

No. W16.24.00006/II

's-Gravenhage, 24 april 2024

Bij Kabinetsmissive van 26 januari 2024, no.2024000159, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende aanwijzing van de strafbare feiten als bedoeld in artikel 77e, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht (Besluit aanwijzing Halt-feiten 2024), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe het Besluit aanwijzing Halt-feiten te actualiseren en in lijn te brengen met de huidige praktijk van de Halt-afdoening. Hiertoe worden algemene criteria voor de verwijzing van zaken naar Halt geëxpliciteerd. Daarnaast wordt de lijst met delicten die zich lenen voor afdoening met Halt uitgebreid, en vervallen enkele delicten. In de lijst worden tevens de maximale schadebedragen voor een verwijzing naar Halt verhoogd. Ten slotte worden enkele wijzigingen voorgesteld die betrekking hebben op de officier van justitie.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de verhouding van dit ontwerpbesluit tot de bredere discussie over de uitbreiding van de Halt-afdoening naar jongvolwassenen. Ook maakt de Afdeling opmerkingen over de bekentenis als nieuw wettelijk vereiste voor het aanbieden van deze afdoening en de toelichting van het vereiste dat het strafbare feit en de verdachte zich lenen voor een pedagogische benadering.

Ten slotte maakt de Afdeling opmerkingen over het vervallen van de overtreding van het verbod op toegang voor onbevoegden van de lijst met delicten en de verhoging van het schadegrensbedrag bij oplichting door het toepassen van listige kunstgrepen. In verband hiermee is aanpassing van de nota van toelichting, en zo nodig het ontwerpbesluit, wenselijk.

1. Inhoud en achtergrond

Een Halt-afdoening is een buitengerechtelijke interventie voor jongeren van 12 tot 18 jaar die verdacht worden van licht strafbaar gedrag.¹ Het huidige Besluit aanwijzing Halt-feiten² bepaalt wanneer een opsporingsambtenaar van de politie, buitengewoon opsporingsambtenaar, leerplichtambtenaar of officier van justitie de jongere kan doorverwijzen naar de organisatie Halt, die de interventie uitvoert. Onderdeel van de Halt-afdoening kunnen leeropdrachten, gesprekken met medewerkers van Halt en excuses aan het slachtoffer zijn. De bedoeling is dat de jongere leert van de interventie, zonder dat deze een aantekening in de justitiële documentatie krijgt.

In het Besluit aanwijzing Halt-feiten zijn in een limitatieve lijst de delicten aangewezen waarvoor een opsporingsambtenaar bevoegd is om een Halt-afdoening aan te bieden aan een jongere.³ Daarvoor zijn voorwaarden gesteld. Het moet het gaan om zaken van eenvoudige aard, waarbij sprake is van overlast veroorzakend gedrag van geringe ernst. Buiten deze zaken kan de officier van justitie toestemming verlenen voor een

¹ Halt is een afkorting van 'Het ALTERNatief'.

² Op de grondslag van artikel 77e, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.

³ Artikel 1 Besluit aanwijzing Halt-feiten.

voorstel tot Halt-afdoening bij delicten die niet in de lijst zijn opgenomen, als dit vergelijkbare zaken van eenvoudige aard zijn.⁴

Het huidige besluit is laatstelijk gewijzigd in 2010.⁵ Sindsdien is in de praktijk met de genoemde toestemming van de officier van justitie de lijst met delicten die in aanmerking komen voor een Halt-afdoening uitgebreid. Ook heeft een aantal pilots plaatsgevonden, bijvoorbeeld op het terrein van cybercriminaliteit en wegenrekeersdelicten.⁶ In 2021 is door de verschillende ketenpartners en wetenschappers het Kader Halt-feiten opgesteld, met daarin een typering van de delicten die passen binnen en het profiel van de jongere dat zich leent voor een Haltafdoening.⁷ Dit heeft de regering aanleiding gegeven het Besluit aanwijzing Halt-feiten te actualiseren.

