

1 Het jeugdstrafrecht en jeugdspecialisme

1.1 Het IVRK: een effectieve organisatie van de jeugdrechtspleging

In Nederland kennen we al bijna 120 jaar, sinds 1905, een apart jeugdstrafrecht. Precies negentig jaar na de invoering daarvan, in 1995, ratificeerde de Nederlandse regering het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) van de Verenigde Naties.¹ Daarin staat dat verdragsstaten moeten streven naar wetgeving, procedures, autoriteiten en instellingen die speciaal bedoeld zijn voor kinderen als ze in aanraking komen met justitie vanwege een strafbaar feit. In de aanhef van het derde lid van artikel 40 IVRK staat:

Artikel 40 lid 3 aanhef IVRK

De Staten die partij zijn, streven ernaar de totstandkoming te bevorderen van wetten, procedures, autoriteiten en instellingen die in het bijzonder bedoeld zijn voor kinderen die worden verdacht van, vervolgd wegens of veroordeeld terzake van het begaan van een strafbaar feit (...)

Het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties (VN), dat toeziet op de naleving van het verdrag, heeft de bepalingen die betrekking hebben op het jeugdstrafrecht toegelicht in *General Comment nr. 24 on children's rights in the child justice system*.² Met betrekking tot deze bepaling merkt het comité op dat om de in het verdrag neergelegde principes en rechten volledig te kunnen implementeren, een effectieve organisatie van de jeugdrechtspleging nodig is. Dat betekent dat er gespecialiseerde jeugdunits van de politie moeten zijn, jeugdofficieren van justitie, jeugdrechtadvocaten, kinderrechtbanken als een aparte unit of onderdeel van een bestaande rechtbank, jeugdrechters, jeugdre-

¹ *Kamerstukken II 1992/93*, 22855, nr. 3, p. 2.

² UN Committee on the Rights of the Child, General Comment nr. 24, *Children's rights in juvenile justice*, 18 september 2019, CRC/C/GC/24.

classering, dagbehandelingscentra en, waar nodig, kleinschalige faciliteiten voor residentiële zorg en behandeling. Ook moet er speciale aandacht zijn voor gespecialiseerde gemeenschapsgerichte voorzieningen voor kinderen die gezien hun leeftijd nog niet strafrechtelijk verantwoordelijk kunnen worden gehouden, maar van wie wel is vastgesteld dat ze hulp nodig hebben. De lidstaten worden opgeroepen om bij de vormgeving van de jeugdrechtspleging niet-gouvernementele organisaties te betrekken.³

Naast de inrichting van gespecialiseerde voorzieningen acht het comité het essentieel voor de kwaliteit van de jeugdrechtspleging dat alle betrokken professionals adequaat en multidisciplinair worden getraind op de inhoud en betekenis van het verdrag. Dat zou systematisch en voortdurend moeten gebeuren en niet alleen gericht op wetgeving, maar ook op de sociale en andere oorzaken van criminaliteit, de sociale en psychologische ontwikkeling van kinderen, neurowetenschappelijke kennis, kennis over ongelijkheid die kan ontstaan door discriminatie, kennis over de cultuur en trends onder jongeren, groepsdynamiek en beschikbare maatregelen om gerechtelijke procedures te voorkomen. Er moet permanent ruimte zijn voor herbezinning op wat werkt.⁴

In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe het jeugdstrafrecht en de gespecialiseerde autoriteiten en instellingen zich in Nederland hebben ontwikkeld en in de praktijk zijn vormgegeven. De ontwikkelingen worden geschetst vanaf de allereerste nationale jeugdwetgeving en jeugdinrichtingen in de negentiende eeuw (par. 1.2), gevolgd door de totstandkoming van het jeugdstrafrecht met de invoering van de Kinderwetten en de uitbouw van het jeugdspecialisme van 1905 tot de herziening van 1965 (par. 1.3). Vervolgens wordt ingezoomd op de meest recente periode die startte met de herziening van het jeugdstrafrecht in 1995 en de ontwikkelingen sindsdien (par. 1.4). De geschetste historische ontwikkeling van het jeugdstrafrecht dient tevens om de beschrijving van de regeling van onderdelen van het jeugdstrafrecht in de volgende hoofdstukken beter te kunnen plaatsen en om inzicht te geven in de relatie van het jeugdstrafrecht ten opzichte van het jeugdbeschermingsrecht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op de regeling van het jeugdspecialisme in het licht van het IVRK en de EU-Richtlijn 2016/800 (par. 1.5).

³ General Comment nr. 24 (2019), par. 105-110.

