren zestig en zeventig en soms hevige schommelingen gedurende de jaren tachtig en negentig volgde een relatief stabiele periode in de tweede helft van de jaren negentig. De afgelopen

1. Dit is een iets ingekorte versie van een artikel dat eerder verscheen in *Delikt en Delinkwent* 2005, p. 986-1013.

jaren is sprake van een opmerkelijke stijging. In 2002 steeg het aantal gehoorde minderjarigen ten opzichte van 2001 met maar liefst 17% en in 2003 nog eens met bijna 7%.

De recente toename van het aantal door de politie gehoorde verdachten staat niet op zichzelf. Ook bij de volwassenen is sprake van een forse toename. Hierdoor is het aandeel minderjarigen in het totaal aantal gehoorde verdachten niet veranderd; net als in voorgaande jaren is het 17%.

Afgezet tegen de omvang van de jeugdbevolking in ons land ziet de ontwikkeling er anders uit. Tussen 1960 en eind jaren negentig is het percentage van de jeugdbevolking dat in aanraking komt met de politie, meer dan verdubbeld: van 1,8 tot 4,2%. De recente toename van het aantal gehoorde minderjarigen zien we terug in opnieuw een hoger percentage: 5% in 2003.

Over de werkelijke omvang van de jeugdcriminaliteit in ons land zeggen deze politiekegevens weinig. De geregistreerde jeugdcriminaliteit betreft slechts een deel van de daadwerkelijke jeugdcriminaliteit. Welk deel dat is, weten we niet, en het is afhankelijk van onder meer aangiftegedrag van burgers en opsporingsinspanningen van de politie. Uiteenlopende zaken als aangescherpte polisvoorwaarden van verzekeraars, aangifte via internet, cameratoezicht, automatisering en andere technologische ontwikkelingen, politieke profilering, landelijke en lokale beleidsprioriteiten, politieke en justitiële capaciteitsproblematiek, ernstige delicten en andere ingrijpende maatschappelijke gebeurtenissen, kunnen allemaal leiden tot meer of minder aangiften, een hoger of lager ophelderingspercentage, en daarmee tot meer of minder geregistreerde (jeugd)criminaliteit. Dit betekent niet alleen dat politiecijfers weinig zeggen over de absolute omvang van jeugdcriminaliteit, maar ook dat trends met voorzichtigheid moeten worden beschouwd. Stabiliteit gedurende een bepaalde periode zou wel eens sterk kunnen samenhangen met politiecapaciteit. Als die toe- of afneemt, of als er bijvoorbeeld meer meetbare prestaties van de politie worden verlangd – zoals momenteel het geval is – dan kan de geregistreerde jeugdcriminaliteit navenant stijgen of dalen.

Geregistreerde geweldscriminaliteit

Het voorgaande betekent niet dat gegevens over geregistreerde (jeugd)criminaliteit als nietszeggend terzijde moeten worden geschoven. Over langere tijd bekeken worden bepaalde trends zichtbaar. De belangrijkste heeft betrekking op de aard van de jeugdcriminaliteit.

Het aandeel van geweldsdelicten is in de afgelopen twee decennia gestaag gegroeid, dat van de vermogensdelicten in dezelfde orde van grootte gedaald. Het aandeel vermogenscriminaliteit nam af van 68 tot 44% in 2003. In dezelfde periode steeg het aandeel geweldsdelicten tegen personen van 5 naar 20% (inclusief vermogensdelicten waarbij geweld is gebruikt of is bedreigd met geweld). De categorie vernieling en openbare orde en gezag lag met 23% jarenlang op hetzelfde niveau, maar was in 2003 toegenomen tot 29%. Eerdergenoemde stijging van het aantal gehoorde minderjarigen in 2002 en 2003 is vrijwel geheel toe te schrijven aan de toename in deze categorie.

De toename van geregistreerde geweldsdelicten wordt wel toegeschreven aan grotere maatschappelijke gevoeligheid voor geweld. Hierdoor zou bepaald gedrag sneller bedreigend worden gevonden en wordt sneller aangifte gedaan. Ook worden sommige feiten als

gewelddelict aangemerkt die in het verleden deels nog als 'eenvoudig' vermogensdelict of feit tegen openbare orde en gezag werden gezien (vergelijk Freeling, 1993; Egelkamp, 2002). Hiermee kan echter niet de toename van geregistreerde gewelddriminaliteit worden 'wegverklaard'. De toename is voor een deel reëel (Bol e.a., 1998; De Haan e.a., 1999; Meeus e.a., 2001).

Bij gewelddriminaliteit gaat het in 2003 in de helft van de gevallen om mishandeling en in een kwart om diefstal met geweld en afpersing. Misdrijven tegen leven en persoon – voornamelijk bedreiging – maken 17% van alle gewelddelicten uit, zedendelicten 8%. Sinds 1995 is het aandeel van mishandeling toegenomen. Dat van diefstal met geweld is afgenomen.

3.3 Ontwikkeling van jeugddriminaliteit op grond van zelfrapportage

Zelfrapportage kan voor een deel voorzien in de leemten van politiestatistieken. Door jongeren te vragen of zij zich schuldig hebben gemaakt aan strafbare feiten, kan inzicht worden verkregen in onder meer delinquent gedrag dat niet ter kennis van de politie is gekomen. Met name als het gaat om minder ernstige, weinig controversiële criminele gedragingen, is deze methode redelijk betrouwbaar en vormt een belangrijke aanvulling op politiegegevens (Junger-Tas & Haen-Marshall, 1999). Omdat doorgaans een limitatieve reeks strafbare feiten wordt voorgelegd, biedt zelfrapportageonderzoek net als de politiecijfers geen inzicht in de omvang van jeugddriminaliteit. Door het onderzoek periodiek te herhalen worden wel trends zichtbaar.