Het ontwerpbesluit trekt het huidige besluit in en stelt nieuwe bepalingen voor (Besluit aanwijzing Halt-feiten 2024). De doelgroep van 12- tot 18-jarigen blijft ongewijzigd (zie nader punt 2). Nieuw is een specifieke bepaling waarin de algemene criteria voor een Halt-afdoening bij elkaar zijn opgenomen.⁸ Dat zijn in de eerste plaats de geringe ernst en eenvoudige vaststelling van het strafbare feit. Daarnaast is de bekentenis van de verdachte als criterium opgenomen (zie nader punt 3). Tevens wordt de voorwaarde dat het strafbare feit en de verdachte zich lenen voor een pedagogische benadering vastgelegd (zie nader punt 4). Ook is in deze bepaling een recidiveregeling opgenomen, die inhoudt dat een Halt-afdoening ten hoogste twee keer kan worden aangeboden.

Voorts wordt in het ontwerpbesluit de lijst met delicten aangepast die de opsporingsambtenaar kan verwijzen naar Halt. Er wordt een aantal delicten toegevoegd, zoals enkele cyberdelicten en wegenrekeersdelicten van geringe aard, en een aantal delicten wordt geschrapt, waaronder de overtreding van het verbod op toegang voor onbevoegden (zie nader punt 5). Tevens worden de bedragen voor het maximaal vermogensnadeel, de zogenoemde schadegrensbedragen, verhoogd aan de hand van de consumentenprijsindex (zie nader punt 6).

Nieuw is een limitatieve lijst met delicten waarvoor de opsporingsambtenaar toestemming nodig heeft van de officier van justitie alvorens een Halt-afdoening aan te bieden.⁹ De huidige bevoegdheid van de officier van justitie om voor andere delicten toestemming te verlenen voor een halt-afdoening, wordt aangescherpt tot uitzonderlijke omstandigheden, en in individuele zaken.¹⁰

2. De doelgroep van de Halt-interventie

⁴ Artikel 2 Besluit aanwijzing Halt-feiten.

⁵ Stb. 2010, 680, inwerkingtreding 1 oktober 2010.

⁶ Onderscheidenlijk de pilot Hack Right (2019) en de pilot Pedagogische begrenzing rijden zonder rijbewijs (2019), zie nota van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.

⁷ Bijlage bij brief van de minister voor Rechtsbescherming van 5 juli 2022, Kamerstukken II 2021/22, 28741, nr. 87.

⁸ Artikel 2 van het ontwerpbesluit.

⁹ Artikel 4 van het ontwerpbesluit.

¹⁰ Artikel 5 van het ontwerpbesluit.

De Halt-afdoening blijft met het ontwerpbesluit alleen beschikbaar voor minderjarigen, in de leeftijd van 12 tot 18 jaar.¹¹ De nota van toelichting verwijst voor de onderbouwing uitsluitend naar de Kamerbrief van 5 juli 2022 over de uitkomsten van de pilot 'Halt 18+ voor jongvolwassenen'.¹² Onder verwijzing naar deze Kamerbrief volstaat de toelichting met de opmerking dat is besloten de Halt-afdoening "op dit moment" niet open te stellen voor jongvolwassenen (18 tot 23 jaar). In reactie op consultatiereacties waarin aandacht is gevraagd voor uitgebreidere mogelijkheden voor buitengerechtelijke afdoening voor jeugdigen is in de toelichting opgemerkt dat deze met dit besluit niet aan de orde zijn, reden waarom daarop niet inhoudelijk wordt ingegaan.

De Afdeling merkt op dat in genoemde pilot Halt 18+ is aangesloten bij de leeftijdscategorie van 18 tot 23 jaar, zoals deze geldt voor het adolescentenstrafrecht. Het is wettelijk niet mogelijk om een Halt-aanpak voor deze groep jongvolwassenen buitengerechtelijk af te doen. Daarom is in de pilot gekozen voor aansluiting bij zowel de reguliere Halt-criteria als het ASR-wegingskader, het wegingskader voor adolescentenstrafrecht. De afdoening verliep via een voorwaardelijke sepotbeslissing door de officier van justitie.