⁴ General Comment nr. 24 (2019), par. 112.

1.2 De aanloop naar een apart jeugdstrafrecht in de negentiende eeuw

1.2.1 *De Code Pénal en de zaak van de Zeeuwse zusjes*

De allereerste jeugdbepalingen die in Nederland op nationaal niveau werden ingevoerd, waren die in het Crimineel Wetboek voor het Koninkrijk Holland van 1809. Het heeft maar twee jaar gegolden, maar is het vermelden waard omdat het jeugdbepalingen kende die hun tijd ver vooruit waren. Zo was er al een ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid opgenomen van 12 jaar: ‘Kinderen beneden den ouderdom van twaalf jaren, misdoende, mogen deswegens door de regters niet gestraft worden.’ Deze leeftijd komt overeen met de huidige ondergrens die in 1965, dus ruim anderhalve eeuw later, opnieuw in de wet is opgenomen. De bovengrens van 18 jaar werd pas een eeuw later, in 1905, ingevoerd. Wat ook bijzonder is, is dat kinderen van 12 tot 15 jaar, in de wet ‘jonge boosdoeners’ genoemd, in aanmerking kwamen voor ‘kinderlijke straffen’, waarbij werd verwezen naar het strafdoel van verbetering van de jeugdige zelf.⁵

In 1811 werd als gevolg van de Franse overheersing de Franse Code Pénal ingevoerd, wat veel minder vooruitstrevend was. Zo was er geen ondergrens en was de bovengrens 16 jaar. Toen Nederland in 1813 weer onafhankelijk werd, werd dit wetboek – tot ergernis van veel Nederlandse rechtsgeleerden – door de nieuwe koning Willem I bij koninklijk besluit gehandhaafd.⁶ De jeugdbepalingen in de Code Pénal hebben driekwart eeuw de praktijk bepaald tot in 1886 het huidige Wetboek van Strafrecht (Sr) werd ingevoerd. Er waren geen aparte jeugdstraffen, maar de volwassenenstraffen werden verkort. De term ‘tuchthuis’, de toen nog geldende benaming van gevangnissen voor volwassenen, werd wel vervangen door de term ‘verbeterhuis’. Tevens moest de rechter bij kinderen tot 16 jaar vaststellen of het strafbare feit met het ‘oordeel des onderscheids’ was gepleegd. Als dat niet het geval was, werd het kind vrijgesproken. Afhankelijk van de omstandigheden werd het dan aan zijn ouders teruggegeven of naar een verbeterhuis gebracht. Het verblijf daar kon tot het 20ste jaar duren.⁷ Deze kinderen werden ‘opvoedelingen’ genoemd.

Een bekende jeugdstrafzaak uit die periode is die van twee Zeeuwse zusjes in 1868:

5 Art. 21 en 48. Kemper 1809, p. 66-69.

6 Souverein Besluit van 11 december 1813, nr. 1, *Stb.* 1813, 10.

7 Art. 66. Van Deinse 1867, p. 23-24.

Twee zusjes van 9 en 5 jaar oud woonden sinds het overlijden van hun moeder alleen met hun vader. Ze gingen niet naar school en waren geregeld alleen thuis. Beide meisjes werden gedagvaard voor de rechtbank in Goes omdat ze ervan werden verdacht uit het huis van een in de buurt wonende oom kleding, naaigerei en een bedrag van f 17,50 te hebben weggenomen. De rechtbank lag op 20 kilometer afstand en ze hadden geen middelen van vervoer. Het meisje van 9 liep die 20 kilometer naar de rechtbank, maar de 5-jarige kon dat niet en moest verstek laten gaan. De 9-jarige bekende de feiten samen met haar zusje te hebben gepleegd en snoep te hebben gekocht voor het geld. De rechtbank nam ten aanzien van beide meisjes aan dat ze met oordeel des onderscheids hadden gehandeld en veroordeelde ze ieder tot 7,5 jaar gevangenzetting in een verbeterhuis.

De zaak leidde tot veel verontwaardigde reacties in de kranten, maar ook in het *Weekblad van het Regt*, de voorloper van het *Nederlands Juristenblad*. De kritiek van de juristen spitste zich toe op het feit dat het ‘oordeel des onderscheids’ niet was onderbouwd en voor de 5-jarige was aangenomen zonder dat de rechters haar zelf hadden gezien. Sommige juristen vonden dat zo’n oordeel nooit kon worden aangenomen bij zulke jonge kinderen.⁸ Wat de rechtsgeleerden zich mogelijk niet realiseerden, is dat de zusjes bij vrijspraak gezien de omstandigheden thuis als ‘opvoeding’ naar een verbeterhuis waren gestuurd en dat was in die tijd dezelfde instelling in Montfoort. Nu waren ze tot 7,5 jaar veroordeeld, maar in geval van plaatsing als ‘opvoeding’ hadden ze daar tot hun 20ste jaar kunnen verblijven, wat gezien hun leeftijd veel langer was dan 7,5 jaar, te weten 15 jaar bij de jongste en 11 jaar bij de oudste.