In ons land is de methode van zelfrapportage al jaren ingeburgerd. Veel instellingen doen dit onderzoek over allerlei onderwerpen. Het meest specifieke en uitvoerige onderzoek op het gebied van delinquent gedrag is dat van het WODC. Dit wordt sinds het midden van de jaren tachtig vrijwel steeds om de twee jaar gehouden, de laatste keer in 2001. In tabel 3.1 zijn de uitkomsten op een rij gezet.

Opeenvolgende metingen laten geringe fluctuaties zien, maar het overall beeld is er een van betrekkelijke stabiliteit. Dat geldt ook voor een samengestelde score op basis van tien feiten, waarnaar behalve in 2001 op identieke wijze is gevraagd ('oorspronkelijke' delicten) – zwartrijden, graffiti, iemand lastigvallen, vernieling, winkeldiefstal, brandstichting, heling, fietsdiefstal, iemand in elkaar slaan en inbraak/insluiping.

Steeds geeft rond de 38% van de jongeren aan dat zij zich in het voorafgaande jaar schuldig hebben gemaakt aan één of meer van deze feiten. Begrijpelijkerwijs is dit aanzienlijk meer dan de 4 à 5% die jaarlijks in aanraking komt met de politie; er worden immers ook gedragingen gerapporteerd die niet ter kennis van de politie zijn gekomen. Ook gaat het om gedragingen waarmee de politie zich zelden bemoeit. Zo is zwartrijden sinds jaar en dag het meest genoemde feit, maar volgens de jongeren kwam in 2001 slechts 1% hiervan ter kennis van de politie.

Na de meting van 1996 werd geconstateerd dat een aantal strafbare feiten – waaronder enkele gewelddadige of aan geweld gerelateerde feiten, zoals iemand lastigvallen, iemand in elkaar slaan, betrokkenheid bij vechtpartijen of rellen, iemand met een wapen verwonden, een wapen dragen en iemand bedreigen om aan geld te komen – meer werd gerapporteerd, maar die opgaande trend heeft zich nadien niet doorgezet.

Tabel 3.1 Door jongeren gerapporteerde delicten in 'het afgelopen jaar' in %; periode 1988-2001*

Delict	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2001
Zwartrijden	14,5	17,0	19,0	15,7	16,7	16,2	21,3
Graffiti	10,3	8,8	8,6	10,1	11,1	11,1	9,6
Iemand lastigvallen	9,9	12,0	11,8	14,1	14,6	9,9	-
Vernieling	8,9	9,9	10,5	9,1	14,6	10,6	11,0
Winkeldiefstal**	5,4	7,4	6,6	7,0	10,0	7,4	8,1
Brandstichting	3,8	5,0	3,8	4,3	5,3	5,1	-
Heling	3,5	4,1	4,0	4,2	8,6	6,1	6,6
Fietsendiefstal	2,1	3,0	2,7	1,3	3,1	3,5	3,0
Iemand in elkaar slaan	1,9	2,7	2,7	2,7	3,3	2,6	-
Inbraak/insluiping	1,5	1,6	1,3	1,3	1,2	1,4	2,9
Diefstal uit telefooncel/automaat***	-	1,2	1,0	1,0	2,3	2,3	-
Diefstal op school***	-	6,5	8,4	8,4	10,1	7,2	12,6
Betrokken bij vechtpartijen/rellen	-	6,7	8,8	8,8	14,7	12,4	11,1
Iemand met een wapen verwonden	-	0,6	0,4	0,4	1,1	1,4	0,3
Dragen van een wapen****	-	-	12,8	20,5	21,5	-	-
Bedreiging om geld te krijgen****	-	-	0,4	0,3	0,5	0,3	-
Eén of meer 'oorspronkelijke' delicten	34,5	38,2	38,2	37,8	40,2	37,3	-

* n = in 1988: 994; in 1990: 1.006; in 1992: 1.038; in 1994: 1.085; in 1996: 1.083; in 1998: 1.099; in 2001: 1.056.

** Teneinde vergelijking mogelijk te maken zijn winkeldiefstallen met een waarde van minder dan f 10 en meer dan f 10 samengevoegd.

*** Dit delict ontbrak in de enquête van 1988 en is niet meer meegenomen in 1998.

**** Dit delict ontbrak in de enquêtes van 1988, 1990 en 2001.

Bron: Krussink & Essers, 2004.

De uit de politiecijfers te destilleren trend wordt door zelfrapportage gedeeltelijk ondersteund. Er lijkt geen sprake te zijn van een sterke toe- of afname van jeugdcriminaliteit. (Omdat er in 2002 en 2003 geen zelfrapportageonderzoek is gedaan, kan de sterke stijging in de politiecijfers in die jaren niet worden geverifieerd.) De door de politie geregistreerde afname van vermogensdelicten en toename van geweldsdelicten wordt evenwel niet bevestigd.