De conclusie van de evaluatie van de pilot is dat de daarbij betrokken strafrechtspartners voorstander zijn van een Halt-interventie voor jongvolwassenen. Tevens is vastgesteld dat wetwijziging nodig is om buitengerechtelijke afdoening voor jongvolwassenen mogelijk te maken. Het huidige wettelijk stelsel voor het adolescentenstrafrecht staat immers in de weg aan de invoering van Halt voor jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 23 jaar.

De Afdeling constateert dat de minister in de Kamerbrief schetst dat na de evaluatie van de pilot een expertsessie is gehouden waarin een groot deel van de experts uit de jeugdstrafrechtketen, advocatuur en wetenschappers hebben aangegeven voorstander te zijn van de openstelling van Halt voor alle jongvolwassenen die aan de algemene Halt-criteria voldoen, zonder aanvullende selectie. Zij zien hier reden voor omdat de gemiddelde 18 tot 23-jarige nog niet is uitontwikkeld.¹³ Een pedagogische afdoening zou daarom passend zijn voor alle jongvolwassenen.

Ook in het evaluatierapport van de pilot Halt 18+ is beschreven dat het menselijk brein na het 18^e levensjaar nog substantiële ontwikkelingen doormaakt in de functies die een belangrijke rol spelen in risicogedrag en de intensivering van emoties.¹⁴ De minister heeft in de Kamerbrief niettemin geconcludeerd dat de Halt-afdoening niet wordt uitgebreid, vanwege de beperkingen in de selectie, de wetssystematiek en andere beschikbare alternatieven om voor jongvolwassenen maatwerk te kunnen bieden.¹⁵

¹¹ Nota van toelichting, paragraaf 1 'Inleiding'.

¹² Kamerstukken II 2021/22, 28741, nr. 87 en nr. 82. Zie ook Brief van 23 oktober 2023, Kamerstukken II 2023/24, 28741, nr. 109.

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 28741, nr. 87, p. 4.

¹⁴ K. Lünemann e.a., Halt voor jongvolwassenen, Evaluatie pilot Halt 18+, Utrecht: Verwey Jonker Instituut 2021, Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 28741, nr. 82, p. 7-8, met verwijzingen naar verdere literatuur.

¹⁵ Zie ook de motie-Ellian/Verkuijlen, Kamerstukken II 2023/24, 36261, nr. 9, over een nieuwe pilot met de Halt-afdoening voor jongvolwassenen met een licht verstandelijke beperking.

De nota van toelichting schept geen duidelijkheid over de verhouding van het ontwerpbesluit tot deze bredere discussie over de uitbreiding van de Halt-afdoening voor jongvolwassenen.

De Afdeling adviseert de nota van toelichting op dit punt aan te vullen.

3. De bekentenis als vereiste voor Halt-afdoening

Het ontwerpbesluit bevat een nieuwe bepaling waarin de criteria voor een Halt-afdoening zijn opgenomen. Volgens de nota van toelichting gaat het hier om een herordening van de criteria en ook om codificatie van de praktijk.¹⁶ De criteria staan nu verspreid over een aantal bepalingen en in de praktijk worden ook andere criteria meegewogen, terwijl die niet in het besluit zijn geëxpliciteerd. De regering beoogt al deze criteria bij elkaar te brengen in artikel 2, eerste lid, van het ontwerpbesluit. Eén van die vereisten is de bekentenis.¹⁷ Alleen als de verdachte het strafbare feit bekend, kan een Halt-afdoening worden aangeboden.

De Afdeling constateert dat de bekentenis als criterium nieuw is ten opzichte van het huidige besluit. Deze voorwaarde is wel opgenomen in de OM Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (hierna: de Richtlijn).¹⁸ Uit het Kader Halt-feiten blijkt dat in de praktijk ook doorgaans sprake is van een bekentenis bij verwijzing naar Halt. Hierbij wordt toegelicht dat als een verdachte niet bekend, het niet aannemelijk is dat deze kan reflecteren op diens gedrag, wat juist een belangrijk onderdeel is van de Halt-aanpak.