1.2.2 Jeugdgevangenen, verbeterhuizen en het ‘Kinderwetje’ van 1874

Dat brengt ons bij de organisatie van de jeugdrechtspleging in die tijd. In 1811, toen de Code Pénal werd ingevoerd, werd er in de wet wel melding gemaakt van plaatsing in een verbeterhuis, maar die bestonden in de praktijk niet. Alle kinderen, of ze nu werden veroordeeld of vrijgesproken en als ‘opvoeding’ naar een verbeterhuis gestuurd, kwamen in de gevangenen voor volwassenen terecht. In *Twee eeuwen gevangen* is een getuigenis opgenomen van een Duitse dominee die in 1827 twee gevangenen in Amsterdam bezocht, die hij de slechtste vond die hij ooit zag. In het spinhuis verbleven tien tot veertig mannen, vrouwen en kinderen dag en nacht in dezelfde

⁸ Zie over deze zaak uitgebreider: Faber 2009.

smalle, vieze en lage ruimtes, waar wanorde, ruzies en ledigheid heersten en geen luchtplaats was. Hij telde daar vijftien jongens van 11 tot 15 jaar oud. In het rasphuis zag hij dat een jongen van 13 die een appel had gestolen, in dezelfde ruimte was geplaatst als een gewoontemisdadiger en een man die een 8-jarig meisje had mishandeld.⁹

Dankzij het Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen, een door particuliere personen gefinancierde organisatie (de voorloper van de reclassering), kwam er in 1825 in het Rotterdamse tuchthuis een aparte afdeling voor gevangenen tot 18 jaar. In 1833 werd dat de eerste jongensgevangenis van Nederland, die zich onderscheidde van een gewone gevangenis doordat er een school was en een onderwijzer. In 1836 volgde de opening van een meisjesgevangenis in Amsterdam. In beide jeugdgevangenis en -gevangenis werden zowel veroordeelde jeugdigen als 'opvoedelingen' geplaatst.¹⁰

In 1857 werd, eveneens op particulier initiatief, het eerste Huis van Verbetering en Opvoeding voor jongens geopend in Alkmaar. De Franse landbouwkolonie Mettray en het Belgische verbeterhuis St. Hubert hadden daarbij als voorbeeld gediend. Het verbeterhuis ging van start met 44 'opvoedelingen' die waren overgeplaatst vanuit de jongensgevangenis in Rotterdam.¹¹ In 1859 volgde de opening van een Huis van Verbetering en Opvoeding voor meisjes in Montfoort. Omdat de aantallen bij meisjes te klein waren voor twee aparte inrichtingen, werden de veroordeelde meisjes uit de Amsterdamse meisjesgevangenis daar eveneens naartoe gebracht.¹² Voor de jongens die waren veroordeeld, werd in 1866 een betere plek gevonden in 'De Kruisberg' in Doetinchem. Daar was meer buitenruimte dan in het Rotterdamse tuchthuis en konden de jongens naast het volgen van beroepsopleidingen ook landarbeid verrichten. Vanwege de gunstige omstandigheden in deze nieuwe jongensgevangenis werden daar vanaf 1878 ook 'opvoedelingen' geplaatst. Veroordeelde kinderen en jongeren en 'opvoedelingen' werden dus gedurende deze hele periode samengeplaatst.

In Montfoort was de tucht streng, het voedsel karig en moesten de meisjes hard werken. In De Kruisberg was de situatie in 1869 zo gespannen dat vijftig van de tweehonderd jongens op water en brood in hun slaapkamers waren opgesloten, terwijl de vier strafdachters steeds bezet waren. Slechts eens in de twee maanden mochten zij bezoek ontvangen. Het drinkwater, en iets anders kregen ze niet te drinken, was er zo vies dat een bezoeker het niet durfde te drinken. Het aantal plaatsen in de jeugdgevangenis was

9 Franke 1990, p. 76.

10 Leonards 1995, p. 113-117 en 126-127.

11 Voor een beschrijving van binnenuit: Meeter 1860.

12 Leonards 1995, p. 63-64.