3.4 Jeugdige delinquenten: enkele kenmerken

Vier kenmerken van jeugdige delinquenten worden vaak belicht: geslacht, leeftijd, etnische achtergrond en, de laatste tijd, samenplegen.

Geslacht

De meeste door de politie gehoorde minderjarige verdachten zijn jongens (84%), maar het aandeel van meisjes is sinds het begin van de jaren tachtig gegroeid van 10 naar 16% in

de eerste jaren van deze eeuw. In dezelfde periode groeide het aandeel van meisjes in de geweldscriminaliteit van 7 naar 15%. De absolute aantallen laten zien hoe fors de stijging is: in 1980 werden 140 meisjes gehoord wegens een geweldsdelict, in 2003 waren het er 1700. In vergelijking met jongens gaat het bij meisjes vaker om mishandeling (80%) en minder vaak om diefstal met geweld en afpersing (10%).

Zelfrapportageonderzoek laat een ander beeld zien. Bij zwartrijden, winkeldiefstal en graffiti is er weinig verschil tussen jongens en meisjes, bij ernstiger delicten als inbraak en geweldsdelicten is het verschil daarentegen groot. In die zin is jeugdcriminaliteit vooral een jongensaangelegenheid. Ondanks de toename van het aantal geregistreerde geweldsdelicten dat door meisjes is gepleegd, is het niet zo dat meisjes bezig zijn met een 'spectaculaire inhaalslag' (vergelijk hoofdstuk 8; zie Mertens e.a., 1998).

Leeftijd

CBS-statistieken maken wel onderscheid naar strafrechtelijk minderjarigen en meerderjarigen, maar differentiëren niet verder naar leeftijd. We weten derhalve niet hoeveel 12- of 13-jarigen zijn gehoord, maar ook niet hoeveel 22- of 55-jarigen. Hierdoor is het niet mogelijk na te gaan in hoeverre de politie steeds jongere kinderen aanhoudt.

Zelfrapportageonderzoek geeft wel enig inzicht. Steeds opnieuw komt daaruit naar voren dat het percentage jongeren dat zegt zich aan één of meer strafbare feiten schuldig te hebben gemaakt, onder 15-, 16- en 17-jarigen beduidend hoger ligt (rond de 46%) dan onder 12- of 13-jarigen (20 tot 23%). Deze percentages fluctueren van jaar tot jaar zonder dat een duidelijke trend aanwijsbaar is. Respondenten wordt ook altijd gevraagd op welke leeftijd zij een bepaald feit voor het eerst begingen; daarin tekent zich geen verjonging af (Kruissink & Essers, 2004).

De laatste jaren is er veel aandacht voor de zogenoemde twaalfminners; deze kinderen zouden steeds meer strafbare feiten plegen. Vanwege hun leeftijd kunnen zij niet strafrechtelijk worden vervolgd en om die reden worden eventuele strafbare feiten niet of onvolledig geregistreerd. In 1994 is eenmalig zelfrapportageonderzoek uitgevoerd onder 8- tot en met 11-jarigen. Weinig verrassend kwam daaruit naar voren dat deze jonge kinderen veel minder delinquent gedrag rapporteren dan 12- tot en met 17-jarigen (Van der Laan e.a., 1997). Omdat dit onderzoek niet is herhaald, blijft het gissen naar trendmatige ontwikkelingen.

Allochtone jongeren

CBS-statistieken geven evenmin inzicht in aantallen allochtone jongeren die met de politie in aanraking komen. In april 1997 hebben de toenmalige ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken in een brief aan de Tweede Kamer voorgesteld om naast de politieregistratie een afzonderlijke, geanonimiseerde registratie van etnische achtergrond te organiseren (*Kamerstukken II 1996/97*, 25 001, nr. 24). Voor zover bekend is dit voorstel niet uitgevoerd. Op grond van analyses van gegevens uit het Herkenningsdienstsysteem (HKS) van de politie is gerapporteerd dat sommige groepen allochtone jongeren onevenredig sterk betrokken zijn bij criminaliteit (Lew, 1997; Junger e.a., 2001; Blom e.a., 2005b). In sommige rapporten worden Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in verband gebracht met geweldsdelicten, in andere vooral met vermogensdelicten en/of drugs-

delicten. Eenduidig is het beeld niet, onder andere omdat geen uniforme leeftijdsgrenzen en indelingen naar delict en etnische achtergrond worden gehanteerd. Bovendien gaat het om eenmalige onderzoeken, waardoor ontwikkelingen buiten beeld blijven. Jonge asielzoekers en vluchtelingen blijven doorgaans buiten beeld, ook al zijn politie en justitie bezorgd over mogelijke betrokkenheid van deze jongeren bij ernstige en georganiseerde criminaliteit (Kromhout & Van San, 2003).

In het laatste zelfrapportageonderzoek heeft het WODC een groter aantal allochtone jongeren benaderd, waardoor een vergelijking tussen allochtone en autochtone jongeren mogelijk werd. Allochtone jongeren rapporteerden naar verhouding vaker zwartrijden en betrokkenheid bij vechtpartijen, en in dezelfde mate winkeldiefstal, diefstal op school, vernieling en graffiti (Kruissink & Essers, 2004).

De oververtegenwoordiging van allochtone jongeren in zowel politiecijfers als zelfrapportage kan deels worden verklaard door andere leeftijdopbouw en achterstandssituatie op gebieden als wonen, opleiding en werk. Als daarvoor is gecontroleerd, blijft niettemin sprake van enige oververtegenwoordiging van bepaalde etnische groepen (Leuw, 1997).