In het Kader Halt-feiten wordt evenwel duidelijk dat in de praktijk in bepaalde gevallen een andere afweging wordt gemaakt en deze voorwaarde uit de Richtlijn niet steeds strikt gehanteerd wordt.¹⁹ Wanneer de schuld van de jongere naar het oordeel van de officier van justitie vaststaat, maar de jongere ontkent, kan het belang van de jeugdige bij een buitenstrafrechtelijke afdoening toch zwaarder wegen. De jeugdige krijgt in dat geval de kans op diens ontkennende verklaring terug te komen.

De Afdeling merkt op dat met het vaststellen bij algemene maatregel van bestuur van de voorwaarde dat de verdachte het strafbare feit bekend, geen ruimte wordt gelaten voor de voornoemde in de praktijk gebleken behoefte. Dat heeft tot gevolg dat een jongere in een geval waarin het met andere bewijsmiddelen eenvoudig is vast te stellen dat deze het strafbare feit heeft begaan, maar die niet bekend vanwege bijvoorbeeld schaamte of vanwege de bescherming of druk van anderen, niet in aanmerking kan komen voor een lichtere afdoening dan strafrechtelijke vervolging. Het komt ook voor dat jeugdigen op grond van geloof of culturele achtergrond principieel (moeten) ontkennen.

Tot 2014 is deze situatie in de Aanwijzing Halt-afdoening genoemd als grond om in individuele gevallen toch naar Halt te verwijzen, bij een verzoek van de jeugdige of

¹⁶ Nota van toelichting, paragraaf 2.1 'Algemene Halt-criteria'.

¹⁷ Artikel 2, eerste lid, onder c, van het ontwerpbesluit.

¹⁸ Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten halt (2020R006), Stcr. 2020, 62180.

¹⁹ Kader Halt-feiten, p. 6.

diens wettelijk vertegenwoordiger.²⁰ Een dergelijke route staat niet langer open met het thans voorgestelde bekentenisvereiste. Die inperking klemmt te meer omdat uit een eerdere evaluatiestudie van Halt bleek dat jongeren met een niet-westerse achtergrond minder vaak door Halt werden bereikt, terwijl zij wel oververtegenwoordigd zijn in de jeugdstrafrechtketen.²¹ Als mogelijke oorzaak werd genoemd dat jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond vanwege culturele factoren minder geneigd zijn tot het bekennen van schuld. Voor die jongeren resteert dan de meer ingrijpende strafrechtelijke procedure.

De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog in te gaan op deze nadelen voor de praktijk van het opnemen van het bekentenisvereiste.

De regering motiveert in de nota van toelichting de kennelijk noodzakelijk geachte keuze om de bekentenis van de verdachte op te nemen in de algemene voorwaarden voor een Halt-afdoening met een verwijzing naar de uitleg van het Kinderrechtencomité in General Comment 24. Daarin wordt benadrukt dat buitengerechtelijke afdoening alleen gebruikt zou moeten worden als de jeugdige vrijelijk en vrijwillig, zonder intimidatie of druk, de verantwoordelijkheid toegeeft voor het strafbare feit.²² General Comment 24 is weliswaar een gezaghebbende uitleg van artikel 40 van het internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK), maar het is de vraag of deze uitleg ook daadwerkelijk noopt tot het opnemen van de bekentenis als wettelijk vereiste in een algemene maatregel van bestuur, zonder ruimte tot maatwerk als dit in het belang van de jongere is.