Samenplegen

Jongeren plegen delicten zelden alleen. Dit blijkt uit zelfrapportageonderzoek en analyse van strafdossiers (Essers & Van der Laan, 1988; Hakkert e.a., 1998; Meeus e.a., 2001; Weerman, 2001b). Geschat wordt dat bij 90% van alle jeugdcriminaliteit twee of meer daders betrokken zijn. Het fenomeen samenplegen is evenwel lang buiten beeld gebleven, vooral vanwege het feit dat het justitieel systeem individugeoriënteerd is (Schuyt, 1993). Dat is inmiddels anders, onder andere door onderzoek naar 'harde kernjongeren' en 'meelopers' (Beke & Kleiman, 1993; Beke e.a., 2000) en door studies die zich bezighouden met de vraag of jeugdgroepen wel of niet gericht zijn op het plegen van delicten (Gruter e.a., 1996). De groepen zijn meestal betrekkelijk klein en wisselen vaak van samenstelling (Weerman, 2001b).

3.5 Justitiële reacties

De aanpak van jeugdcriminaliteit in ons land staat van oudsher in het teken van de persoon en de belangen van de jeugdige dader. Niet zozeer het gepleegde feit is richtinggevend voor de afhandeling, maar de persoon van de dader en de mate waarin de jeugdige op grond van lichamelijke en morele ontwikkeling en leeftijd geheel of gedeeltelijk schuld kan worden verweten. Achterliggende psychosociale problematiek waarvoor het gepleegde delict als signaal kan worden beschouwd, kan reden zijn om niet strafrechtelijk maar civielrechtelijk in te grijpen (kinderbeschermingsmaatregel), en zo de achterliggende problematiek aan te pakken. Wordt wel de strafrechtelijke weg gevolgd, dan is speciale preventie het leidend beginsel. In het jeugdstrafrecht staat anders dan in het commune strafrecht gedragsverandering als strafdoel voorop. Vergelding, leedtoevoeging en generale preventie spelen een minder prominente rol. Dit gaat gepaard met terughoudendheid en gematigdheid: alleen reageren en ingrijpen als dat echt nodig is, de reactie niet ingrijpender maken dan noodzakelijk is met het oog op gedragsverandering, en zeker niet straffen om het straffen. Deze aanpak kan worden aangemerkt als een beleid van minimale interventie: niet elk strafbaar feit wordt strafrechtelijk vervolgd, niet elke zaak wordt

voor de rechter gebracht, en op een schuldigverklaring volgt niet de zwaarst mogelijke sanctie (Hermanns & Van der Laan, 2002). In het navolgende wordt een beeld geschetst van de wijze waarop politie en justitie strafbare feiten van jongeren afdoen. Tabel 3.2 bevat enkele kerncijfers voor 2003.

Tabel 3.2 Kerncijfers politieke en justitiële reacties in 2003

Politieke of justitiële reactie	N
Halt-verwijzing (politie)	23.255
Proces-verbaal (politie)	31.188
Sepot (OM)	3.849
Transactie (OM)	12.698
Dagvaarding (OM)	10.805
Straffen en maatregelen (rechtbank)	15.652
Taakstraf (OM + rechtbank)	15.521

Bron: CBS/WODC (Van der Heide & Eggen, 2004).

Afdoeningen door politie

Of en hoe vaak de politie zaken doorverwijst naar hulpverleningsinstellingen of de Raad voor de Kinderbescherming en daarbij afziet van het opmaken van een proces-verbaal, is niet bekend. Ook in de administratie van de Raad voor de Kinderbescherming zijn zulke zaken niet te traceren. Hetzelfde geldt voor het geven van een waarschuwing zonder een proces-verbaal op te maken (het politiesept of het politiestandje). Dit vindt mogelijk slechts mondjesmaat plaats, omdat aanwijzingen van het College van procureurs-generaal de handelingsvrijheid van de politie op dit punt hebben ingeperkt (zie zowel de *Aanwijzing verbaliseringsbeleid en procesbeschrijving minderjarigen* als de *Aanwijzing Halt-afdoening* en de *Aanwijzing Stop-reactie*, Den Haag: College van procureurs-generaal 1999). In vrijwel alle gevallen moet worden verwezen naar Halt of een proces-verbaal worden opmaakt en ter verdere afhandeling opgestuurd naar het Openbaar Ministerie (OM). Tegenwoordig is het aantal Halt-verwijzingen en op de parketten ingeschreven processen-verbaal vrijwel gelijk aan het aantal door de politie gehoorde minderjarigen. Een informele aanpak, in lijn met het beleid van minimale interventie, vindt ongetwijfeld nog plaats in bagatelzaken, maar het politiesept, waarbij het feit wel wordt geregistreerd, maar geen proces-verbaal wordt opgemaakt, lijkt zo goed als verdwenen.

Verwijzing naar Bureau Halt heeft zich in twintig jaar ontwikkeld tot een prominente politieafdoening. Werden er in 1987 bijna 1200 jongeren naar Halt gestuurd, in 2003 waren het er 23.255. (Met ingang van 1999 inclusief de Stop-reactie, een met de Halt-afdoening vergelijkbare reactie voor kinderen jonger dan 12 jaar.) Jongeren worden voornamelijk naar Halt verwezen vanwege winkeldiefstal en andere kleine vermogensdelicten, baldadigheid, vernieling en vuurwerkdelften. Een kleine 20% van de Halt-clientèle bestaat uit meisjes. Dat is meer dan de 16% van het aantal gehoorde minderjarigen. Dit heeft vermoedelijk te maken met het feit dat naar Halt wordt verwezen in geval van winkeldiefstal – een van de weinige delicten waaraan meisjes zich in dezelfde mate schuldig

maken als jongens – en andere lichte feiten. Om dezelfde reden zien we bij Halt vooral 14- en 15-jarigen en niet 16- of 17-jarigen. Sinds jaar en dag komt 95% van de jongeren zijn Halt-verplichtingen na. Tussen de 5 en 8% van alle Halt-jongeren is al eens eerder bij Halt geweest. Dit percentage mag overigens niet als indicatie voor eventuele recidive worden aangemerkt. Jongeren mogen weliswaar maximaal twee keer naar Halt worden gestuurd, maar in welke mate dat in de praktijk gebeurt, is niet bekend.

Begin jaren tachtig stuurde de politie ruim 25.000 processen-verbaal naar het OM, maar in de jaren daarna nam dat aantal met 25% af. Sinds het midden van de jaren negentig neemt het aantal weer toe. In 2003 werden ruim 31.000 zaken ingeschreven op de parketten, 9% meer dan in 2002.

Afdoeningen door OM

Op het niveau van het OM komt het beleid van minimale interventie tot uitdrukking in de terughoudendheid om tot vervolging over te gaan. In de jaren tachtig werd ruim 70% van alle zaken niet vervolgd. Wel werden aan septs steeds vaker voorwaarden als schadevergoeding of taakstraf verbonden en namen de 'kale' septs sterk af. In de tweede helft van de jaren negentig is de transactie in opkomst. In 2003 maakten transacties 62% uit van alle OM-afdoeningen (exclusief dagvaardingen) tegen septs 19%; in 1995 was die verhouding nog omgekeerd. Taakstraffen worden veelvuldig toegepast, doorgaans in het kader van een transactie; in 2003 waren het er meer dan 8600.

Het aantal dagvaardingen was met ruim 6000 lange tijd constant, maar neemt sinds het midden van de jaren negentig toe. In 2003 werden 10.800 jongeren gedagvaard. Het aandeel dagvaardingen groeide van 30 naar 35% van alle beslissingen van de officier van justitie in 2003.

Afdoeningen door de rechtbank

In 2003 legde de rechtbank in 10.800 zaken ruim 15.650 straffen en maatregelen op (tabel 3.3).

Tabel 3.3 Opgelegde straffen en maatregelen aan minderjarigen in 1997 en 2003

Sanctie	1997		2003	
Gevangenisstraf	284	(3,0%)	217	(1,4%)
Jeugddetentie	2.988	(31,9%)	5.242	(33,5%)
Taakstraf	4.026	(43,0%)	6.880	(44,0%)
Geldboete	952	(10,2%)	651	(4,2%)
Bijkomende straf	155	(1,7%)	206	(1,3%)
PLJ	192	(2,0%)	202	(1,3%)
Overig* en onbekend	756	(8,1%)	2.254	(14,4%)
Totaal	9.353	(100%)	15.652	(100%)

* Inclusief schadevergoedingsmaatregel.

Bron: CBS/WODC (Van der Heide & Eggen, 2004).

De *taakstraf* is al jaren de meest frequent toegepaste straf bij minderjarigen. In het jaar 2003 werden ruim 15.500 taakstraffen opgelegd, waarvan 6880 door de rechtbank. Van alle door de rechtbank opgelegde sancties betreft 44% een taakstraf. Het zijn vooral werkstraffen (70%) en in mindere mate ook leerstraffen of combinaties van werk- en leerstraffen (30%). Het percentage 'mislukte' taakstraffen bedraagt 12 tot 15% en is al jaren constant. In vergelijking met de Halt-afdoening is het aandeel van meisjes met 13% kleiner en zijn de jongeren ouder (nadruk op 16- en 17-jarigen). Taakstraffen worden veelal in combinatie met een voorwaardelijke straf opgelegd.

Voor de opkomst van de taakstraf in de jaren tachtig was de geldboete de meest toegepaste jeugdstraf, maar dat is nu niet meer het geval. Nog slechts 5% van alle sancties betreft een geldboete (650 in 2003), de meeste in de orde van grootte tussen de € 45 en € 225 (exclusief politietransacties en dergelijke).

In 2003 zijn bijna 5500 voorwaardelijke en (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen opgelegd. Het gaat om 5200 jeugd detenties en, in het kader van toepassing van het volwassenenstrafrecht, 21 gevangenisstraffen. Ten opzichte van voorgaande jaren is het aantal vrijheidsstraffen met 67% sterk toegenomen. Het aandeel van vrijheidsstraffen in het totaal aantal opgelegde sancties is echter niet veranderd en is al jaren 35%.

In 2003 werden bijna 1800 (deels) onvoorwaardelijke jeugd detenties opgelegd; een fractie minder dan in 2002, maar bijna twee keer zoveel als in 1996. De gemiddelde duur van deze onvoorwaardelijke jeugd detenties lijkt korter geworden: ongeveer drie maanden in 2003, een week of vijf korter dan in 1998, toen de gemiddelde duur 4,5 maand bedroeg (inclusief de tijd die jongeren in het kader van hun voorarrest hebben vastgezet).