De Afdeling merkt allereerst op dat in dit onderdeel van het General Comment 24 voorop wordt gesteld dat buitengerechtelijke afdoening in de meeste gevallen de voorkeur verdient om met kinderen om te gaan. Dat houdt in het verwijzen van zaken naar buiten het strafrechtstelsel, zoals programma's of activiteiten. Het is aan de Staten die partij zijn bij het IVRK om de precieze aard en inhoud te bepalen van maatregelen inzake buitengerechtelijke afdoening. De Afdeling merkt in dit verband meer algemeen op dat in het IVRK de belangen van het kind een leidend beginsel vormen voor de interpretatie van andere bepalingen in het verdrag. Op grond van het IVRK vormen de belangen van het kind een eerste overweging bij alle maatregelen die kinderen betreffen.²³

De Afdeling adviseert nader te motiveren of en zo ja hoe de gestelde noodzaak van het opnemen van het bekentenisvereiste voortvloeit uit de uitleg die het

²⁰ Aanwijzing Halt-Afdoening, Stcrt. 2009, 19365, onderdeel 4.2. Ingetrokken met ingang van 1 april 2014, Stcrt. 2013, 22031. Zie Kader Halt-feiten, p. 6.

²¹ A. Boon, M. van Dorp & S. de Boer, 'Oververtegenwoordiging van jongeren met een migratieachtergrond in de strafrechtketen', *Tijdschrift voor Criminologie* 2018 (60) 3, p. 281, met verwijzing naar W. Buysse e.a., *Werkzaamheid van de Halt-afdoening*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2017.

²² Artikel IV, nummer 18, onderdeel a, van General Comment Nr. 24 on children's rights in the child justice system (CRC/C/GC/24), 18 september 2019.

²³ Artikel 3, eerste lid, van het IVRK. Zie hierover General Comment Nr.14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (CRC/C/GC/14), 29 mei 2013.

Kinderrechtencomité in het General Comment 24 heeft gegeven aan door het IVRK gestelde eisen aan interventies die niet tot gerechtelijke procedures leiden.

De bevoegdheid van de officier van justitie om in individuele gevallen toestemming te geven voor een Halt-afdoening in uitzonderlijke omstandigheden²⁴ biedt geen mogelijkheid om op bij het ontbreken van een bekentenis alsnog maatwerk te bieden. Die bevoegdheid is immers beperkt tot verwijzing bij andere feiten dan in de lijst zijn opgenomen en de afwijking van de recidive-regeling. Er is geen bevoegdheid om af te wijken van het bekentenis-vereiste dat is opgenomen in de bepaling met algemene voorwaarden voor een Halt-afdoening.

De nota van toelichting geeft ook geen inzicht of Halt nog een mogelijkheid is in een latere fase, in de situatie waarin na een ontkenning of bij het zwijgen in het strafrechtelijke vervolgonderzoek de schuld alsnog eenvoudig vast te stellen is en de verdachte alsnog bekent.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de noodzaak dan wel wenselijkheid van de bekentenis als vereiste voor Halt-afdoening in de nota van toelichting dragend te motiveren, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

²⁴ Artikel 5 van het ontwerpbesluit.

4. De doelstelling van Halt-afdoening

Eén van de voorgestelde vereisten voor een Halt-afdoening is dat het strafbare feit en de verdachte zich lenen voor een pedagogische benadering.²⁵ Dit criterium is in het huidige besluit al opgenomen voor de toepassing van de bevoegdheid van de officier van justitie om een Halt-afdoening aan te bieden voor andere delicten dan die zijn opgenomen in de lijst.²⁶ Door de verplaatsing naar de bepaling waarin de algemene voorwaarden voor een Halt-afdoening zijn vervat, wordt dit vereiste wettelijk uitgebreid naar alle Halt-verwijzingen. De Afdeling merkt op dat de nota van toelichting weinig inzicht biedt in de invulling en toepassing van dit criterium en hoe beoordeeld wordt of het strafbare feit en de betrokken verdachte zich lenen voor een pedagogische benadering.