In 2003 is het aantal opgelegde strafrechtelijke maatregelen verder toegenomen tot bijna 2400. Het merendeel (2010) bestaat uit de schadevergoedingsmaatregel. De plaatsing in een jeugdinrichting (PIJ), vergelijkbaar met de tbs voor volwassenen, is in 2003 aan 202 jongeren opgelegd. Het aantal PIJ-maatregelen vertoont elk jaar grote schommelingen; een duidelijke op- of neerwaartse trend tekent zich niet af. Jongeren met een PIJ-maatregel verblijven gemiddeld drie jaar in een open of gesloten justitiële jeugdinrichting.

Niet alleen worden meer sancties opgelegd, ook krijgen steeds meer jongeren te maken met begeleiding door de jeugdreclassering. De reclassering ondersteunt en begeleidt hen in de fase van inverzekeringstelling tot aan de zitting, in het kader van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling, als onderdeel van begeleiding bij een taakstraf of als begeleiding tijdens en na detentie. In 2003 hadden 8700 jongeren (verplicht) contact met de jeugdreclassering, drie keer zoveel als in 1995.

Voorlopige hechtenis

De toepassing van voorlopige hechtenis verdient aparte aandacht. Op veel arrondissementen wordt schorsing van voorlopige hechtenis gehanteerd als modaliteit om relatief snel en met een stok achter de deur een alternatieve, niet-vrijheidsbenemende aanpak in gang te zetten. Daadwerkelijke vrijheidsbeneming is er in zulke gevallen niet, omdat de voorlopige hechtenis onmiddellijk wordt geschorst. In 2003 zijn 2500 jongeren in voorlopige hechtenis genomen. Of hiertoe ook die jongeren behoren bij wie de voorlopige hechtenis onmiddellijk is geschorst, is niet bekend. Wel is duidelijk dat meer jongeren daadwerkelijk vrijheidsbeneming ondergaan dan het aantal jongeren dat een (deels)

onvoorwaardelijke vrijheidsstraf krijgt opgelegd. Een betrouwbare registratie ontbreekt, maar aangenomen mag worden dat de tijd doorgebracht in voorlopige hechtenis niet altijd wordt verdisconteerd in het vonnis van de rechtbank.

In 2003 zijn geen heenzzendingen wegens plaatsgebrek gemeld; in de jaren daarvoor kwam dit slechts mondjesmaat voor.

3.6 Intermezzo: Nederland in Europees perspectief

Met de recente uitbreiding van de Europese Unie en de toenemende invloed van 'Brussel' op nationaal beleid – ook in de derde pijler – dringt de vraag zich op waar Nederland staat ten opzichte van andere landen in Europa. Het maken van internationale rechtsvergelijkingen is lastig, omdat veel landen niet beschikken over betrouwbare en/of onderling vergelijkbare registratiesystemen. Daar komt bij dat justitiële systemen gemeenschappelijke kenmerken vertonen, maar ook verschillen. In tentatieve zin kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt op basis van informatie die bijeen is gebracht door een commissie van de Raad van Europa, die in 2003 een nieuwe aanbeveling heeft opgesteld over de aanpak van jeugdcriminaliteit. Deze aanbeveling is in september 2003 door de Raad van Ministers aanvaard (Recommendation (2003) 201, *New ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice*).

Ten aanzien van de jeugdcriminaliteit kunnen twee ontwikkelingen worden onderscheiden. De grens ligt grofweg tussen West-Europa enerzijds en Centraal- en Oost-Europa anderzijds. In West-Europese landen is de jeugdcriminaliteit betrekkelijk stabiel, met misschien wél (Pfeiffer, 1998), maar misschien ook geen toename van geweldscriminaliteit (Estrada, 2001). De situatie in Centraal- en Oost-Europa is moeilijker in kaart te brengen vanwege gebrekkige registratie. De indruk bestaat dat de omvang van jeugdcriminaliteit geringer is, maar wel een duidelijk stijgende lijn vertoont, vooral waar het vermogenscriminaliteit betreft. Vrijwel alle lidstaten, in Oost- én West-Europa, maken zich zorgen om de toenemende betrokkenheid bij criminaliteit van jongeren uit minderheidsgroepen.

Nederland lijkt zich in positieve noch in negatieve zin van andere (West-)Europese landen te onderscheiden. Dat is wel het geval bij de aanpak van jeugdcriminaliteit. Er is geen land in Europa waar de toepassing van taakstraffen zo'n enorme vlucht heeft genomen als in ons land. Nederland wordt op dit terrein als lichtend voorbeeld gezien. De terughoudendheid bij ingrijpen, die tot uitdrukking komt in de discretionaire bevoegdheden van politie (diversie) en OM (niet-vervolgen), is relatief groot. Dat komt ook tot uitdrukking in de kortere (gemiddelde) duur van jeugddetentie. Daar staat tegenover dat in geen enkel ander land, met uitzondering van Engeland en Wales, de capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen zo sterk is gegroeid en zoveel meer jongeren van hun vrijheid worden beroofd. En nergens lijkt voorlopige hechtenis op zo'n grote schaal te worden toegepast. Nederland onderscheidt zich nauwelijks ten aanzien van de leeftijdsgrenzen van het jeugdstrafrecht (12 en 17 jaar), maar wel als het gaat om de mogelijke uitzonderingen hierop. De Stop-reactie voor kinderen jonger dan 12 jaar is weliswaar geen strafrechtelijke interventie, maar omdat deze maatregel onder verantwoordelijkheid valt van het OM, krijgt het een strafrechtelijk accent. Alleen in Engeland en Wales zien we een vergelijkbare 'strafrechtelijke' aandacht voor jonge kinderen. De toepassing van het