In de nota van toelichting bij de uitbreiding van de delictenlijst is voorts opgenomen dat achterliggende problematiek van de minderjarige een contra-indicatie kan vormen voor een Halt-verwijzing.²⁷ Het is de Afdeling evenmin duidelijk wat hiermee bedoeld wordt en hoe deze contra-indicatie zich verhoudt tot de algemene criteria die in het ontwerpbesluit zijn opgenomen, in het bijzonder het genoemde vereiste dat het strafbare feit en de verdachte zich lenen voor de pedagogische benadering.

De Afdeling adviseert op dit punt de nota van toelichting aan te vullen.

5. Vervallen van onbevoegd betreden (artikel 461 Sr)

In het ontwerpbesluit wordt de overtreding van het verbod op toegang voor onbevoegden²⁸ van de lijst met delicten geschrapt, omdat het te licht wordt bevonden voor een Halt-afdoening.²⁹ De regering licht toe dat een dergelijke overtreding met de lichtere politie-reprimande kan worden afgedaan.

De Afdeling merkt op dat deze schrapping niet steunt op een pilot of de beschreven praktijk in het Kader Halt-feiten. In de consultatiereacties hebben de politie en de organisatie Halt geadviseerd dit delict te behouden. Gelet hierop vraagt de Afdeling zich af of voor dit onderdeel sprake is van codificatie van de praktijk en zo nee, of deze wijziging voldoende draagvlak heeft bij de betrokken ketenpartijen.

Ook constateert de Afdeling dat de voorgestelde schrapping op zichzelf niet bewerkstelligt dat de overtreding van dit delict door een jongere voortaan in alle gevallen met een reprimande wordt afgedaan. Zo blijft immers overeind staan dat de overtreding strafrechtelijk afgedaan kan worden. Het behoud van de mogelijkheid om ook bij dit delict een Halt-afdoening aan te kunnen bieden, staat er ook niet aan in de weg dat de lichtere reprimande kan worden toegepast. Het openhouden van de mogelijkheid van Halt-afdoening voor de gevallen die te zwaar zijn voor een

²⁵ Artikel 2, eerste lid, onder d, van het ontwerpbesluit.

²⁶ Artikel 2, onder d, van het Besluit aanwijzing Halt-feiten.

²⁷ Nota van toelichting, paragraaf 2.2 'Uitbreiding delictenlijst verwijzing door opsporingsambtenaar'.

²⁸ Artikel 461 van het Wetboek van Strafrecht.

²⁹ Nota van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.

reprimande, maar te licht worden bevonden voor een strafrechtelijke vervolging, zorgt voor een gelaagd instrumentarium dat voor de praktijk nuttig blijkt.

De Afdeling adviseert het vervallen van deze overtreding in de nota van toelichting dragend te motiveren, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

6. Verhoging van het schadegrensbedrag bij oplichting met listige kunstgrepen

In het ontwerpbesluit zijn de schadegrensbedragen verhoogd die bij een aantal delicten als vereiste zijn gesteld. Alleen als het vermogensnadeel dat de verdachte heeft veroorzaakt onder deze bedragen blijft, kan een Halt-afdoening worden aangeboden. De regering onderbouwt de verhoging van de schadegrensbedragen, die sinds 2003 niet zijn geïndexeerd, met een verwijzing naar de mutaties in de consumentenprijsindex voor alle huishoudens over de periode 2003 tot en met 2022.³⁰ Dit leidt tot een verhoging van de bedragen met 28,5%.

De Afdeling merkt op dat de verhoging van het schadegrensbedrag bij het delict oplichting met listige kunstgrepen³¹ significant afwijkt van dit percentage. Het vermogensnadeel wordt van 150 euro verhoogt naar 650 euro, dat is een verhoging van 333,33%.

De Afdeling adviseert deze afwijking van de mutaties in de consumentenprijsindex in de nota van toelichting te motiveren, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

³⁰ Nota van toelichting.

³¹ Artikel 3, onderdeel f, van het ontwerpbesluit. Het gaat om art. 326, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, het door middel van listige kunstgrepen iemand bewegen tot afgifte van een goed tegen een lagere prijs dan de vastgestelde verkoopprijs.