volwassenenstrafrecht bij strafrechtelijk minderjarigen is in meer landen mogelijk, maar lijkt in Nederland vaker plaats te vinden. Dergelijke zaken, alsmede de, weliswaar kortstondige, flirt met elektronisch toezicht en het enigszins achterblijven op het gebied van herstelrecht wijzen in de richting van een hardere aanpak dan voorheen. In Europees perspectief kan de Nederlandse aanpak van jeugdcriminaliteit daarom worden gekenschetst als toenemend repressief, maar tegelijkertijd nog altijd zeer gematigd en terughoudend.

3.7 De balans opgemaakt

Jeugdcriminaliteit

Ook al kennen we de precieze omvang van jeugdcriminaliteit niet en is ook de ontwikkeling (trend) niet in alle opzichten duidelijk, er lijkt de laatste twee decennia eerder sprake van stabilisatie dan van (sterke) groei of afname. Of de door de politie in 2002 en 2003 gesignaleerde stijging een trendbreuk inleidt, moet worden afgewacht. Wel lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de jeugdcriminaliteit zich heeft verhard. Jongeren maken zich vaker schuldig aan geweldscriminaliteit, al is die toename waarschijnlijk minder sterk dan de politiecijfers aangeven. Van toenemende betrokkenheid van meisjes bij criminaliteit is slechts in beperkte mate sprake. Hoe de betrokkenheid bij criminaliteit van allochtone jongeren zich door de jaren heen heeft gemanifesteerd, weten we niet, maar zeker is wel dat sommige groepen zijn oververtegenwoordigd. Jeugdcriminaliteit is vooral een groepsaangelegenheid, maar was dat vermoedelijk altijd al. Andersluidende berichten ten spijt zijn er geen aanwijzingen dat er sprake is van verjonging. Wel is er meer aandacht voor jonge kinderen. Allerlei gedragingen van jonge kinderen worden, terecht of niet, ernstig(er) genomen; er wordt ook steeds meer officieel geregistreerd. De kans bestaat dat hetgeen vroeger als kattenkwaad werd aangemerkt, nu als criminaliteit de boeken ingaat (Van der Laan, 2000). De aandacht gaat nogal eenzijdig uit naar kinderen en jongeren. Jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 24 jaar blijven min of meer onopgemerkt, terwijl zij crimineel even actief of misschien wel actiever zijn. Het aantal verdachten per 10.000 inwoners is het hoogste bij 18-, 19- en 20-jarigen (Eggen e.a., 2003). We zitten minderjarigen misschien wel te veel achter hun vossen en jongvolwassenen te weinig.

Justitiële reacties

Het justitieel klimaat ten aanzien van minderjarigen is de afgelopen twintig jaar punitiever geworden. Er worden meer jongeren naar Halt gestuurd, er krijgen meer jongeren een proces-verbaal, het OM seponereert minder zaken en meer jeugdigen worden vervolgd en geconfronteerd met een formele sanctie. Toch is het beleid van minimale interventie niet helemaal verdwenen; er wordt bij de toepassing van sancties nog steeds terughoudendheid betracht. Er wordt voornamelijk gereageerd in de sfeer van taakstraffen en begeleiding. Vrijheidsbeneming is, zeker in internationaal perspectief, van korte duur. Er zijn bovendien aanwijzingen dat de vrijheidsbeneming eerder korter wordt dan langer.

De justitiële aanpak kan niet los worden gezien van de ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit. De verharding van de jeugdcriminaliteit heeft repercussies voor de afhandeling, omdat bij geweldsdelicten vaker proces-verbaal wordt opgemaakt, vaker wordt gedagvaard, en de kans op een vrijheidsstraf toeneemt. In 2003 bedroeg het aandeel

gewelddelicten in de politiecijfers 20%, in de op de parketten ingeschreven zaken 22% en in de door de rechtbanken behandelde zaken 29%. Van alle taakstraffen werd 22% opgelegd voor een gewelddelict en van alle jeugd detenties 45%. De verandering in de aard van gepleegde delicten verklaart dus voor een deel het loslaten van beleid van minimale interventie.

Overigens blijft de relatie tussen jeugdcriminaliteit en rechtshandhaving gecompliceerd. Ontwikkelingen in de rechtshandhaving kunnen voor een deel worden gerelateerd aan de (gepercipieerde) ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit. Het omgekeerde is minder eenvoudig. Zolang opsporing en opheldering van jeugdcriminaliteit voor een belangrijk deel afhankelijk blijven van politiecapaciteit en beleidsprioriteiten, zullen de effecten van bepaalde maatregelen zich niet aftekenen in officiële, geregistreerde criminaliteitstrends. En gesteld dat maatregelen wel effect sorteren, dan nog gaat daar enige tijd overheen en duurt het enige tijd voordat dit zichtbaar wordt in de cijfers. Vooralsnog blijft het een hachelijke zaak om aan de hand van ontwikkelingen in de door de politie geregistreerde jeugdcriminaliteit uitspraken te doen over het eventuele succes van allerlei beleidsmaatregelen. Onderzoek naar recidive van jongeren die een bepaalde interventie hebben ondergaan, maakt het mogelijk uitspraken te doen over de speciaal preventieve werking van bepaalde interventies. Maar of er ook een generaal preventieve werking van uitgaat, is niet zeker en in ieder geval niet vast te stellen op basis van algemene criminaliteitstrends.

Het publieke debat

De conclusie dat de aanpak van jeugdcriminaliteit punitiever is geworden, maar niettemin nog steeds terughoudend, geldt niet voor het politieke en publieke debat over jeugdcriminaliteit. De toon van dit debat is onmiskenbaar verhard. We zien dat terug in de nota *Jeugd terecht*. De hierin gedane voorstellen betekenen niet zonder meer een breuk met het verleden – veel voorstellen stonden ook al in de nota *Vasthoudend en effectief* van het laatste paarse kabinet – maar er is toch een verschil. Enigszins gechargeerd zou men kunnen stellen dat het kabinet delinquente jongeren – veelplegers in het bijzonder – spuugzat is en dat de tijd van ‘pappen en nathouden’ voorbij is. Letterlijk staat er: ‘Toegeeflijkheid, begrip en terughoudendheid hebben onvoldoende effect gehad bij de aanpak van jeugdcriminaliteit’ (*Jeugd terecht*, 2003, p. 7). Wie niet horen wil, moet maar voelen. Meer dan ooit wordt er een stok achter de deur gehouden; ruimere mogelijkheden voor voorlopige hechtenis, striktere tenuitvoerlegging van vervangende detentie, verplichte nazorg enzovoort. Ook ouders ontkomen hier niet aan. Zij moeten hun verplichtingen nakomen op straffe van verplichte opvoedingsondersteuning of korting op de kinderbijslag, althans zo moeten de ‘financiële prikkels’ waarschijnlijk worden opgevat.

Opmerkelijk dat begrippen als tuchtschool – nota bene afgeschaft met de laatste herziening van het jeugdstrafrecht – en heropvoeding weer volop worden gebezigd. De aanpak van de Glen Mills School en die van de justitiële jeugdinrichting Den Engh kunnen op veel sympathie rekenen, voornamelijk vanwege hun op orde, tucht en discipline gebaseerde stevige imago. Hetzelfde geldt voor oproepen van politiechefs en andere bestuurders voor toepassing van het volwassenenstrafrecht, het instellen van een avondklok en zelfs van de schandpaal. Fundamentele discussies over zin en onzin, aanvaardbaarheid en

onaanvaardbaarheid van dergelijke meer of minder ingrijpende voorstellen vinden niet plaats. De vraag of er plaats is voor en behoefte aan bepaalde voorzieningen, wordt zelden expliciet gesteld, laat staan grondig onderzocht. Dat geldt ook voor de mogelijke resultaten. Voetstoots wordt aangenomen dat bepaalde maatregelen of interventies effect zullen sorteren.

In de jaren zeventig is langdurig gediscussieerd over de wenselijkheid van een adolescentenstrafrecht. In de jaren tachtig is uitvoerig gedebatteerd over en zorgvuldig geëxperimenteerd met de invoering van taakstraffen. Bij de voorstellen voor een wettelijke regeling is men niet over één nacht ijs gegaan. Er zijn principiële discussies gevoerd over bijvoorbeeld de wenselijkheid van toepassing van taakstraffen door de officier van justitie of in het kader van schorsing voorlopige hechtenis. Bij de introductie eind jaren negentig van voorzieningen als nachtdetentie of elektronisch toezicht ging het er veel pragmatischer aan toe. Een fundamenteel theoretische discussie is niet gevoerd. Het was voldoende om de behoefte aan zulke voorzieningen uit te spreken, zonder dat er een grondige probleem- en haalbaarheidsanalyse aan ten grondslag lag. Pragmatische en niet-principiële argumenten leiden tot de introductie van maatregelen en besluiten om door te gaan of te stoppen. Hetzelfde lijkt te gebeuren met de nieuwe gedragsbeïnvloedende maatregel. Pragmatisme en opportunisme typeren het huidige denken over jeugdcriminaliteit en de aanpak daarvan. Deze benadering is in gang gezet met het rapport van de commissie-Van Montfrans. De daarin opgenomen beschouwingen gaan over concrete maatregelen en zijn weinig theoretisch of fundamenteel van aard. Sindsdien volgt het ene na het andere voorstel zonder dat de tijd wordt genomen voor analyse en (grondige) evaluatie. Ook de recente beslissing om een einde te maken aan de samenplaatsing van civielrechtelijke en strafrechtelijke jongeren in justitiële jeugdinrichtingen, lijkt niet te zijn vergezeld van een meer fundamentele beschouwing van bijvoorbeeld de wenselijkheid of onwenselijkheid van gesloten behandeling, of van de repercussies hiervan voor de behandeling en de bejegening van de in de justitiële jeugdinrichting 'achterblijvende' strafrechtelijk geplaatsten.

In een sector waar zoveel gebeurt en is gebeurd, is het tijd voor een moment van herbezinning. Herbezinning waarbij, niet gehinderd door de waan van de dag en de hitte van de (politieke) strijd, jeugdcriminaliteit wordt doorgelicht en bovenal het stelsel van politieke, justitiële en andere maatschappelijke reacties op zijn fundamentele en principiële merites wordt beoordeeld.